

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DA 1ª VARA  
FEDERAL DE CURITIBA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARANÁ**

**AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
PROCESSO Nº 5012249-02.2017.4.04.700/PR  
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RÉU: ROBERTO PEREIRA DE BRITTO  
RÉU: JOSE OTAVIO GERMANO  
RÉU: MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE JUNIOR  
RÉU: NELSON MEURER  
RÉU: ARTHUR CESAR PEREIRA DE LIRA  
RÉU: PEDRO HENRY NETO  
RÉU: JOAO CLAUDIO DE CARVALHO GENU  
RÉU: LUIZ FERNANDO RAMOS FARIA  
RÉU: MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE  
RÉU: PEDRO DA SILVA CORREA DE OLIVEIRA ANDRADE NETO  
RÉU: JOAO ALBERTO PIZZOLATTI JUNIOR  
RÉU: PARTIDO PROGRESSISTA**

**O PARTIDO PROGRESSISTA - PP,**

Diretório Nacional, inscrito no CNPJ sob número 00.887.169/0001-05, registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) conforme Resolução nº 19.386, publicada no DJU de 16.12.1995, com endereço no 17º andar do Edifício Anexo I do Senado Federal, na Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, vem, respeitosamente, a Vossa Excelência, por seus advogados, com fundamento no artigo 17, § 7º da Lei 8.429/92, apresentar sua

**DEFESA PRÉVIA**

aos termos da Ação Civil de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

## **1 - HISTÓRICO DA DEMANDA**

O Ministério Público Federal ingressou com a Ação Civil de Improbidade Administrativa decorrente dos desdobramentos cíveis das apurações realizadas no âmbito da chamada Operação Lava Jato, em desfavor do Partido Progressista - PP e outros, com pedido de Tutela Provisória Cautelar de indisponibilidade de bens e valores dos demandados.

Quanto ao Partido Progressista - PP, confira-se trecho da petição inicial que sintetiza os fatos e que fundamenta o pleito do d. Ministério Público Federal para a indisponibilidade dos bens (Evento 1, INIC1, Páginas 127/132:

“V - PARTIDO PROGRESSISTA

O PARTIDO PROGRESSISTA (PP) concorreu para o esquema de corrupção instalado na Diretoria de Abastecimento da Petrobrás, bem como dele se beneficiou até a cessação desse esquema, devendo responder pelos atos de improbidade administrativa ora imputados, com base no artigo 3º da Lei nº 8.429/92, como se passa a demonstrar.

De plano, registra-se que, embora os partidos políticos sejam parcialmente custeados com verbas públicas por meio de fundo partidário, é certo que são qualificados como pessoas jurídicas de direito privado (artigo 44, inciso V, do Código Civil) e, nessa condição, podem qualificar-se como terceiros particulares que concorrem para a prática de atos ímprobos, ou deles se beneficiam, como se dá no caso concreto.

(...)

Efetivamente, os partidos políticos são agremiações que têm como finalidade não apenas reunir pessoas ao redor de ideologias e programas próprios, mas viabilizar o exercício do poder político, nos termos e limites traçados pela ordem jurídica, de acordo com tais ideologias e programas que o próprio povo abona e acredita nas urnas. Na democracia eletiva brasileira, os partidos políticos foram previstos como instrumentos necessários para a formação da vontade política do povo, não se admitindo sequer a candidatura política dissociada da filiação partidária (artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal).

Contudo, o que se deslindou no curso da Operação Lava Jato foi o patente desvirtuamento do sistema de representação política em nível federal, em meio a verdadeiro loteamento político- partidário de altos cargos da Administração Pública Federal, em que o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) colocou a sua estrutura partidária à disposição do governo de LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, em troca da nomeação e manutenção de PAULO ROBERTO COSTA na Diretoria de Abastecimento da Petrobrás, o que, por sua vez, viabilizou a arrecadação de vantagens ilícitas originadas do desvio de recursos públicos das contratações da estatal em favor da agremiação e seus integrantes.

(...)

No caso do PARTIDO PROGRESSISTA (PP), como igualmente narrado no item III.1, o apoio ao governo de LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA foi negociado

diretamente pela cúpula da agremiação partidária, o seu então vice-presidente PEDRO CORRÊA, que logo após se tornaria presidente da agremiação, o seu tesoureiro JOSÉ JANENE, que se tornaria o operador do esquema ilícito, e o então líder na Câmara dos Deputados, deputado federal PEDRO HENRY. (...)

Portanto, o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) concorreu para a prática dos atos de improbidade administrativa praticados não apenas por mas também por seus próprios parlamentares, uma vez que empregou sua estrutura partidária para a formação de maioria parlamentar artificial em favor do governo de LUIZ INACIO LULA DA SILVA, em troca do acesso a Diretoria de Abastecimento da Petrobras e o desvio de recursos públicos da estatal, que eram revertidos, em parte, diretamente para a própria agremiação partidária, mediante o disfarce de doações eleitorais “oficiais”, e, em parte, para o enriquecimento ilícito dos seus parlamentares.

Por outro lado, o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) também se beneficiou dos atos de improbidade administrativa praticados por PAULO ROBERTO COSTA e por seus parlamentares, seja diretamente por meio do recebimento das propinas sob a forma de doações eleitorais “oficiais” feitas pelas empresas cartelizadas, seja indiretamente por meio da eleição de seus candidatos baseada nesse financiamento eleitoral irregular, e, conseqüentemente, por meio do recebimento proporcional de recursos públicos via fundo partidário.

De fato, esse esquema de corrupção tinha como objetivo não apenas o pagamento de propinas ao próprio diretor da Petrobras, aos operadores e a agentes políticos, como também, em grande parte, a arrecadação de propinas para as campanhas eleitorais dos candidatos do PARTIDO PROGRESSISTA (PP), que foi beneficiado de maneira efetiva e direta pelo esquema de corrupção, mediante o recebimento de propinas sob o disfarce de doações eleitorais “oficiais” feitas por empresas integrantes do cartel estabelecido em desfavor da Petrobras, consoante acima narrado no item IV.

Para fins de ilustração, registra-se que o total de vantagens ilícitas arrecadadas diretamente pelo PARTIDO PROGRESSISTA (PP) e seus integrantes a partir do esquema ímprobo instalado na Diretoria de Abastecimento de Petrobras, durante toda a extensão de seu funcionamento, chegou ao importe de, ao menos, R\$ 296.373.910,56 (equivalente a 60% sobre o importe total da propina paga pelas empresas cartelizadas - R\$ 246.393.910,56 -, mais a propina paga pela BRASKEM - R\$ 49.980.000,00).

Considerado o mesmo período de 2004 a 2014, o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) recebeu, via fundo partidário, o valor total de R\$ 179.790.284,80.

Como se vê, o total de vantagens ilícitas direcionadas à agremiação partidária e seus integrantes equivale a nada menos que 164% do importe licitamente distribuído por meio do fundo partidário, o que patenteia, sobremaneira, o desequilíbrio no cenário eleitoral proporcionado pelo financiamento ilícito do PARTIDO PROGRESSISTA (PP) e seus integrantes a partir de recursos públicos desviados da Petrobras.

Esse financiamento eleitoral irregular, além de já caracterizar, por si só, vantagem ilícita diretamente auferida pela agremiação partidária, também acabou por beneficiar o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) de maneira indireta, por ter custeado, de forma substancial, as campanhas eleitorais de seus candidatos, com a consequente repercussão na quantidade total de votos destinada à agremiação nos pleitos nacionais e, em virtude do sistema proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados, também com repercussão na quantidade total de candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PARTIDO PROGRESSISTA (PP). Para fins de ilustração, vale o registro de que, em virtude da adoção do sistema proporcional, de um total de 513 Deputados Federais, apenas 35 foram eleitos no pleito de 2010 com votos próprios, e dizer, com votação que superou o coeficiente eleitoral.

Como consequência final, tem-se também que o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) beneficiou-se, em virtude da quantidade de Deputados Federais eleitos com base em campanhas eleitorais irregularmente financiadas, também da distribuição de verbas públicas via fundo partidário, que, nos termos da Lei nº 9.096/95, e quase que integralmente distribuído entre as siglas partidárias de acordo com a proporção de votos recebidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Portanto, resta evidenciado que o PARTIDO PROGRESSISTA (PP) não apenas concorreu para o esquema de corrupção instalado na Diretoria de Abastecimento da Petrobrás, mas também se beneficiou dele até a cessação desse esquema, respondendo pelos atos de improbidade administrativa ora imputados, com base no artigo 3º da Lei nº 8.429/92.

A partir disso, os pedidos formulados pelo d. Ministério Público Federal em relação ao Partido Progressista - PP seguiram nos seguintes termos:

“Página 154: **Quanto aos bens a serem atingidos pela indisponibilidade**, requer-se que a medida recaia sobre **todos os ativos** integrantes do patrimônio dos demandados, garantindo-se, com a cautela postulada, o retorno aos cofres públicos dos valores que deles foram desviados no grave e indecoroso esquema de corrupção exaustivamente narrado nesta exordial, bem como a reversão do enriquecimento ilícito. Contudo, em relação ao PARTIDO PROGRESSISTA (PP), ressalva-se que a medida cautelar de indisponibilidade deve recair sobre **todos os ativos** integrantes do seu patrimônio, **excluídas as verbas repassadas por meio do fundo partidário, considerando a sua impenhorabilidade, a teor do artigo 833, inciso XI do Código de Processo Civil.**”<sup>1</sup> (grifos do ORIGINAL).

Vossa Excelência proferiu decisão concedendo parcialmente a antecipação da tutela pretendida, determinando a imediata indisponibilidade de TODOS os bens e direitos dos demandados, a saber (Evento 18 - DESPADEC1 - LIMINAR INDISPONIBILIDADE):

<sup>1</sup> Art. 833. **São impenhoráveis:**

(...)

XI - **os RECURSOS PÚBLICOS DO FUNDO PARTIDÁRIO** recebidos por partido político, nos termos da lei;

“DECIDO.

(...)

## II.2. Indisponibilidade dos bens

1. Antes de mais nada, deve ficar claro que este Juízo não ignora os efeitos deletérios que o espúrio esquema de corrupção instaurado na Petrobras propiciou para a economia e para a credibilidade, sobretudo moral, do país. Sem dúvida, trata-se de um dos maiores esquemas de corrupção desmantelado na história, do qual os cidadãos brasileiros, no mínimo, devem se envergonhar.

2. Nem por isso, porém, é possível a qualquer julgador se afastar dos cânones que vivificam a garantia constitucional do devido processo legal. Afinal, quanto mais grave o caso de corrupção, mais grave deve ser a atuação do magistrado na condução do processo a quem não cabe, jamais, se esquecer que o ajuizamento de certas demandas pode, por si só, estigmatizar, se não execrar, pessoas da vida pública.

3. Nesse contexto, ao preceituar que, para a decretação de indisponibilidade, são necessários fortes indícios de responsabilidade por ato ímprobo, não é por que a imputação gravita em torno da irrupção da operação Lava Jato que haverá abrandamento no padrão probatório necessário à concessão da liminar. Fortes indícios são fortes indícios. Em outras palavras, meras conjecturas, ilações ou, até mesmo, suposições, ainda que com lastro numa retórica alarmista, não são suficientes para selar a constrição do patrimônio dos acusados.

4. Feita essa observação, passo a analisar a existência de indícios da infração.

### II.2.1. Indícios de materialidade

1. A existência de atos de improbidade praticados nas diretorias da Petrobras é fato notório (art.374, I do NCPC). Não bastassem as informações propaladas pelos instrumentos de comunicação mediática, é pródigo o acervo de elementos coligidos no decorrer das investigações em trâmite na 13ª Vara Federal desta Subseção Judiciária, as quais deram ensejo, inclusive, a inúmeras sentenças penais condenatórias perante aquele Juízo.

2. A corrupção instaurada na estatal, como afirmado pelo Juízo Criminal, era sistêmica; isto é, fazia parte das regras do jogo. Se, de um lado, caberia aos diretores praticar atos ou se omitirem para perpetuar o cartel de empresas destinado a escolha de obras e preço (núcleo administrativo), de outro, seria papel das empresas (núcleo econômico) pagar vultosa quantia de propina tanto aos diretores da sociedade de economia mista, quanto aos parlamentares responsáveis por manterem os empregados públicos na diretoria (núcleo político).

Esse sofisticado esquema, porém, não seria exitoso se não houvesse a atuação de agentes que operavam no mercado clandestino de câmbio (núcleo financeiro). Como esclareceu Paulo Roberto Costa (diretor de abastecimento da Petrobras e colaborador): (...)

3. Ou seja, se, de um lado, o colaborador reconheceu a existência de cartelização das empresas, de outro, confessou que sobre o valor dos contratos 3% seria o valor da propina, dos quais 1% era dirigido ora ao diretor de abastecimento, ora aos operadores no mercado financeiro, ora a integrantes da cúpula do Partido Progressista.

4. Também Alberto Youssef, colaborador, esclareceu a dinâmica do pagamento de propina no âmbito da diretoria de abastecimento da estatal: (...)

5. A propósito, Alberto Youssef seria o operador do esquema de corrupção no âmbito da diretoria de abastecimento, soando, por conseguinte, à vista de uma cognição sumária, verossímil sua afirmação no sentido de que 1% sobre o valor dos contratos seria destinado ao pagamento de propina para perpetuar o esquema de cartelização na diretoria da estatal informação que, aliás, condiz precisamente com a asserção de Paulo Roberto Costa. Portanto, em linha de princípio, há fortes indícios de materialidade de enriquecimento ilícito de agentes públicos da estatal e de agente políticos, a partir do pagamento de propina por agentes econômicos, com o intuito de perpetuar um esquema de cartelização de empresas para adjudicar contratos com a sociedade de economia mista.

6. Ressalto que, muito embora os depoimentos dos colaboradores caracterizem-se como genuíno meio de obtenção de prova, e não como meio de prova propriamente dizendo (entendimento sufragado pelo Plenário da Suprema Corte), nada impede que essas declarações sejam aquilatadas para, em conjunto com demais elementos indiciários, formar convicção judicial suficiente para a concessão de medida liminar. Sobre o conteúdo probatório da colaboração premiada Renato Brasileiro de Lima disserta que: (...)

7. Portanto, se, de um lado, a sentença penal condenatória não pode ser prolatada apenas com base em depoimento produzido em virtude de colaboração premiada, de outro, nada impede que essas declarações deem base à formulação de juízo deliberatório (como no caso de recebimento da denúncia), motivo pelo qual, na ação de improbidade, figuram, por si só, como um “standard probatório” razoável de indícios de materialidade do ato ímprobo.

8. Não bastasse isso, no caso, os depoimentos produzidos deram lastro a sentenças penais condenatórias proferidas pelo Juízo da 13ª Vara Federal desta Subseção Judiciária, assim como facilitaram a colheita de provas em face de inúmeros outros acusados. Daí por que, inclusive, de terem sido confirmadas as benesses contempladas nos acordos de colaboração.

9. Entretanto, se, por um lado, estão bem delimitados os indícios da existência do esquema de corrupção, por outro, entendo que esses depoimentos não são elementos hábeis, por si só, a delinear a extensão do enriquecimento ilícito auferido por cada acusado. Como preceitua o parágrafo único do artigo 7º da Lei de Improbidade, “a indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.” Vale dizer: é necessário que seja delimitada qual seria, ainda que prima facie, o valor do enriquecimento do agente, aplicável inclusive na hipótese de litisconsórcio. Afinal de contas, a tutela cautelar visa a satisfazer futuro cumprimento da sentença.

(...)

11. Em resumo: para a decretação de indisponibilidade, sob o fundamento de enriquecimento ilícito do agente público, é necessário que seja delimitada, de maneira razoavelmente precisa, qual teria sido o proveito financeiro do acusado, não sendo cabível, portanto, mesmo que à vista de cognição sumária, estender tutela provisória de cunho genérico a todos os litisconsortes.

(...)

**13. Contudo, observo que a extensão da medida de constrição a todos os acusados indistintamente pelo valor máximo, isto é, sem precisar qual o valor de propina recebido por cada qual e isso apenas com base no depoimento**



**de dois colaboradores, implicaria severa subversão a corolário básico do direito sancionatório: o de que cabe à acusação provar a imputação, ainda que para lograr tutelas de caráter efêmero, hipótese em que apenas não se exige a certeza processual, mas prova indiciária.** A propósito, calha destacar a observação formulada com maestria por Gustavo Henrique Badaró, em sua clássica tese de doutoramento “Ônus na Prova no Processo Penal”, a respeito do ônus da prova para a prolação de decisão proferida à luz de uma cognição sumária: (...)

14. Embora o autor tenha feito alusão à decisão que recebe a pronúncia no procedimento especial do Tribunal do Júri, a essência de seu pensamento deve ser aplicada ao caso: embora a lei preveja certo abrandamento quanto aos elementos probatórios necessários à concessão de uma tutela efêmera como no caso da indisponibilidade de bens, cabe, ainda assim, à acusação a prova da existência dos indícios do ato de improbidade, não se aplicando, portanto, o jargão “*in dubio pro societate*”; afinal, se houver dúvidas quanto aos indícios de responsabilidade, indefere-se o requerimento, descabendo, pois, qualquer regra de julgamento que milite em favor da acusação, em detrimento das garantias do processado.

15. Logo, se não há fortes indícios acerca da fração ideal que cada acusado recebia sobre a propina, não é possível a decretação da indisponibilidade de seus bens nesses termos, pois não se opera, no caso, a parêmia *in dubio pro societate*. Por outro lado, o pedido de bloqueio em face de todos os acusados pelo valor total de propina em razão dos contratos celebrados no âmbito da diretoria de abastecimento implicaria criar nova hipótese de responsabilização solidária, sem previsão legal em dissonância, por consequência, com as regras mais básicas do direito sancionatório.

16. Por essas razões, o valor do bloqueio será aferido em relação a cada acusado em específico e com base nos indícios concretos de recebimento de propina por cada qual, sem ser possível, por conseguinte, acolher, de plano, o requerimento formulado pelo Ministério Público Federal no sentido de determinar a indisponibilidade de bens de todos os acusados pelo valor total do pagamento de propina, apurado com base em percentual sobre contratos celebrados no âmbito da diretoria de abastecimento da Petrobras.

17. Por outro ângulo, até se poderia aventar que o bloqueio a partir de frações ideais sobre o valor dos negócios, tais como citadas pelos colaboradores, se destinaria ao ressarcimento ao erário, na medida em que a propina caracterizaria valor mínimo relativo ao dano causado aos cofres públicos (sobrepço das obras), operandose, pois, plenamente a regra segundo a qual, em se tratando de ressarcimento de danos, a responsabilidade deve ser solidária (REsp 1637831/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2016).

18. Contudo, a questão do enquadramento do pagamento de propina como valor mínimo da lesão causada aos cofres públicos está em franca discussão perante este Juízo, o qual já decidiu que: (...)

19. Portanto, embora passível de revisão, por ora até mesmo para manter a coerência do sistema de jurisdicional, entendo por bem manter esse posicionamento, rechaçando o enquadramento do pagamento da propina como prova de valor mínimo de dano causado ao erário.

20. O mesmo raciocínio, pois, há de ser aplicável ao pedido de constrição fundamentado no pagamento de propina em virtude da alienação de nafta pela Petrobras por preço aquém ao praticado no mercado. Ou seja, conquanto Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef tenham estimado valor do pagamento de propina, não há delimitação de qual seria o valor auferido por cada agente político.

Quanto ao dano ao erário, a acusação não apontou qual teria sido o prejuízo total causado a Petrobras com a celebração do negócio por preço inferior ao do mercado.

21. Traçados os contornos da ordem de bloqueio à luz da existência dos indícios da existências das infrações, passo à análise dos indícios de autoria de cada acusado.

(...)

#### II.2.10. Partido Progressista

1. Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado a quem incumbe o grave dever de zelar pelo interesse dos cidadãos que representam.

Conforme previsto pelo artigo 1º da Lei 9.096/95:

*“O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”*

2. Sobre o relevante papel dessas instituições Gilmar Ferreira Mendes disserta que:

*Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral[82]. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade. Como nota Grimm, se os partidos políticos estabelecem a mediação entre o povo e o Estado, na medida em que apresentam lideranças pessoais e programas para a eleição e procuram organizar as decisões do Estado consoante as exigências e as opiniões da sociedade, não há dúvida de que eles atuam nos dois âmbitos (Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. - 9. ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2014).*

3. Nem por isso, entretanto, é possível imunizar entidade de caráter privado que se beneficia financeiramente da prática de atos ímprobos. *Nesse contexto, Emerson Garcia preleciona que as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas nos termos da Lei de Improbidade Administrativa: Também as pessoas jurídicas poderão figurar como terceiros na prática dos atos de improbidade, o que será normalmente verificado com a incorporação ao seu patrimônio dos bens públicos desviados pelo ímprobo. Contrariamente ao que ocorre com o agente público, sujeito ativo dos atos de improbidade e necessariamente uma pessoa física, o art. 3º da Lei de Improbidade não faz qualquer distinção em relação aos terceiros, tendo previsto que “as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público...”, o que permite concluir que as pessoas jurídicas também estão incluídas sob tal epígrafe. (Garcia, Emerson Improbidade administrativa / Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. - 7ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2013, p. 390).*

4. Inclusive, o artigo 28 da Lei 9.096/95 preceitua que será cancelado o registro civil de partido que não tenha prestado contas à Justiça Eleitoral, o que demonstra que essas entidades, de fato, submetem-se a regime de sancionamento,



também previsto, aliás, no art.36 do mesmo diploma legal. Desse forma, entendo que é possível, sim, que essas pessoas jurídicas respondam também nos termos da Lei de Improbidade Administrativa.

**5. Entretanto, diferentemente do que pontua acusação, não está suficientemente clara em que medida a agremiação partidária se teria beneficiado dos valores angariados por alguns de seus integrantes, de modo que a extensão da medida de constrição com base em responsabilização solidária não deve ser acolhida. O que se tem de concreto, no presente momento, é que o Diretório Nacional do Partido recebeu R\$ 2.470.000,00 (Tabela 32) em doações eleitorais promovidas por empresas que participavam do cartel e cujos representante mantiveram contato com Alberto Youssef, conforme explanado no item “16” do tópico “II.2.4” da presente decisão.** Portanto, o bloqueio deve se circunscrever a esse valor, sem prejuízo de que novas informações aventadas pela acusação corroborem que o Partido se teria beneficiado em maior quantia. Assim, considerado o valor da multa em seu patamar máximo, o valor total será de R\$ 9.880.000,00.

(...)

### III. DO DISPOSITIVO

Diante do exposto:

III.1. Quanto aos pedidos de cassação de aposentadoria e de dano moral coletivo, extingo a relação processual, sem resolução do mérito, por inadequação da via eleita (art.485, VI do NCPC c/c art.17, §11 da Lei 8.429/92);

III.2. Com base no artigo 7º da Lei 8.429/92, DECRETO a indisponibilidade dos bens dos seguintes acusados:

(...)

\* Partido Progressista no valor de R\$ 9.880.000,00 (nove milhões oitocentos e oitenta mil reais);

III.3. À Secretaria para que:

III.3.1. proceda-se à autuação de classes “petição” para dar cumprimento à medida de indisponibilidade de bens (cada uma para cada acusado);

Ressalto, de antemão, que esta medida tem por escopo assegurar a celeridade e a economia processual no que toca à presente demanda, de modo que não haverá qualquer ônus de sucumbência em virtude de decisões proferidas no incidente instaurado;

III.3.1.1. Em cada incidente (em cada “petição”):

- a) proceda-se ao bloqueio de ativos financeiros via sistema Bacenjud;
- b) proceda-se ao bloqueio de veículos via RENAJUD;

c) proceda-se ao bloqueio de imóveis via sistema CNIB. Caso o Cartório de Registro de Imóveis oponha-se ao bloqueio, expeça-se ofício;

d) oficie-se à Junta Comercial do Paraná para que seja efetuado o bloqueio das cotas sociais;

Ressalto que cabe à acusação, em cada incidente, diligenciar no sentido de existirem outros bens a bloquear. Por outro lado, incumbe aos acusados, no incidente, demonstrar eventual impenhorabilidade dos bens constritos.

### III.3.2. Nestes autos:

III.3.2.1.. Notifiquem-se os acusados (por carta, com aviso em mão própria) para que apresentem defesa prévia em quinze dias (art.17º, §7º da Lei 8.429/92). Quanto aos acusados que porventura estejam custodiados, a notificação deverá ser por meio de oficial de justiça, inclusive com a expedição de carta precatória, se necessário. Advirto, desde logo, que o prazo para a defesa prévia transcorrerá a partir da juntada de cada aviso de recebimento, não se aplicando, pois, o artigo 231, §1º do Código de Processo Civil. Afinal, “o tocante ao art. 241, III do CPC, vislumbra-se que tal regra somente se aplica às hipóteses de citação. Os prazos de notificação para defesa preliminar, no procedimento da ação de improbidade, são contados para cada um dos réus individualmente.”(AgRg no REsp 1151010/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 30/08/2013).

III.3.2.2. Notificados, intime-se o Ministério Público Federal para que se manifeste em trinta dias;

III.3.2.3. Por fim, voltem-me para a análise da admissibilidade da petição inicial, nos termos do art.17, §8 e §9º da Lei 8.429/92).

III.3.2.4. Proceda-se à anotação do segredo de justiça nível 1 aos documentos que compõem os seguintes anexos: ANEXO 58, ANEXO 59, ANEXO 91, ANEXO 92, ANEXO 93, ANEXO 113, ANEXO 114, ANEXO 153, ANEXO 154, ANEXO 155, ANEXO 156, conforme petição formulada pelo Ministério Público no evento 15;

III.3.2.5. Anote-se a procuração colacionada no evento 16;

Intimem-se.”

Documento eletrônico assinado por FRIEDMANN ANDERSON WENDPAP, Juiz Federal, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 700003142852v312 e do código CRC 94d7486c.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FRIEDMANN ANDERSON WENDPAP

Data e Hora: 07/04/2017 13:07:17

Entendeu Vossa Excelência que os eventos fartamente divulgados pela mídia escrita, falada e televisionada, e a delação premiada dos dois colaboradores indicariam a existência de indícios da prática de atos ímprobos por parte de integrantes do Partido Progressista.

Tais elementos, segundo a r. decisão, seriam suficientes para configurar os requisitos necessários ao deferimento da medida emergencial requerida pelo d. Ministério Público Federal.

A decisão, não obstante exarada com a louvável preocupação de ressalvar futura indenização ao erário, *data venia*, foi tomada sob o influxo de um suposto clamor popular, desviando-se do direito aplicado à espécie.

Ato contínuo, Vossa Excelência determinou a notificação dos réus para a apresentação de Defesa Prévia.

## **2 - QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA**

### **2.1. Incompetência absoluta da 1ª Vara Federal de Curitiba/PR e Illegitimidade Ativa do d. Ministério Público Federal**

Dispõe o Código de Processo Civil de 2015:

Art. 64. (...)

§ 1º A incompetência absoluta pode ser alegada em qualquer tempo e grau de jurisdição e deve ser declarada de ofício.

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

V - reconhecer a existência de preempção, de litispendência ou de coisa julgada;

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

IX - em caso de morte da parte, a ação for considerada intransmissível por disposição legal; e

(...)

§ 3º O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado.

Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar:

I - inexistência ou nulidade da citação;

II - incompetência absoluta e relativa;

III - incorreção do valor da causa;

IV - inépcia da petição inicial;

V - preempção;

VI - litispendência;

- VII - coisa julgada;
- VIII - conexão;
- IX - incapacidade da parte, defeito de representação ou falta de autorização;
- X - convenção de arbitragem;
- XI - ausência de legitimidade ou de interesse processual;
- XII - falta de caução ou de outra prestação que a lei exige como preliminar;
- XIII - indevida concessão do benefício de gratuidade de justiça.
- (...)

§ 5º Excetuadas a convenção de arbitragem e a incompetência relativa, o juiz conhecerá de ofício das matérias enumeradas neste artigo.

Conforme se depreende dos autos, o MPF tenta demonstrar pertinência na distribuição da ação à Justiça Federal (e, logicamente, sua legitimidade ativa) aduzindo que, por ser a União a acionista majoritária da Petrobrás, sociedade de economia mista, o seu interesse na demanda seria evidente.

Para explicar sua atuação e a distribuição à JF, o MPF aduz, também, que os fatos apurados decorrem de uma Operação que visa a apurar desvios de recursos públicos que, em tese, abasteceriam o caixa de partidos políticos e beneficiariam agentes políticos federais, o que sedimentaria a competência.

Ocorre que os argumentos do d. Ministério Público Federal, bem como sua pretensão quanto à legitimidade ativa da ação e processamento perante a Justiça Federal é totalmente contrária a decisões já sumuladas pelo c. STF e pelo c. STJ.

Primeiro, convém lembrar o que dispõe a súmula 556 do STF: “*É competente a Justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista*” - pelo termo “comum” dessa Súmula entende-se a Justiça Comum Estadual, conforme se extrai da leitura dos acórdãos que ensejaram sua aprovação (Conflito de Jurisdição 5.966/SP e Conflito de Jurisdição 6.013/PR).

Em idêntico sentido e também sem qualquer ressalva, a Súmula 42 do STJ: “*Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento.*” (Corte Especial, julgado em 14/05/1992, DJ 20/05/1992, p. 7074).

Especificamente no âmbito das ações de Improbidade Administrativa, o entendimento também é nítido: “**A ação de improbidade administrativa que se volta contra dirigente de sociedade de economia mista da qual a União é acionista majoritária não acarreta, por si só, a presença de violação de interesse, econômico ou jurídico, da União**” (ACO 2438 AgRg, Relator(a):

Minº Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/02/2015, DJe-045, divulgado em 09-03-2015 e publicado em 10-03-2015).

Ademais, não há falar em inaplicabilidade da tese para os casos em que a União é acionista majoritária, notadamente porque também existe súmula, do próprio c. STF, no sentido de que as causas em que for parte o Banco do Brasil serão processadas e julgadas pela Justiça Estadual: *“Compete à Justiça Estadual, em ambas as instâncias, processar e julgar as causas em que for parte o Banco do Brasil S.A.”* (Súmula 508).

Por sua vez, não há falar em competência da Justiça Federal por ser a Lava Jato uma Operação que investiga a destinação de verbas públicas a partidos políticos e agentes políticos federais, uma vez que não há qualquer previsão legal ou constitucional para essa conclusão, além de não se estar tratando de ação de natureza criminal.

Assim, o direcionamento da ação que exemplifica a tese aqui defendida à Justiça Federal viola o art. 109 da CF, o qual não elenca nenhuma hipótese que justifique o processo e julgamento, por Juízes Federais, de ação de Improbidade Administrativa decorrente de supostos prejuízos causados a sociedades de economia mista.

Não sendo de competência da Justiça Federal a apreciação dessa espécie de ação, há, por consequência lógica, ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, uma vez que a organização e as atribuições do MPF, previstas na LC 75/93, são no sentido de que suas funções serão exercidas *“nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais”* (inc. I do art. 37) e *“nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional”* (inc. II do mesmo artigo).

Cita-se o seguinte julgado do c. Supremo Tribunal Federal, que se aplica perfeitamente a esta demanda:

**“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ATOS DE DIRIGENTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA DA QUAL A UNIÃO É ACIONISTA MAJORITÁRIA. INTERESSE DA UNIÃO QUE NÃO SE CARACTERIZA POR SI SÓ.**



**CONFLITO RESOLVIDO PARA ASSENTAR A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO PARA ATUAR NO CASO SUB EXAMINE, RESSALVADO O DESLOCAMENTO PARA A JUSTIÇA FEDERAL, E, CONSECTARIAMENTE, PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, NO CASO DE EVENTUAL INTERESSE SUPERVENIENTE DA UNIÃO. SÚMULA Nº 517/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

**1. A ação de improbidade administrativa que se volta contra dirigente de sociedade de economia mista da qual a União é acionista majoritária não acarreta, por si só, a presunção de violação de interesse, econômico ou jurídico, da União.**

**2. In casu, não se vislumbra, a priori, interesse jurídico direto da União apto a fixar a competência da justiça federal, e por conseguinte, a atribuição do Parquet Federal.**

**3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ACO2438 AgRg, Relator(a): Minº LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/02/2015)**

O d. MPF, ao distribuir a ação à Justiça Federal, simplesmente requer a notificação da União para que se manifeste se possui interesse na causa e, assim, tenta forçar sua legitimidade e construir uma competência que não existe na legislação, tampouco na Constituição. Ora, isso deveria ser apurado no juízo originariamente competente, e não em um juízo imposto pelo MPF.

O que se percebe, portanto, é que ações de Improbidade Administrativa decorrentes de supostos danos causados a sociedades de economia mista - o que se ilustra perfeitamente com a Operação Lava Jato, que trata de ilícitos relacionados à Petrobras -, devem tramitar na Justiça Estadual.

Isto porque, toda a controvérsia existente entre a Petrobrás e os réus não envolve nenhuma das pessoas elencadas no art. 109, I, da Constituição Federal, de modo que o r. Juízo da 1ª Vara Federal de Curitiba/PR não é o competente para o seu processo e julgamento, d.v.

É oportuno consignar que matéria idêntica, inclusive, já foi objeto de decisão do Juízo da 3ª Vara Federal de Curitiba/PR, nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5027001-47.2015.4.04.7000/PR, que declarou ser a União parte ilegítima para o feito. Veja-se o teor da decisão proferida pela Douta Magistrada Ana Carolina Morozowski:

“(…)

## 2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO

As rés alegam que a União não seria parte legítima para propor esta ação civil pública.

A Lei 8.429/92 indica, em seu art. 17, os legitimados ativos para a propositura de ação civil pública contra atos de improbidade administrativa:

“Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”

Quando a lei diz que pessoa jurídica interessada poderá propor ação de improbidade, quis se referir à pessoa jurídica que detém interesse jurídico no combate ao ato improprio e na reparação do dano ocasionado por ele. Deve haver o interesse jurídico, visto esse como condição da ação, na resolução do conflito que é colocado. Note-se que a legitimidade das partes está intrinsecamente ligada ao interesse de agir.

Nas palavras de Pedro Roberto Decoman, “Por pessoa jurídica interessada, entenda-se aquela contra a qual o ato de improbidade foi cometido, seja pessoa jurídica de Direito Público, seja de Direito Privado. Em outras palavras, será aquela dentre as entidades referidas no *caput* ou no parágrafo único do art. 1º da lei que tenha sido vitimada pelo ato de improbidade.” (Improbidade Administrativa, Dialética, p. 232).

Assim sendo, a pessoa jurídica interessada tem que participar da relação jurídica de direito material que é trazida a juízo, o que não ocorre com a União.

Diante disso, nota-se que a União, a despeito de ser sócia majoritária da Petrobrás, de fazer regularmente aportes financeiros para ela e possuir interesse econômico no feito, não é a pessoa interessada juridicamente, nem legitimada para a propositura desta ação. Quem detém essa posição é a Petrobrás, nos termos do dispositivo acima transcrito.

Vale lembrar que a União, enquanto sócia, poderia ingressar com outros tipos de ação com o objetivo de se ver ressarcida dos ganhos que deixou de auferir em razão dos atos tidos como ilícitos indicados na inicial, mas não com ação civil pública de improbidade administrativa, requerendo a condenação dos réus nas sanções previstas no art. 12, da referida lei.

E mais, a União, como sócia controladora da Petrobrás, pode interferir indiretamente no combate ao ato ímproprio, por meio da própria Petrobrás.

No ponto, o Supremo Tribunal Federal já entendeu, no Ag. Reg. na Ação Cível Originária nº 2.438, que: “O mero fato de a União Federal ter participação ou o controle acionário majoritário em sociedade de economia mista na qual atuava agente sobre o qual recaiam as alegações de improbidade administrativa não tem o condão de, por si só, definir a competência da Justiça Federal e, conseqüentemente, a atribuição do Ministério Público Federal. Entretanto, pondero que o eventual interesse processual superveniente da União poderá resultar no deslocamento da atribuição para a Justiça Federal.” Mais adiante, esclarece que: “*In casu*, verifico que, *a priori*, não se vislumbra interesse jurídico direto da União apto a fixar a competência da justiça federal, e por conseguinte, a atribuição do *Parquet Federal*.” (grifo nosso)

Do acima transcrito, infere-se que: 1) as ações de improbidade contra ato praticado por dirigente de economia mista poderão ser propostas pelo Ministério Público Estadual, como legitimado extraordinário; 2) a competência será da justiça estadual; 3) o fato de a União ser acionista da sociedade de economia mista não revela, por si só, seu interesse jurídico; 4) a União só poderá participar da ação, como legitimada ordinária ou assistente, caso se revele seu interesse jurídico direto.

Deste modo, a União deve ser considerada parte ilegítima para o feito.

A tal conclusão chegaríamos com facilidade se o feito não envolvesse questões que repercutiram tão profundamente em nossa sociedade. Suponhamos que uma determinada ação de improbidade imputasse apenas um ato ímprobo a determinado diretor da Petrobrás por ele ter aceitado usar jatos e imóveis de uma determinada construtora. Neste caso, parece-me cristalino que a União não seria legitimada para propor a ação. Com isso, quero demonstrar que o feito suscita dúvidas somente diante da grandiosidade do esquema montado e da sua influência na cena política brasileira.

Ocorre que a questão da legitimidade, como já visto, traz a reboque também a questão da competência, que é cara ao sistema processual e é garantia do Estado Democrático de Direito. Isso porque, em que pese o feito tenha que ser extinto em relação à União, é verdade que a lide subsiste, pois a Petrobrás ingressou no polo ativo do feito. Desta forma, continua íntegra a relação de direito processual havida entre esta e os demais réus.

Todavia, a lide instaurada entre a Petrobrás e os réus não envolve nenhuma das pessoas elencadas no art. 109, I, da Constituição Federal, de modo que este juízo não seria o competente para o seu processamento e julgamento.

### 3. DECISÃO

Sendo assim, declaro a União parte ilegítima pra o feito e julgo extinto o processo em relação a ela. Consequentemente, declino da competência para o julgamento e o processamento deste feito, bem como dos feitos distribuídos por dependência a este para uma das varas cíveis da justiça estadual desta capital.

Intimem-se as partes dessa decisão.

Traslade-se cópia desta decisão aos feitos dependentes.

Aguarde-se o decurso do prazo para interposição de agravo desta decisão para o cumprimento do acima determinado.”

Documento eletrônico assinado por **ANA CAROLINA MOROZOWSKI, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700001875262v53** e do código CRC **09e658c1**.

Tem razão a d. Magistrada ao afirmar que a União, enquanto sócia, poderia ingressar com outros tipos de ação com o objetivo de se ver ressarcida (a própria União, não a Petrobras) dos ganhos que deixou de auferir em razão dos atos tidos como ilícitos indicados na inicial, mas jamais com ação civil pública de improbidade administrativa, tendo em vista a inexistência de permissivo legal.

Ainda, é importante que se diga que, reconhecida a incompetência absoluta da Justiça Federal, faz-se necessário delimitar o Juízo Estadual competente para o processamento e julgamento da ação desta natureza.

Aplica-se à espécie o disposto no art. 2º da lei da ACP (lei 7.347/85): *“as ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”*.

Por sua vez, o CDC (Lei 8.078/90), aplicado supletivamente às ações civis públicas por força do art. 21 da Lei da ACP, estabelece que:

*“Art. 93. Ressalvada a competência da JF, é competente para a causa a justiça local: I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; **II - no foro da Capital do Estado ou no do DF, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do CPC aos casos de competência concorrente.**”*

Considerando-se a suposta ocorrência de danos de âmbito nacional, haveria que se buscar o foro da sede da sociedade de economia mista cuja existência traça toda a correlação entre os fatos narrados. No caso aqui analisado, seria o Estado do Rio de Janeiro, sede da Petrobrás.

Se assim não fosse, haveria de ser o foro onde está, em tese, sediada a União, qual seja, a Circunscrição Judiciária do Distrito Federal. E, assim não se entendendo, aplicar-se-ia o inc. II do art. 93 da Lei 8.078/90 para estender à Justiça Comum Estadual de qualquer Capital dos estados brasileiros a competência para apreciação da lide.

Não obstante, apenas para demonstrar uma tese subsidiária, convém discutir a competência territorial para o caso de fixação da Justiça Federal, pelo interesse da União, como competente para o processamento e julgamento de ações que visem a apurar danos causados a sociedade de economia mista.

No caso utilizado como exemplo, o d. MPF alegou que, tratando a ação de supostos danos difusos de âmbito nacional, aplicar-se-ia o disposto o art. 93, II, da Lei 8.078/90, o que conferiria competência concorrente aos foros

das Capitais dos Estados e do DF. Diante disso, o d. MPF alegou que “o feito deveria tramitar na Seção Judiciária de Curitiba/PR, em razão de a Operação Lava Jato ter se originado e desenvolvido naquela localidade, onde estaria a maior parte dos elementos probatórios.

Ocorre que a premissa adotada pelo MPF, d.v., foi equivocada! O art. 92, II, da lei 8.078/90 não se aplica aos casos de competência da Justiça Federal, pois o dispositivo é expresso ao ressalvá-la.

Volta-se, portanto, à regra do art. 2º da Lei da ACP, isto é, ao local de ocorrência do dano, e à normatização geral do CPC, no sentido de que as ações serão ajuizadas no foro do domicílio do réu (arts. 42 e ss. do CPC/15).

Assim, *ad argumentandum*, caberia ao d. MPF - se da Justiça Federal fosse a competência para apreciar a lide - distribuir o feito à Seção Judiciária do DF - onde está sediada a União, cujo interesse ofendido ensejaria, na hipótese, o juízo federal - ou, subsidiariamente, à Seção Judiciária do Rio de Janeiro, sede da Petrobrás.

Ademais, não há falar em distribuição à Seção Judiciária de Curitiba-PR em função de suposta prevenção a outras ações de improbidade que eventualmente tenham sido lá distribuídas.

Isso porque o c. Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.540.354/PR (2015/0151964-4), decidiu que as ações de Improbidade Administrativa relacionadas à Operação Lava Jato deverão ser livremente distribuídas:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. “OPERAÇÃO LAVA JATO”. DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO. CRITÉRIO. ART. 17, § 5º DA LEI Nº 8.429/92 (MESMA CAUSA DE PEDIR OU MESMO OBJETO). PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. REGRAS GERAIS PREVISTAS NOS ARTS. 103 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973 E 76 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NÃO APLICAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO JUIZ NATURAL.

I - Na apreciação da temática envolvendo conexão de ações e prevenção de Juízo, deve-se ter em conta o princípio do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII, da CR/88), que assegura a todos processo e julgamento perante juiz independente e imparcial, com competência prévia e objetivamente estabelecida no texto constitucional e na legislação pertinente, vedados os juízos ou tribunais de exceção.

II - A Lei nº 8.429/92 (Lei de improbidade Administrativa - LIA), bem como a Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), em suas redações originais, não continham norma específica acerca de prevenção e de conexão, sendo aplicado, nas ações de improbidade administrativa, supletiva e subsidiariamente, por força do art. 19 da LACP, o disposto nos arts. 105 e 103 do Código de Processo Civil/1973.



III - Com a Medida Provisória nº 2.180-35/2001, vigente por força da Emenda Constitucional nº 32/2001, as Leis ns. 8.429/92 e 7.347/85 passaram a contar com previsão expressa a respeito, respectivamente nos arts. 17, § 5º e 2º, parágrafo único, cuja aplicação, pelo princípio da especialidade, afasta a incidência das normas gerais, previstas nos arts. 103 do Códigos de Processo Civil/1973 e 76 do Código de Processo Penal.

**IV - Embora a redação seja semelhante, impende reconhecer, sob pena de concluir-se pela inutilidade da alteração legislativa efetuada, que os critérios configuradores da conexão entre ações de improbidade administrativa, aptos a determinar prevenção de Juízo, nos termos do art. 17, § 5º da LIA (mesma causa de pedir ou mesmo objeto), são mais rígidos que os previstos na regra geral do art. 103 do Código de Processo Civil/1973.**

**V - Não se configurando a mesma causa de pedir nem o mesmo objeto entre as ações de improbidade administrativa, não incide a regra de prevenção prevista no art. 17, § 5º, da LIA, impondo-se a livre distribuição por sorteio entre os Juízos competentes.**

VI - Recurso especial desprovido. (REsp 1540354/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2016, DJe 27/05/2016)

Lamentavelmente, d.v., o que se observa é que, para além da tentativa de forçar o r. Juízo Federal e a conseqüente legitimidade ativa do MPF, o órgão ministerial contraria a legislação no que tange à competência territorial, o que infelizmente fere a paridade de armas entre as partes, para prevalecimento ilegal do local de apuração originária dos fatos.

Diante disso constata-se a conseqüente ilegitimidade do autor, devendo ser extinto o feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 484, VI do CPC/2015, bem como a incompetência absoluta da Justiça Federal para o processamento e julgamento desta demanda.

Portanto, o Partido Progressista requer seja acolhida esta preliminar para que esse MM. Juízo reconheça, de pronto, a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a causa, sedimentando-se a competência da Justiça Estadual do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal.

## **2.2. Irregularidade na distribuição da ação para a 1ª Vara Federal de Curitiba - Ausência de Conexão**

Não há que se falar em distribuição da ação de improbidade em questão para a 1ª Vara Federal de Curitiba/PR, da forma como foi feita pelo d. MPF, em função de suposta prevenção a outras ações de improbidade que eventualmente tenham sido aí distribuídas/direcionadas.

O que se tem aqui, Excelência, é uma distribuição manifestamente dirigida, de acordo com a conveniência do MPF, com todas as vênias e homenagens devidas, até porque, se o fundamento é prevenção em razão de ações de improbidade no âmbito da “Operação Lava Jato”, porque o MPF não distribuiu a ação para o Juízo da 3ª Vara Federal de Curitiba ou 2ª Vara Federal de Curitiba ou 5ª Vara Federal de Curitiba, onde também tramitam ações que dizem respeito à chamada “Operação Lava Jato”?

Não há conexão com as ações de improbidade administrativa baseadas na chamada operação “Lava Jato”, pois os processos apresentam fatos distintos sem conexão direta. Como já dito, assim entendeu a c. 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao resolver um impasse criado há mais de dois anos, quando o d. Ministério Público Federal estendeu o famoso caso de corrupção da Petrobras à esfera cível.

Cinco ações de improbidade foram apresentadas em fevereiro de 2015. O primeiro processo de improbidade administrativa chegou à 2ª Vara Federal de Curitiba. O Juiz Federal Cláudio Roberto da Silva negou solicitação do d. MPF e permitiu que os demais fossem distribuídos por sorteio. Para ele, a irregularidade imputada aos réus baseia-se em cada contrato celebrado entre empreiteiras e a Petrobrás, sem necessária interligação.

Com essa decisão, três outras acusações foram levadas à 5ª Vara Federal e outra para a 3ª Vara Federal. Os MM. Juízes responsáveis rejeitaram julgá-las, avaliando que deveriam ficar com o primeiro colega. Como o Juiz Federal Cláudio Roberto da Silva manteve o entendimento, o conflito de competência chegou ao c. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Processo nº 5007769-97.2015.404.0000), que manteve a distribuição espalhada para diferentes varas.

O caso chegou ao c. STJ após a interposição de Recurso Especial pelo d. Ministério Público Federal em face de acórdão proferido pela c. 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em sede de conflito negativo de competência instaurado entre os Juízos das 2ª e 3ª Varas Federais de Curitiba-PR, nos autos da ação de improbidade nº 5006695-57.2015.4.04.7000.

O MPF pretendia que todas as ações fossem julgadas pela 2ª Vara Federal, onde foi distribuído o primeiro processo, sob o argumento de que tratam do mesmo esquema de corrupção.

No entanto, resta fartamente demonstrado, em que pese tratar-se de fatos deflagrados na operação “Lava Jato”, que os processos não têm o mesmo objeto e qualquer entendimento diverso ignora o princípio do juiz natural.

No c. STJ, a relatora do caso, Ministra Regina Helena Costa, manteve a tese do c. TRF da 4ª Região de que as ações de improbidade administrativa devem ter livre distribuição. O voto foi aprovado por unanimidade no REsp REsp 1540354/PR, julgado em 19/05/2016, conforme acórdão já colacionado no tópico anterior.

Ou seja, o c. STJ já entendeu que não há conexão e que as ações de improbidade administrativa devem ter livre distribuição, assim, a distribuição dirigida desta Ação Civil ao Juízo da 1ª Vara Federal de Curitiba viola o princípio do Juiz Natural.

Lamentavelmente, d.v., a continuidade de processamento da ação instaurada pelo d. *Parquet* e distribuída diretamente a essa 1ª Vara Federal de Curitiba/PR fere os princípios constitucionais já elencados, razão pela qual deve ser determinada a imediata redistribuição do feito, obedecendo-se a regra da livre distribuição, tornando-se sem efeito todos os despachos e decisões até então proferidos.

### **2.3. Inépcia da Petição Inicial**

Quanto ao Partido Progressista - PP, não há conexão lógica entre os fatos narrados e as pretensões formuladas.

De acordo com a literalidade do § 1º, inciso III do artigo 330 do CPC/2015, a petição inicial é inepta quando da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

Tal dispositivo tem perfeita aplicação à espécie dos autos, para que seja indeferida a petição inicial no que diz respeito ao Partido Progressista, uma vez que a narração dos fatos procedida pelo d. MPF não permite alcançar a conclusão apresentada na exordial.

Isto porque, os fatos narrados na petição inicial não conduzem, de maneira nenhuma à conclusão expressada pelo d. *Parquet* no sentido de que o Partido Progressista, pessoa jurídica, tenha perpetrado algum ato de Improbidade Administrativa.

Primeiro, porque não há nenhuma informação concreta que demonstre que o Partido Progressista, pessoa jurídica, tenha se beneficiado ilicitamente de recursos da Petrobrás e muito menos tenha se enriquecido em razão destes.

O próprio MM. Magistrado *a quo* reconhece na decisão que decretou a indisponibilidade de bens dos réus:

***“(...) Entretanto, diferentemente do que pontua acusação, não está suficientemente clara em que medida a agremiação partidária se teria beneficiado dos valores angariados por alguns de seus integrantes, de modo que a extensão da medida de constrição com base em responsabilização solidária não deve ser acolhida.***

O que se tem nos autos é que o Diretório Nacional do PP recebeu R\$ 2.470.000,00 (Tabela 32) em doações eleitorais permitidas e regularmente declaradas ao Tribunal Superior Eleitoral. De forma alguma pode haver imputação de improbidade administrativa ao Partido Progressista em razão de doações eleitorais com expressa previsão legal e que foram regularmente declaradas perante a Justiça Eleitoral.

Não obstante, toda a narrativa da inicial contém ilações quanto a supostos atos ímprobos. Não há sequer um elemento concreto que indique, efetivamente, alguma forma de enriquecimento ilícito do Partido, prejuízo ao erário, ou ofensa a princípios da Administração Pública.

Quanto à suposta alegação de que membros do Partido Progressista estariam envolvidos no esquema de corrupção deflagrado na “Operação Lava Jato”, vale lembrar que se trata o agravante de uma agremiação partidária com **aproximadamente 1.500.000 (um milhão e meio) de filiados** e que não pode de maneira alguma ser responsabilizada e ter manchada sua reputação e longa trajetória política por atos suposta e alegadamente praticados por alguns de seus integrantes. Convenhamos, a grande e esmagadora maioria dos membros pertencentes a esta agremiação partidária não pode ser prejudicada e incluída na “vala comum” em razão de supostos atos praticados por alguns de seus filiados, dos quais definitivamente não se beneficiaram.

Dito isso, nota-se que a ação ministerial exercida contra o Partido Progressista é absolutamente temerária, d.v., dado que o d. *Parquet* faz suposições de que o Partido teria sido beneficiado dos atos supostamente praticados por alguns de seus filiados, hipoteticamente porque esses tais membros teriam conseguido sua reeleição em razão dos esquemas de corrupção, e supostamente o Partido se beneficiaria **indiretamente** de tal reeleição já que também supostamente aumentaria seu coeficiente eleitoral.

Ora, nada mais são do que suposições e conclusões do d. MPF com base em hipotéticas estratégias pertinentes à sua pretensão acusatória, d.v. Evidente, assim, o descumprimento do ônus processual de clareza e repercussão lógica da petição inicial, que repercute negativamente na garantia constitucional de ampla defesa, na medida em que subtrai do réu a possibilidade de se defender de fatos precisos e logicamente deduzidos.

Em se tratando de direito sancionatório, ainda que na esfera cível, não é possível a extensão de sanções não contempladas no tipo legal em decorrência de analogia ou de qualquer outra argumentação pragmática que tome como linha de princípio a magnitude dos danos causados aos cofres públicos. O direito posto é o direito posto; e não o direito suposto.

Portanto, impõe-se a declaração de inépcia da petição inicial (330, I, CPC/2015), uma vez que a conclusão nela posta não decorre, nem por generosa interpretação, dos fatos narrados pelo d. *Parquet* (330, § 1º, II, CPC), d.v., mas, sim, de suposições infundadas e absolutamente descabidas em um processo judicial, d.v. novamente.

Dessa forma, requer a esse MM. Juízo seja, de pronto, reconhecida esta questão para sequer receber a ação quanto ao Partido Progressista, pois não se extrai justa causa a fundamentar a propositura e a tramitação desta ação de improbidade, razão pela qual deve ela ser extinta, sem resolução de mérito, nos termos do § 8º do art. 17 da Lei 8.429/1992.

#### **2.4. Ausência do Elemento Subjetivo (Dolo e Culpa)**

Na oportunidade, é de suma relevância consignar que, em relação ao Partido Progressista, obviamente também não há qualquer afirmação relacionada a dolo, má-fé ou ao menos a uma conduta culposa a respeito dos fatos investigados nesta ação de improbidade. **A rigor, como já dito, não há a narrativa de qualquer conduta que seja.**

O CPC adota a “teoria da substanciação”, segundo a qual a causa de pedir reside nos fatos alegados pelo autor como fundamento de seu pedido. Dessa forma, para que uma ação de improbidade possa ser até mesmo admitida, incumbe ao Autor demonstrar que, dos fatos por ele narrados, resta minimamente demonstrado ato maculoso, de graves repercussões, tal como exigido pela Lei, por nossa doutrina e jurisprudência dominantes, *litteris*:

*“Nós temos que nos lançar de corpo e alma contra a improbidade, mas dentro dos princípios, da técnica e da ciência jurídica, porque, fora disso, nós é que seremos ímprobos no cometimento de graves injustiças contra aqueles que, inocentes, sejam acusados de improbidade.”*

*(BDA - Boletim de Direito Administrativo, NDJ, SP, out/05, p. 1.101/2).*



*“Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10.”*

*(AIA 30/AM, Rel. Minº Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJE 28.09.11).*

Não foi isso, no entanto, que ocorreu na espécie, já que a imputação de improbidade ao Partido Progressista acontece de maneira absolutamente dissociada do que é descrito na inicial, onde não há prova, indício ou o que for acerca do elemento subjetivo que indique a vontade de beneficiamento, direto ou indireto, dos ditos prejuízos sofridos pela Petrobrás.

Sem essa narrativa minimante aceitável, sequer tem o Partido Progressista capacidade de se defender neste processo, pois, contra ele, não se apresentou qualquer prova - ou sequer alegação - capaz de revelar sua eventual participação nos fatos descritos na inicial.

Vê-se que o MPF jamais teve prova ou mesmo indício de que o Partido Progressista **pessoa jurídica** teria se beneficiado de supostos atos ilícitos praticados por alguns de seus filiados. Quando o fez, partiu de premissa subjetiva e assim definida: deverá o Partido Progressista ser responsabilizado pelo simples fato de que alguns de seus filiados supostamente foram reeleitos aos cargos públicos supostamente utilizando em campanha eleitoral dinheiro de propina e supostamente isso beneficiaria o Partido com o aumento de Deputados na bancada. Ora, qual teria sido o ato de improbidade administrativa praticado pela pessoa jurídica da Agremiação Partidária?

Veja, Excelência, que o c. STJ já afirmou que a concorrência do ato de improbidade administrativa exige a consciente e voluntária participação no fato (ato ímprobo) tanto do agente público como do particular a ser responsabilizado.

Os julgados abaixo transcritos são irretocáveis sobre o tema, *verbis*:

*“Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a*

tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10º

(AIA 30/AM, Rel. Minº Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJE 28.09.11)  
ADMINISTRATIVO.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535 DO CPC. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. LEI Nº 8.429/1992. ART. 11. NECESSIDADE DA PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. DEVER DE PRESTAR CONTAS. PRESTAÇÃO TARDIA. AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA. ATO DE IMPROBIDADE. NÃO RECONHECIMENTO. RECURSO IMPROVIDO.

(...)

- A jurisprudência do STJ exige a presença do elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

- Não tendo sido comprovada a indispensável prática de conduta dolosa de atentado aos princípios da administração pública por parte daquele que presta as contas devidas, embora de forma tardia, incabível o reconhecimento da conduta ímproba (art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992).

Recurso improvido.

(REsp 1307925/TO, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2012, DJe 23/08/2012)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLOU OU PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO DEMONSTRADOS. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO DEMONSTRADOS. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

(...)

2. Para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, “é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10º” (REsp 1.261.994/PE, Rel. Minº BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12).

3. “A tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido” (REsp 939.118/SP, Rel. Minº LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 1º/3/11).

4. Caso em que o Tribunal de origem, considerando “irrelevante a prova do dolo ou má-fé do agente ou terceiro causador do dano para imposição da condenação de ressarcimento ao erário” (fl. 503e), deu provimento ao apelo do recorrido e condenou o recorrente, ex-prefeito, pela prática de ato de improbidade administrativa, consistente na contratação, sem prévio concurso público, de trabalhadores para a prestação de serviços de capina e limpeza de vias públicas do município.

5. Não havendo demonstração da existência de dolo do ora recorrente na prática dos atos tidos por ilegais ou de que eles tenham causado dano ao erário (de acordo com

a sentença, os contratados prestaram os serviços regularmente e receberam a devida remuneração, sem prejuízo para a Administração Pública), não há falar em improbidade administrativa.

(REsp 1269564/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 28/06/2012)

Esses, com todas as vênias, portanto, parecem ser fundamentos suficientes para afastar a possibilidade de recebimento da petição inicial contra o Partido Progressista.

### **3 - INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO RECEBIMENTO DA INICIAL**

Para o recebimento da inicial deve haver o mínimo de elementos aptos a comprovar os danos ao patrimônio público e fortes indícios de que o suposto agente causador dos atos de improbidade administrativa é efetivamente o réu indicado na ação de improbidade.

*Data maxima venia*, a petição inicial não apresenta uma fundamentação concreta que justifique a inclusão do Partido Progressista no polo passivo, posto que não se verifica nenhum pressuposto material, existência de fundada caracterização de fraude e beneficiamento da pessoa jurídica do Partido.

Na espécie dos autos, inclusive, conforme demonstrado nos tópicos anteriores, há sérios vícios formais que maculam o processamento e a própria existência da ação de improbidade perante o foro da Justiça Federal de Curitiba/PR, d.v.

Conforme se depreende da inicial, o fundamento alegado pelo d. MPF diz respeito à delação premiada de 02 (duas) pessoas: PAULO ROBERTO DA COSTA e ALBERTO YOUSSEF - considerados os supostos “operadores do esquema de corrupção na Petrobrás” e que alegadamente teriam ligação com políticos filiados ao Partido Progressista.

Veja-se que os fatos narrados pelo d. Ministério Público Federal remetem na íntegra às ações penais nº 5046512-94.2016.4.04.7000 e nº 5063130-17.2016.4.7000 em Curso na 13ª Vara Criminal da Subseção Judiciária de Curitiba/PR.

Ocorre que inexiste qualquer fato formalmente imputado ao Partido Progressista nas referidas ações penais.

Verifica-se claramente nos documentos anexados pelo d. MPF que inexistiu qualquer acusação formal contra o Partido Progressista, pessoa jurídica, sendo que não há nos autos sequer indícios de que o Partido tenha recebido recursos ilícitos e não declarados em sua prestação de contas.

Há apenas as delações premiadas de Paulo Roberto da Costa e Alberto Youssef onde alegam que haveria um esquema de arrecadação de propina em empresas que mantinham contratos com a Petrobrás, e que tal dinheiro era entregue em espécie diretamente a pessoas físicas. **Daí, indaga-se: Qual a relação do PP com isso? Resposta: ZERO!**

Veja-se os trechos do Termo de Colaboração nº 01 de PAULO ROBERTO COSTA (doc. 19 do Evento 1, INIC1):

*“[...] QUE como dito anteriormente a média de percentual pago a título de propina para os grupos políticos era em regra de 3% do valor total da obra, podendo ser reduzido a 2% ou 1,5% dependendo do andamento obra; QUE no caso das diretorias do PT o percentual era encaminhado integralmente para o partido na pessoa de JOSÉ VACCARI, tesoureiro do Partido dos Trabalhadores; QUE cada empreiteira tinha o seu mecanismo de fazer com que o valor da propina chegasse ao grupo político correspondente; QUE tudo isto é válido para qualquer área de contratação do governo; QUE no caso da diretoria de abastecimento onde atuava o depoente, do percentual de 3% antes mencionado, 2% ficava diretamente para o PT (diretamente repassado a JOSÉ VACCARI) e a **outra parte (1% restante) era repassada ao grupo político que o indicou para diretoria, o PP**; QUE mesmo desse 1% restante, as vezes era necessário repartir com o PT, PMDB e uma vez o PSDB; QUE em regra esse 1% era dividido da seguinte forma: 60% para o partido, 20% para custear a operacionalização do esquema (como empresas para fornecer notas, pagamento de operador e etc) e 20% ao depoente e às vezes a ALBERTO YOUSSEF; **QUE os maiores valores de propinas eram repassados diretamente para os agentes políticos sem a intermediação de nenhum operador**; QUE no caso do depoente os repasses de valores era feitos diretamente em espécie ao demandante político; QUE os valores da propina do PP ficavam concentrados em uma caixa único do ALBERTO YOUSSEF que funcionava como verdadeiro banco da propina; QUE assim passou a ser feito a partir de 2007 com o agravamento dos problemas de saúde do ex-deputado federal JOSÉ JANENE que, até então era o responsável por este “caixa”; QUE a parte dos valores que seria do depoente eram enviadas por ALBERTO YOUSSEF por meio de mensageiros como por exemplo RAFAEL ÂNGULO LOPEZ, ADARICO NEGROMONTE e JAIME (conhecido como “CARECA”)*”

O próprio d. MPF alega na petição inicial que: *“PEDRO CORRÊA, PEDRO HENRY, MARIO NEGROMENTE, JOÃO PIZZOLATTI e NELSON MEURER, foram os grandes articuladores e beneficiários do esquema de corrupção e lavagem de dinheiro implantado na Diretoria de Abastecimento da Petrobrás”*. (Evento 1, INIC1, página 27).

Como se vê, jamais existiu, não existe e não foi apresentada nenhuma justa causa autorizadora para o processamento desta ação contra o Partido Progressista.

O d. MPF limita-se a fundamentar o pleito aduzido na inicial contra o Partido no fato de 05 (cinco) pessoas citadas na Delação Premiada serem filiadas ao Partido Progressista, e por isso, o d. *Parquet* conclui por suposição que o Partido teria sido beneficiado pelos alegados atos de improbidade supostamente praticados por seus membros.

O fato é que não há nos autos sequer indícios de que o Partido Progressista tenha utilizado e/ou usufruído e/ou se beneficiado de dinheiro advindo de qualquer esquema de corrupção - se é que este existia.

Os próprios documentos anexados aos autos pelo d. MPF comprovam que todos os recursos financeiros utilizados pelo Partido Progressista advêm do **Fundo Partidário e de doações legais e declaradas à Justiça Eleitoral**.

Ora, o que tem pesado muito e gerado muita comoção é a versão dos fatos divulgados pela imprensa, lamentavelmente de uma forma absolutamente distorcida, pois de concreto mesmo não há nenhum fato ou elemento que justifique a inclusão do Partido, pessoa jurídica, no polo passivo desta ação de improbidade.

Repita-se, o único fundamento utilizado pelo d. MPF para incluir o Partido agravante no polo passivo da ação seria o de que a Agremiação Partidária deveria se responsabilizar solidariamente pelos atos de improbidade administrativa praticados por seus filiados (!!).

Ora, *data maxima venia*, tal conclusão é totalmente absurda, pois admitir-se que a Agremiação Partidária responda por atos de improbidade administrativa praticados por seus filiados é o mesmo que rasgar a Constituição Federal e abrir um enorme precedente passível de causar uma crise sem proporções no Estado Democrático de Direito, pois, punir a agremiação partidária por supostos atos praticados por alguns filiados é o mesmo que permitir a derrocada e a extinção do Partido Político em razão de atos alheios ao conhecimento e interesse da grande maioria de seus membros.

A imputação de improbidade administrativa à Agremiação Partidária baseada em denúncias contra pessoas físicas em fase inicial de apuração, ao fundamento de que supostamente alguns seriam filiadas ao Partido e “teriam sido eleitos em razão de campanhas eleitorais financiadas com dinheiro de propina”, e, em tese, na conclusão equivocada do d. MPF, d.v., por tal razão o



Partido Político teria se beneficiado, constitui perigoso precedente que poderá vulgarizar esse importante instituto jurídico.

De antemão, é imperioso ressaltar que, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.492/92) as sanções devem ser aplicadas conforme a conduta perpetrada pelo agente público, que se dividem, basicamente em 3 (três) modalidades, quais sejam:

- a) enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) prejuízo ao erário (art. 10);
- c) violação de princípios da Administração Pública (art. 11).

Em cada uma dessas modalidades, previstas separadamente nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.492/92, há um rol exemplificativo de atos ímprobos. Vejamos:

O art. 9º da Lei nº 8492/92 preceitua que “*Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de cargo, mandato, função (...)*”, nesse particular, é importante acrescentar que o d. MPF não demonstrou e muito menos trouxe aos autos qualquer tipo de prova hábil a indicar que o Partido Progressista, pessoa jurídica, tenha se enriquecido ilicitamente.

O art. 10 da aludida legislação estatui que “*Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...)*”, em suma, atos que configurem comprovado prejuízo ao erário. Mais uma vez, este não é o caso, pois não há nos autos nada capaz de indicar que a Agremiação Partidária, pessoa jurídica, tenha causado qualquer prejuízo ao erário.

O art. 11, por sua vez, apregoa que “*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 (...)*”. Receber doação de pessoa jurídica para campanha eleitoral, devidamente declarada e prestada contas a Justiça Eleitoral, convenhamos, não pode ser tido como ato atentatório aos princípios da Administração Pública.

Pois bem, não restou evidenciado na espécie dos autos sequer numa análise superficial a justa causa necessária para o processamento desta ação de improbidade em desfavor do Partido Progressista!



Na espécie dos autos, principalmente com relação ao Partido Progressista, os indicativos de que supostos atos de improbidade administrativa praticados por pessoas físicas teriam, supostamente, pela via reflexa, beneficiado o Partido Político, são condicionados e dependentes do esforço interpretativo do d. MPF, d.v.: são, portanto, inverossímeis.

*Data maxima venia*, ainda que fosse o caso de se comprovar a existência de atos de improbidade administrativa praticados por membros do Partido e que tais atos teriam beneficiado indiretamente a Agremiação Partidária, o fato é que ninguém pode ser processado, punido ou condenado em ação de improbidade administrativa, por atos praticados por outrem!

Como dito, a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, da Lei nº 8.429/92 prescinde da descrição dos seus dois elementos, quais sejam o objetivo - conduta - e o subjetivo, revelado na **intenção dos agentes**.

Do mesmo modo que ocorre no processo criminal, na fase de recebimento da denúncia, na inicial devem vir, ao menos, **a descrição de todos os elementos que compõem o tipo**.

Neste contexto, em se tratando de ato de improbidade, em face da aplicação do art.11 da lei, além do elemento objetivo, há necessidade de o autor da ação trazer devidamente configurado o elemento subjetivo, ou seja, o ânimo do agente em intencionalmente violar algum dos princípios ali descritos. Deste modo, há que se concluir que não é admitida a responsabilidade objetiva, e muito menos a imputação de responsabilidade por mera suposição e pela via reflexa, como pretende o MPF nesta ação.

A fim de se evitar peças acusatórias lacônicas ou omissas e se privilegiar o direito fundamental indisponível da cidadania, bem como ao pleno exercício do direito de defesa, **exige-se que tanto o tipo penal quanto o de improbidade, venha descrito, na exordial, com todos os seus elementos**, dentre o quais, em que teria consistido a vontade do agente em praticá-lo, pois, se é verdade que não existe crime/improbidade sem conduta, mais ainda é que não existe conduta sem vontade.

De modo a garantir o pleno exercício do direito de defesa, a petição que inicia o processo de acusação por ato de improbidade deve conter todos os elementos que configuram o mesmo.

Nos termos do art. 11 mencionado, "*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...”*

Neste contexto, seria ato de improbidade aquele que afrontasse princípio regente da Administração Pública, mas que violasse também o dever de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Significa, pois, que, além de infringir os princípios da Administração, o agente o tenha feito com a intenção de agir de forma desonesta, parcial ou de forma desleal. Apenas com a junção destes elementos é que o ato poderá ser considerado ímprobo.

Assim, sendo o aspecto volitivo, uma elementar do tipo, a ação só deve ser processada quando, ao menos, descrita tal elementar, na petição inicial, o que não se verifica na espécie dos autos, onde o Partido Progressista foi incluso no polo passivo desta ação por um único argumento: ser a agremiação partidária onde se encontram filiados alguns políticos acusados de improbidade administrativa.

Embora, por um lado, pudéssemos concluir que, para o processamento regular da ação não seria necessária prova cabal do elemento subjetivo, no sentido diametralmente oposto, não se pode admitir a ausência total de prova e muito menos a ausência completa de narração a respeito de tal elementar na exordial.

**A petição inicial na qual não haja a descrição mencionada, não tendo narrado o *animus* de agir de forma desonesta, parcial ou desleal, limitando-se a apontar a conduta irregular de terceiros, deve ser considerada inepta.**

O ato de improbidade deve ser o somatório de fatores internos e externos e a exordial não pode prescindir da apresentação de fatos concretos, caracterizadores do elemento subjetivo, sob pena de impedir a compreensão da acusação pelos réus, importando flagrante prejuízo ao exercício pleno do direito de defesa.

Consoante consignado no § 6º do art. 17, da Lei nº 8.429/92 “*a ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas*”, ou seja, para o processamento da ação, o legislador exigiu, ao menos, um início de prova dos elementos caracterizadores da improbidade, o que se inclui aí, como já registrado, a prova acerca do elemento subjetivo.

Totalmente diverso da legislação aplicada à espécie, o que há de fato nos autos é a descrição da conduta de políticos filiados ao Partido Progressista e o *animus* do d. MPF em imputar improbidade administrativa à Agremiação Partidária simplesmente porque alguns filiados ao Partido Progressista teriam cometido atos de improbidade administrativa, ou seja, não há nos autos sequer uma indicação de qualquer ato que teria sido praticado pela pessoa jurídica do Partido Progressista a justificar sua inclusão no polo passivo desta demanda, a não ser a alegação de que “os políticos supostamente teriam sido eleito utilizando na campanha eleitoral dinheiro de propina, assim, **em tese** o Partido teria se beneficiado dos supostos atos de improbidade praticado pelos políticos em questão, já que com o número maior de Deputados eleitos, aumenta sua bancada no Congresso.”

Destarte, uma vez não tendo sido enunciado em que teria consistido o elemento subjetivo, a ação deve ser rejeitada, nos termos do art. 17, § 8º da Lei nº 8429/92, pois o ato descrito na inicial em relação ao Partido Progressista não pode ser considerado como improbidade administrativa.

Embora o julgado, abaixo transcrito, tenha sido proferido em ação penal, o seu conteúdo aplica-se perfeitamente à hipótese ora sob apreciação:

**“Para o acusado exercer, em plenitude, a garantia do contraditório, torna-se indispensável que o órgão da acusação descreva, de modo preciso, os elementos estruturais (*essentialia delicti*) que compõem o tipo penal, sob pena de se devolver, ilegitimamente, ao réu, o ônus (que sobre ele não incide) de provar que é inocente.** Em matéria de responsabilidade penal, não se registra, no modelo constitucional brasileiro, qualquer possibilidade de o Judiciário, por simples presunção ou com fundamento em meras suspeitas, reconhecer a culpa do réu. Os princípios democráticos que informam o sistema jurídico nacional repelem qualquer ato estatal que transgrida o dogma de que não haverá culpa penal por presunção nem responsabilidade criminal por mera suspeita.” (HC 84.580, Rel. Minº Celso de Mello, julgamento em 25-8-09, 2ª Turma, DJE de 18-9-09).

No mesmo sentido, a maioria doutrinária, exemplificada aqui na lição de José dos Santos Carvalho Filho (obra Manual de Direito Administrativo, 16ª edição, Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro: 2006, pág. 893), para quem o elemento subjetivo do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92 é exclusivamente o dolo, afastada a culpa em sentido estrito por ausência de previsão expressa em lei, *verbis*:

**“O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo;** não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de

penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará.”

É esse o entendimento sufragado maciçamente nas Cortes pátrias, inclusive, encontrando-se pacificado, atualmente, no c. Superior Tribunal de Justiça, após o julgamento dos Embargos de Divergência no RESP nº 875.163-RS:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11 DA LEI 8.429/92). ELEMENTO SUBJETIVO. REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PACIFICAÇÃO DO TEMA NAS TURMAS DE DIREITO PÚBLICO DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA 168/STJ. PRECEDENTES DO STJ. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS.**

1. (...)

2. **O tema central do presente recurso está limitado à análise da necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, previsto no art.11 da Lei 8.429/92. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma entendia ser indispensável a demonstração de conduta dolosa para a tipificação do referido ato de improbidade administrativa, enquanto a Segunda Turma exigia para a configuração a mera violação dos princípios da Administração Pública, independentemente da existência do elemento subjetivo.**

3. Entretanto, no julgamento do REsp 765.212/AC (Rel. Minº Herman Benjamin, DJe de 23.6.2010), a Segunda Turma modificou o seu entendimento, no mesmo sentido da orientação da Primeira Turma, a fim de afastar a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de ato de improbidade administrativa.

4. Assim, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.

5. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).

6. Sobre o tema, os seguintes precedentes desta Corte Superior: REsp 909.446/RN, 1ª Turma, Rel. Minº Luiz Fux, DJe de 22.4.2010; REsp 1.107.840/PR, 1ª Turma, Rel.Minº Teori Albino Zavascki, DJe de 13.4.2010;

REsp 997.564/SP, 1ª Turma, Rel.Minº Benedito Gonçalves, DJe de 25.3.2010; REsp 816.193/MG, 2ª Turma, Rel. MinºCastro Meira, DJe de 21.10.2009; REsp 891.408/MG, 1ª Turma, Rel. Minº Denise Arruda, DJe de 11.02.2009; REsp 658.415/MG, 2ª Turma, Rel. Minº Eliana Calmon, DJ de 3.8.2006. No mesmo sentido, as decisões monocráticas dos demais integrantes da Primeira Seção: Ag 1.272.677/RS, Rel. Herman Benjamin, DJe de 7.5.2010; REsp 1.176.642/PR, Rel. Minº Hamilton Carvalhido, Dje de 29.3.2010; Resp 1.183921/MS, Rel. Minº Humberto Martins, Dje de 19.3.2010.

7. Portanto, atualmente, não existe divergência entre as Turmas de Direito Público desta Corte Superior sobre o tema, o que atrai a incidência da Súmula 168/STJ: “Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado”.

8. Embargos de divergência não conhecidos.” (grifei)

Por ser de extrema importância, transcrevem-se os principais trechos do voto proferido pelo em Ministro Relator, Mauro Campbell Marques, que direcionou o julgado:

“O tema central do presente recurso está limitado à análise da necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

**Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma entendia ser indispensável a demonstração de conduta dolosa para a tipificação do referido ato de improbidade administrativa, enquanto a Segunda Turma exigia para a configuração a mera violação dos princípios da Administração Pública, independentemente da existência do elemento subjetivo.**

**Entretanto, no julgamento do REsp 765.212/AC (Rel. Minº Herman Benjamin, DJe de 23.6.2010), a Segunda Turma modificou o seu entendimento para o mesmo sentido da orientação da Primeira Turma, a fim de afastar a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de ato de improbidade administrativa.**

Nesta oportunidade, em sede de voto vista, apresentei os seguintes argumentos:

**a) Da imprescindibilidade do elemento subjetivo: impossibilidade de responsabilização objetiva ou por simples voluntariedade.**

Diz o art. 11 da Lei nº 8.429/92:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele

previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;



- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- 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.

**A dúvida que surge da leitura do dispositivo é a seguinte: estaria a incidência do art. 11 da Lei nº 8.429/92 condicionada à presença de algum elemento subjetivo (dolo e/ou culpa)?**

A meu juízo, a resposta de tal pergunta passa pela análise prévia de um ponto nodal, qual seja, a **unicidade com que se deve tratar o direito sancionador**.

A característica básica de um sistema normativo ideal é a adequação valorativa de suas normas, que lhe proporciona ordem (Claus-Wilhelm Canaris, Pensamento sistemático e conceito de sistema, 2002). Dois são os valores resguardados pela **adequação valorativa**: a justiça e a segurança jurídica. Isto porque a adequação valorativa é uma garantia de universalização, uma concretização do princípio da igualdade. Resguarda também a segurança jurídica (sob todas as perspectivas: determinabilidade, previsibilidade, estabilidade e continuidade), na medida em que permite que administrados e administradores ordenem suas condutas de acordo com a regência desse sistema.

Pois bem. Há uma realidade inegável no ordenamento jurídico brasileiro, por cima da qual não podemos passar: existe um **microssistema de proteção à moralidade administrativa**, iniciado já antes da promulgação da Constituição da República de 1988 e por ela perpetuado e reforçado. Esse microssistema é formado basicamente pelas Leis nº 4.717/65 (Lei de Ação Popular - LAP), 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública - LACP), pela Constituição da República de 1988 (CR/88) e 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA).

Esse microssistema normativo traz **sanções de especial gravidade** para os agentes públicos que eventualmente incidirem nas condutas tipificadas em suas prescrições. Em razão dessa peculiaridade, penso que **há uma aproximação inegável deste conjunto de normas com o Direito Penal**, formando o que se denomina usualmente de **direito administrativo sancionador**.

Não estou dizendo aqui, entenda-se bem, que todas as regras e os princípios atinentes ao Direito Penal possam ser aplicados, sem qualquer tempero, às ações constitucionais de proteção à moralidade. Não é isso. Esse entendimento, inclusive, é fortemente combatido pela doutrina administrativista, que defende a separação das esferas cível, administrativa e penal.

**As sanções da Lei de Ação Popular, da Lei de Ação Civil Pública e da Lei de Improbidade Administrativa não têm caráter penal, mas formam o arcabouço do direito administrativo sancionador, de cunho eminentemente punitivo, fato que autoriza trazermos à baila a lógica do Direito Penal, ainda que com *granus salis*. É razoável pensar, pois, que pelo menos os princípios relacionados a direitos fundamentais que**



**informem o Direito Penal devam, igualmente, informar a aplicação de outras leis de cunho sancionatório.”**

Sobre esse ponto, ganha relevância a transcrição literal das lições de Fábio Medina Osório:

“O certo é que vigora, fortemente, a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo, que estaria submerso em normas de direito público. Essa caracterização teórica do poder punitivo estatal tem múltiplas consequências, e, paradoxalmente, parcela das situações que lhe servem de premissa são extremamente problemáticas. **A mais importante e fundamental consequência da suposta unidade do *jus puniendi* do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se, nesse passo as garantias individuais.** (...) Prova dessa inegável realidade seria o fato de que o legislador ostenta amplos poderes discricionários na administrativização de ilícitos penais ou na penalização de ilícitos administrativos. Pode um ilícito hoje ser penal e no dia seguinte amanhecer administrativo ou vice-versa. **Não há um critério qualitativo a separar esses ilícitos e tampouco um critério rigorosamente quantitativo, porque algumas sanções administrativas são mais severas do que as sanções penais.** Pode haver, claro, tendências, em termos de política do Direito Punitivo. Isto não significa que haja espaços demarcados por critérios qualitativos, salvo em raras e excepcionais situações contempladas nas Cartas Constitucionais, onde se torna possível discriminar situações obrigatórias tipificação penal, ou, ao revés, de tipificação penal interdita.” (Fábio Medina Osório, Direito administrativo sancionador, 2005, p. 120 e 124, com destaques acrescentados)

Há mais: esses princípios acauteladores de direitos fundamentais são, eles próprios, garantias fundamentais e, assim, tornam-se aplicáveis a todos os indivíduos, em qualquer esfera em que se encontrem (seja penal, seja cível, seja administrativa).

A Primeira Turma do c. STJ já teve a oportunidade de se manifestar sobre tal **aproximação entre Direito Penal e Direito Administrativo**. Veja-se a ementa abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DA CONDUTA. APLICAÇÃO DA PENA. INVIABILIDADE DA SIMPLES DISPENSA DA SANÇÃO.

1. Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração, **individualizando-as, se for o caso, sob os princípios do direito penal**. O que não se

compatibiliza com o direito é simplesmente dispensar a aplicação da pena em caso de reconhecida ocorrência da infração.

2. Recurso especial provido para o efeito de anular o acórdão recorrido. (REsp 513.576/MG, Rel. Minº Francisco Falcão, Primeira Turma, DJU 6.3.2006)

Não é diferente a opinião de Mauro Roberto Gomes de Mattos, para quem “*o caput do art. 11 é bem amplo e perigoso, pois como norma punitiva que estipula graves sanções, com conotações penais, não se afigura como razoável deixar a cargo do subjetivismo do Poder Judiciário a aplicação da norma, sob pena do seu próprio esvaziamento*” (Improbidade administrativa e atos judiciais, Revista Fórum Administrativo nº 10, 2002, p. 1.291, com destaques nossos).

O que se expôs até aqui não é meramente formal, como pode ter parecido no início deste tópico, quando se fez alusão à questão do sistema. Ao contrário, esse entendimento guarda fundamento na lógica da relevância dos bens protegidos pela ordem jurídica - os quais, como já exposto, são verdadeiros direitos fundamentais (entre eles os direitos políticos, por exemplo), passíveis de serem restringidos como forma de sanção por uma conduta ofensiva, que na espécie dos autos teria sido praticada por terceiro e que se tenta imputar à Agremiação Partidária pela via reflexa.

De acordo com essa linha de argumentação, um princípio norteador do Direito Penal que deve ter plena aplicação no campo do Direito Administrativo sancionador é o princípio da culpabilidade, segundo o qual a punição de qualquer pessoa depende da atuação com dolo ou culpa. Na esteira dos ensinamentos de Luiz Regis Prado, “*costuma-se incluir no postulado da culpabilidade em sentido amplo o princípio da responsabilidade penal subjetiva ou da imputação subjetiva como parte de seu conteúdo material em nível de pressuposto da pena. Neste último sentido, refere-se à impossibilidade de se responsabilizar criminalmente por uma ação ou omissão quem tenha atuado sem dolo ou culpa (não há delito ou pena sem dolo ou culpa - arts. 18 e 19, CP)*” (Curso de Direito Penal, v. 1, 2008, p. 135).

Sobre o ponto, é importante citar o que sustenta Emerson Garcia (Improbidade Administrativa, 2008, p. 266/267):

“No direito moderno, assume ares de dogma a concepção de que não é admissível a *imputatio juris* de um resultado danoso sem um fator de ligação psíquica que a ele vincule o agente. **Ressalvados os casos em que a responsabilidade objetiva esteja expressamente no ordenamento jurídico, é insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo**

entre a conduta do agente e o resultado lesivo. Inexistindo vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível demonstrar o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição (*malum passionis ob malum actionis*).”

Essa necessidade de tratamento unitário do direito punitivo e as consequências que daí advêm já seriam suficientes para rechaçar a tese segundo a qual a norma do art. 11 da Lei nº 8.429/92 traz hipótese de responsabilidade objetiva. No entanto, há uma linha teórica a mais, ainda não muito bem explorada doutrinária e jurisprudencialmente.

Afastadas a responsabilização objetiva e a suficiência da voluntariedade, é de suma relevância analisar se a incidência do art. 11 da Lei nº 8.429/92 exige a comprovação de culpa, de dolo ou de ambos.

Dispõe o art. 10, caput, da Lei de Improbidade Administrativa:

“Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]”

Uma comparação entre a redação do art. 10, *caput*, e os arts. 9º, *caput*, e 11, *caput*, poderia levar o intérprete a três conclusões: (i) ou o silêncio verificado nestes últimos dispositivos equivale à consagração da responsabilidade objetiva na esfera da improbidade administrativa, (ii) ou é suficiente a culpa, (iii) ou a técnica de elaboração da Lei de Improbidade Administrativa é muito parecida com a técnica de elaboração do Código Penal (CP), no qual “*salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente*” (art. 18, p. ún., do CP).

A primeira conclusão já foi refutada no item anterior! Para refutar a necessidade de mera culpa, invoco, desde já, uma feliz colocação do Ministro Garcia Vieira, para quem “a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil” (REsp 213.994/MG, Rel. Minº Garcia Vieira, Segunda Turma, DJU 27.9.1999).

Inicialmente, destaco, ainda que sob pena de exaustão, que a natureza das sanções impostas em razão de enriquecimento ilícito ou de atentado aos princípios administrativos não comportaria a punição a título de culpa.

Se por negligência, imprudência ou imperícia, os administradores violam os deveres de legalidade, honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições (que é o substrato fático que autoriza a incidência do art. 11 da Lei nº 8.429/92), por mais desaconselhável que isso seja, haverá irregularidade administrativa (e não improbidade), que também é uma infração, merecendo sanção por outras esferas de controle, tais como a de responsabilização fiscal, a dos processos administrativos disciplinares, a da fiscalização dos Tribunais de Contas e os demais mecanismos de controle interno da Administração Pública, sem embargos do não menos eficiente controle exercido pelos novéis Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público.

Não se trata de ser por demais permissivo, e sim de compreender o espírito das normas que resguardam a probidade administrativa. Nesse sentido, aproveitamos as lições de Juarez Freitas acerca dos arts. 9º e 11 da LIA: *“para mim, para que haja improbidade administrativa, em qualquer uma das três espécies, há dois requisitos fundamentais. [...] O juiz precisa, simplesmente, de um princípio constitucional importantíssimo chamado “princípio da sensatez”. [...] Então, o primeiro pressuposto é que, com bom senso, se examine o seguinte: há grave violação do senso médio superior de moralidade da comunidade? [...] É a primeira e mais grave pergunta para que haja uma improbidade administrativa, dada a gravidade das sanções em relação às três espécies. [...] E o segundo requisito, inequívoca intenção desonesta. [...] A mera irregularidade, a mera ilegalidade, para mim é insuficiente para condenar alguém por improbidade administrativa”* (Ação civil pública - Improbidade administrativa, Boletim de Direito Administrativo nº 5, 2005, p. 543/544).

Por eliminação, sobra como viável a terceira conclusão acima enunciada, pela qual o legislador redigiu a Lei de Improbidade Administrativa nos mesmos moldes em que se redigem os tipos penais. Nesse caso, então, na ausência de menção expressa ao elemento subjetivo “culpa”, os arts. 9º e 11 só incidirão na presença de dolo.

Registre-se, ainda, mais um ponto. Nas palavras do Sr. Senador Pedro Simon - relator do Parecer nº 484/91, que foi favorável ao acréscimo do atual art. 11 no Projeto de Lei nº 1.446/91, da Câmara dos Deputados -, *“etimologicamente, o vocábulo **probo** vem do latim **probus**, significando honesto, reto, leal ou justo. [...] Improbidade é, portanto, a conduta inversa, ou seja, aquela que viola a obrigação de honestidade, lealdade ou retidão no trato dos assuntos”* (Diário do Congresso Nacional, 22.11.1991, p. 8.159).

Ora, seria acaso imaginável que alguém pudesse ser desleal ou desonesto sem querer? É possível ser ímprobo a título de culpa?

A resposta só pode ser negativa, pois os conceitos de probidade e improbidade exigem, necessariamente, o querer, o agir com vontade.

Assim, o c. Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).

Sobre o tema, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. RESSARCIMENTO DE DANO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE MÁ-FÉ (DOLO). APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DIVERGÊNCIA INDEMONSTRADA.

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. **A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada *cum granu salis*, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.**

3. **A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.**

4. À luz de abalizada doutrina: “A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a



esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...).” in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

5. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, *in casu*, inexistente, por isso que a ausência de dano ao patrimônio público e de enriquecimento ilícito dos demandados, tendo em vista a efetiva prestação dos serviços, consoante assentado pelo Tribunal local à luz do contexto fático encartado nos autos, revelam a desproporcionalidade da sanção imposta à parte, ora recorrente, máxime porque não restou assentada a má-fé do agente público, ora Recorrente, consoante se conclui do voto condutor do acórdão recorrido: “Baliza-se o presente recurso no exame da condenação do Apelante em primeiro grau por ato de improbidade, em razão da contratação de servidores sem a realização de concurso público. Com efeito, a tese do Apelante está adstrita ao fato de que os atos praticados não o foram com dolo ou culpa grave, mas apenas decorreram da inabilidade do mesmo, além de não terem causado prejuízo ao erário (..)”

(...)

11. Ademais, a adoção do novel entendimento desta Corte, no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, conduz ao desprovimento da pretensão recursal quanto à ocorrência da prescrição para a propositura da ação ab origine.

12. A admissão do Recurso Especial pela alínea “c” exige a comprovação do dissídio na forma prevista pelo RISTJ, com a demonstração das circunstâncias que assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a simples transcrição das ementas dos paradigmas. Precedente desta Corte: AgRg nos EREsp 554.402/RS, CORTE ESPECIAL, DJ 01.08.2006.

13. Recurso Especial provido.”

(REsp 909.446/RN, 1ª Turma, Rel. Minº Luiz Fux, DJe de 22.4.2010)

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ATRASO NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. PRECEDENTE.

**1. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação descrita nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, na do artigo 10** (v.g.: REsp 734.984/SP, 1 T., Minº Luiz Fux, DJe de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Minº Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Minº Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Minº Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Minº Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Minº João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Minº Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).

2. Com esse entendimento, está assentado, em precedente da 1ª Turma, que “o inadimplemento do pagamento de precatórios, por si só, não enseja ação



de improbidade administrativa, salvo se houver desvirtuamento doloso do comando constitucional nesse sentido” (AgRg no AG 1.122.211, Minº Luiz Fux, DJe de 15/10/09).

3. Recurso especial provido.”

(REsp 1.107.840/PR, 1ª Turma, Rel. Minº Teori Albino Zavascki, DJe de 13.4.2010)

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERMOS DE ADITAMENTO AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SUPOSTA ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. TIPCIDADE DAS CONDUTAS ÍMPROBAS.

1. Ação civil pública intentada por Ministério Público Estadual com o intuito de obter reparação de prejuízos causados ao erário por supostos atos de improbidade administrativa, que teriam decorrido da assinatura de termos de aditamentos relacionados ao contrato administrativo 10/LIMPURB/95, em possível desacordo com as disposições da Lei 8.666/93.

2. Aponta-se as seguintes ilegalidades: (i) alteração de valores contratuais estimativos, em desacordo com o limite de 25% previsto no artigo 65, § 1º; (ii) modificação dos prazos de pagamento previstos no edital (segundo termo de aditamento); (iii) inclusão de serviços da mesma natureza dos já contratados, mas não constantes do contrato originário; (iv) pagamento por serviços supostamente não prestados.

3. Acórdão recorrido que, com base exclusivamente na constatação da ilegalidade dos termos de aditamento, imputou aos réus a conduta culposa prevista no artigo 10 da Lei 8.429/92, bem como determinou a aplicação das penas previstas no artigo 12 da mesma lei.

**4. Para que se configure a conduta de improbidade administrativa é necessária a perquirição do elemento volitivo do agente público e de terceiros (dolo ou culpa), não sendo suficiente, para tanto, a irregularidade ou a ilegalidade do ato. Isso porque “não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.”**

(REsp nº 827.445-SP, relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJE 8/3/2010).

5. No caso concreto, o acórdão recorrido, ao concluir que os desvios dos ditames da Lei 8.666/93, por si só, seriam suficientes para a subsunção automática das condutas dos demandados aos tipos previstos na Lei de Improbidade, não se desincumbiu de aferir a culpa ou dolo dos agentes públicos e terceiros, que são elementos subjetivos necessários à configuração da conduta de improbidade.

6. Ademais, observa-se que, na hipótese, a aplicação da Lei de Improbidade encontra-se dissociada dos necessários elementos de concreção, na medida em que sobejam dos autos pareceres do Tribunal de Contas Municipal, bem como diversos pronunciamentos técnicos provenientes de vários órgãos especializados da administração, todos convergentes quanto à possibilidade de assinatura dos termos de aditamento e baseados em interpretação razoável de dispositivos legais.

7. **Imputar a conduta ímproba a agentes públicos e terceiros que atuam respaldados por recomendações de ordem técnica provenientes de órgãos especializados, sobre as quais não houve alegação, tampouco comprovação, de inidoneidade ou de que teriam sido realizadas com intuito direcionado à lesão da administração pública, não parece se coadunar com os ditames da razoabilidade, de sorte que seria mais lógico, razoável e proporcional considerar como atos de improbidade aqueles que fossem eventualmente praticados em contrariedade às recomendações advindas da própria administração pública.**

8. A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), **afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.**

9. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos, para julgar-se improcedentes os pedidos iniciais, nos termos da fundamentação do voto, considerando-se prejudicados os demais temas discutidos nos autos.”

(REsp 997.564/SP, 1ª Turma, Rel. Minº Benedito Gonçalves, DJe de 25.3.2010)

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA AFRONTA AO ART. 535 E 458 DO CPC.

INOCORRÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE DO ART. 10, INCISO X, SEGUNDA PARTE, DA LEI 8.429/92. POSSIBILIDADE DE ELEMENTO SUBJETIVO DA CULPA NAS CONDUAS DO ART. 10. DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO CULPOSO E PREJUÍZO AO ERÁRIO PRESENTES NO ACÓRDÃO A QUO. RECURSO PROVIDO.

1. O aresto recorrido não está eivado de omissão nem de contradição, pois resolveu a matéria de direito valendo-se de elementos que julgou aplicáveis e suficientes para a solução da lide, havendo, na verdade, mero inconformismo em relação aos fundamentos da decisão.

2. A alegação de ofensa aos artigos 1º, 5º e 10, inciso X, da Lei 8.429/92 merece acolhida, pois o acórdão recorrido deixou assente a existência de dano ao erário por responsabilidade do prefeito municipal, à época ordenador de despesas, configurando-se ato de improbidade administrativa.

3. A decisão recorrida reconheceu claramente a responsabilidade do ex-prefeito - Nelson Jorge Maia quanto à realização de obras ineficazes para solução do acúmulo e proliferação de substância conhecida por necrochorume que traz sérios e graves riscos à saúde e à segurança da população, causando efetivamente lesão ao erário do município de Passos/MG.

4. Doutrina e jurisprudência pátrias afirmam que os tipos previstos no art. 10 e incisos (improbidade por lesão ao erário público) preveem a realização de ato de improbidade administrativa por ação ou omissão, dolosa ou culposa.

Portanto, há previsão expressa da modalidade culposa no referido dispositivo, não obstante as acirradas críticas encetadas por parte da doutrina.

5. Restou demonstrada na fundamentação do acórdão atacado a existência do elemento subjetivo da culpa do ex-prefeito bem como o prejuízo que a negligência causou ao erário, caracterizando-se, por isso mesmo, a tipicidade de conduta prevista no art. 10, inc. X, segunda parte, da Lei 8.429/92.

6. Recurso especial provido para restabelecer a condenação do ex-prefeito do município de Passos/MG - Nelson Jorge Maia ao ressarcimento integral do dano, atualizado monetariamente pelos índices legais acrescido de juros de mora na taxa legal, nos termos do art. 12, inc. II, da Lei 8.429/92. (REsp 816.193/MG, 2ª Turma, Rel. Minº Castro Meira, DJe de 21.10.2009)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. NÃO-CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF e 211/STJ. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. NÃO-COMPROVAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

1. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.
2. A ausência de prequestionamento do dispositivo legal tido como violado torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.
3. Na hipótese dos autos, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra o prefeito do Município de Ponte Nova/MG e Secretários Municipais, em face de supostas irregularidades ocorridas em licitação para a locação de máquinas e veículos.
4. **O entendimento majoritário desta Corte Superior é no sentido de que a configuração de ato de improbidade administrativa exige, necessariamente, a presença do elemento subjetivo, inexistindo a possibilidade da atribuição da responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92.**
5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.” (REsp 891.408/MG, 1ª Turma, Rel. Minº Denise Arruda, DJe de 11.02.2009)

***Data maxima venia, todos esses esclarecimentos e entendimentos jurisprudenciais e doutrinários são necessários porque da narrativa da inicial do d. MPF depreende-se claramente que no caso do Partido Progressista pretende-se a imputação de improbidade administrativa decorrente de uma pretendida responsabilização objetiva, pois, é imputada em razão de supostos atos de improbidade praticados por alguns de seus filiados.***

Assim, a petição inicial, na qual não haja a descrição das condutas do agente da qual se possa extrair a presença do dolo na suposta ofensa aos princípios da administração pública, compete ao juízo de primeiro grau decidir pela inépcia da inicial, vez que o fato, nos moldes em que descrito, seria atípico, faltando, portanto, justa causa para o processamento da ação.

Nota-se na redação da petição inicial que nenhuma menção foi feita a respeito de quais atos ímprobos teriam sido praticados pela Agremiação Partidária. Ao contrário, o que se tem nos autos é a imputação de improbidade administrativa com fundamento nas alegações de supostos atos praticados por pessoas físicas, em razão de serem filiadas ao Partido e em razão da suposição de que tais atos teriam beneficiado indiretamente a agremiação partidária.

Outro aspecto que deve ser considerado é que a acusação formulada pelo d. MPF contra Agremiação Partidária ainda tem por fundamento um suposto benefício indireto e pela via reflexa de supostos e alegados atos de improbidade administrativa praticados por alguns de seus filiados.

Ante todo o exposto, não bastassem os erros na formação da relação processual desta ação de improbidade, *data venia*, a análise formal da peça inicial protocolizada denota que ela não preenche, ao menos não em face do Partido Progressista, os requisitos mínimos capazes de fundamentar sua aceitação por esse MM. Juízo. Juridicamente, há apenas como se decidir pela inépcia da petição inicial apresentada.

É indiscutível a absoluta ausência de causa de pedir a justificar a propositura da ação, *data venia*, que sequer descreve – e menos ainda demonstra - a participação e condutas do Partido Progressista nos atos tidos como de improbidade administrativa.

#### 4. DO PEDIDO

Ante essas considerações trazidas a lume, REQUER:

- a) sejam conhecidas, por força dos artigos 64, § 1º, 337, § 5º, e 485, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015, as questões de ordem pública arguidas que maculam a continuidade do feito, para:
  - a.1) declarar, de pronto, a incompetência absoluta da Justiça Federal para processar e julgar a causa, sedimentando-se a competência da Justiça Estadual do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, a ilegitimidade ativa do d. Ministério Público Federal;

c.2) seja rejeitada a inicial, a teor do disposto no art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92,<sup>2</sup> tendo em vista a ausência de indícios mínimos capazes de sustentar o aviamento da presente ação de improbidade administrativa; ademais da premente inépcia da inicial, por falta de causa de pedir, nos termos do art. 485, I do Novo CPC;

Outrossim, na remota hipótese de este MM Juízo entender pelo recebimento da petição inicial, o que não se espera, o Partido Progressista pugna que lhe seja oportunizado o direito de oferecimento de contestação, a partir de sua devida citação, quando, ao final, certamente, os pedidos formulados na presente ação serão julgados totalmente improcedentes.

P. deferimento.

Brasília, 15 de maio de 2017.

Herman Barbosa  
OAB/DF 10.001

Luciana Ferreira Gonçalves  
OAB-DF 15.038

---

<sup>2</sup> Art. 17. [...] § 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.