



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PETIÇÃO Nº 10.326/DF – ELETRÔNICO  
RELATORA : MINISTRA ROSA WEBER  
REQTE. : ISRAEL MATOS BATISTA  
REQDO. : JAIR MESSIAS BOLSONARO  
PARECER AJCRIM-STF/PGR Nº 214403/2022

Excelentíssima Senhora Ministra Relatora,

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Vice-Procuradora-Geral da República, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em atenção ao despacho exarado em 17 de maio de 2022, vem à presença de Vossa Excelência, manifestar-se nos termos que seguem.

## 1. RELATÓRIO

A petição em epígrafe foi autuada a partir de *notitia criminis* apresentada junto ao Supremo Tribunal Federal pelo Deputado Federal ISRAEL MATOS BATISTA em face do Presidente da República **JAIR**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**MESSIAS BOLSONARO**, atribuindo-lhe a prática dos crimes de peculato (art. 312 do Código Penal)<sup>1</sup>, prevaricação (art. 319 do Código Penal)<sup>2</sup>, contra o Estado Democrático de Direito (arts. 359-L<sup>3</sup> e 359-N<sup>4</sup>, ambos do CP, inseridos pela Lei nº 14.197/2021), além de ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92)<sup>5</sup>.

Narra o noticiante que, durante o “*Ato Cívico pela Liberdade de Expressão*”, no dia 27 de abril de 2022, realizado no Palácio do Planalto e transmitido pela TV Brasil, o Presidente da República **JAIR MESSIAS BOLSONARO** teceu declarações que levantam suspeitas ao sistema eletrônico de votação, ao referenciar uma sala secreta que centralizaria a apuração dos votos.

<sup>1</sup> Art. 312 – Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:  
Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa.

<sup>2</sup> Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:  
Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

<sup>3</sup> Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais: (Incluído pela Lei nº 14.197, de 2021) (Vigência)  
Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

<sup>4</sup> Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral: (Incluído pela Lei nº 14.197, de 2021) (Vigência)  
Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

<sup>5</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)  
II – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Expõe que *“Naquela ocasião o Sr Presidente da República propôs a atuação das Forças Armadas no processo eleitoral, fazendo uma checagem do resultado das urnas. Segundo declarou o noticiado, ‘Não se fala ali em voto impresso. Não precisamos de voto impresso para garantir a lisura das eleições, mas precisamos ter uma maneira para a gente confiar nas eleições’”*.

Relata, ainda, que, no mesmo ato, o Presidente **JAIR MESSIAS BOLSONARO** acusou o Ministro Luís Roberto Barroso de *“mentir”*, ao expressar que *“era sigiloso inquérito da Polícia Federal divulgado na íntegra pelo Presidente nas redes sociais em 4 de agosto de 2021”*.

Aduz que, diante do relatado, o noticiado sugeriu a suspensão do processo eleitoral do corrente ano para todos os cargos eletivos nacionais e estaduais.

Segundo a notícia-crime, o Presidente da República teria praticado o delito de peculato (art. 312 do Código Penal), em razão de *“fartos indícios de que ele pode ter aplicado recursos públicos, em benefício próprio ou alheio, e de seu discurso político-eleitoreiro, dispondo da Presidência da República, de suas verbas, bens e/ou instalações, em prol do incentivo de atos antidemocráticos e discurso de ódio contra as instituições democráticas”*.

Noticia, ainda, a possível prática do crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), além de ato de improbidade administrativa descrito no art.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, uma vez que o noticiado teria retardado e praticado atos de incumbência do cargo de Presidente da República para satisfazer interesses pessoais, atentando contra os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial o da eficiência e da economicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Especifica que os atos narrados podem configurar também os delitos de interrupção do processo eleitoral (art. 359-N da Lei nº 14.197/2021) e de tentativa de impedir ou restringir o exercício dos poderes constitucionais (art. 359-L da Lei nº 14.197/2021).

Requer, ao final, *“o conhecimento da presente notitia criminis, com a posterior remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República para fins de adoção de todas as medidas necessárias à elucidação dos crimes narrados, especificamente quanto aos tipos penais descritos nos artigos 312 e 319 do Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei Federal n. 14.197/2021, sem prejuízo de outros a serem apurados pelo Parquet”*.

Em aditamento à inicial, o noticiante informa que a autoridade noticiada teria reincidido nas mesmas práticas delitivas em um encontro ocorrido na data de 16 de maio de 2022 com empresários paulistas, ao comentar que “as urnas eletrônicas seriam fraudáveis, assentando, ainda, que as Forças Armadas apontaram mais de 600 vulnerabilidades no sistema de votação”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na oportunidade, acrescenta a provável prática do crime de obstrução de justiça (art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013)<sup>6</sup> pelo Presidente **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, considerando *“as tentativas sistemáticas de embaraço das eleições, visto que são da competência de um ramo especializado do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral”*.

Por meio do despacho exarado em 17 de maio de 2022, abriu-se vista dos autos para manifestação.

É o relatório.

## 2. QUESTÃO PRELIMINAR: DA AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE AD CAUSAM

A **notícia-crime** possui inegavelmente natureza **extrajudicial**, sendo o procedimento adequado o peticionamento perante a Procuradoria-Geral da República, objetivando a adoção das medidas cabíveis, como corolário do sistema constitucional acusatório (art. 129, inciso I) e conforme determinação expressa do art. 230-B do Regimento Interno da Corte:

6

Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 230-B. O Tribunal **não** processará comunicação de crime, encaminhando-a à Procuradoria-Geral da República. (Atualizado com a introdução da Emenda Regimental 44/2011) (Grifo nosso)

Nessa senda, trilha o Supremo Tribunal Federal, de acordo com as decisões a seguir:

(...) 4. Nos termos do art. 230-B do Regimento Interno do STF, “o Tribunal **não processará** comunicação de crime, encaminhando-a à Procuradoria-Geral da República” (grifei). A rigor, portanto, notícias de crimes devem ser apresentadas **diretamente ao Ministério Público**, não ao Supremo Tribunal Federal, que deve se limitar a encaminhá-las ao Parquet.

5. No sistema acusatório, não cabe ao Poder Judiciário, como regra, determinar, de ofício, a instauração de inquérito. De acordo com o art. 21, XV, do RISTF, cabe ao Relator “determinar a instauração de inquérito **a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido**” (Grifei).

6. O crime apontado pelo noticiante é de ação penal pública (CP, art. 319). Portanto, o noticiante não possui legitimidade para requerer a instauração de inquérito. O direito que detém é o de apresentar a notícia-crime **diretamente ao Ministério Público**. Sendo o noticiado o Procurador-Geral da República, deverá direcionar o pedido diretamente ao Vice-Procurador-Geral ou a outros Sub-Procuradores-Gerais.

7. Diante do exposto, **extingo a petição**, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.<sup>7</sup> (grifos originais)

(d) Os precedentes da Primeira Turma autorizam o **imediato arquivamento da autodenominado “notitia criminis”**, ao estabelecer que “Qualquer pessoa que, na condição exclusiva de cidadão, apresente ‘notitia criminis’, diretamente a este Tribunal, em face de detentor de prerrogativa de foro, é **parte manifestamente ilegítima** para a formulação de pedido para a apuração de crimes de ação penal pública incondicionada (INQ nº 149/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Pleno, DJ 27.10.1983; INQ-AgR

7

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344973525&ext=.pdf>. Acesso em 07.02.2022.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*nº 1.793/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, maioria, DJ 14.6.2002; PET-AgR - ED nº 1.104/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 23.5.2003; PET nº 1.954/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 1º.8.2003; PET-AgR nº 2.805/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, maioria, DJ 27.2.2004; PET nº 3.248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 23.11.2004; INQ nº 2.285/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 13.3.2006 e PET-AgR nº 2.998/MG, 2ª Turma, unânime, DJ 6.11.2006; Pet. 3825-QO, Tribunal Pleno, Rel. para Acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 10/10/2007” (PET 6266-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux). Na mesma linha: PET 8811, Rel. Min. Roberto Barroso.<sup>8</sup> (Grifo nosso)*

O acesso à Corte Constitucional está sujeito, em regra, a diversas filtragens processuais, a exemplo do pré-questionamento como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário (Súmula 356 do Supremo Tribunal Federal), da exigência da repercussão geral da causa (art. 102, § 3º, da Constituição Federal), ou seja, da relevância supraindividual, da legitimação ativa especial que demonstre pertinência temática do requerente (art. 103 da Constituição Federal), entre outros.

No sistema processual brasileiro, o peticionamento perante o Supremo Tribunal Federal não é amplo e irrestrito. Ao revés, trata-se de um acionamento racional, criterioso e de qualidade, sobretudo no campo penal e diante da especificidade da investigação de detentor de foro por prerrogativa de função perante essa Corte.

<sup>8</sup>

Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753179905>. Acesso em 07.02.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No caso, o peticionante carece de **legitimidade *ad causam***, condição subjetiva indispensável para a deflagração de processo perante a Suprema Corte, considerados os pedidos formalizados.

É certo que não se pretende cercear o direito constitucional de petição do ora requerente, previsto art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, e germinado do *right of petition* da Carta Magna de 1215. Porém, o percurso adequado seria o seu direcionamento à Procuradoria-Geral da República, onde seria tratado e examinado como Notícia de Fato, de acordo com a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017:

*Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.*  
(Grifo nosso)

Essas comunicações, de volume inegavelmente expressivo e em desfavor de autoridades públicas, incluindo-se o Presidente da República, são processadas como Notícias de Fato na Procuradoria-Geral da República, justamente para funcionarem como uma espécie de purificador e de anteparo à Corte Constitucional, a fim de não sobrecarregar a já pesada estrutura investigativa do Supremo Tribunal Federal.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com isso, evita-se que centenas de representações, algumas apócrifas, desconexas e/ou infundadas, aterrizem direta e desnecessariamente no campo da supervisão judicial da Corte, transformando-se em natimortas Petições sem o devido tratamento racional e eficiente, na direção oposta ao que preconiza o art. 1º, alínea “a”, da Convenção de Mérida contra a Corrupção (Decreto 5.687/2006).

De mais a mais, essas Notícias de Fato atuam de forma similar às “*verificações de procedência das informações*”, medidas preparatórias de eventual instauração de inquérito policial, como estabelece o art. 5º, § 3º do Código de Processo Penal.

Acerca da matéria, a doutrina elucidada:

*Como o próprio nome sugere, cuida-se de investigação preliminar e simples, verdadeiro filtro contra inquéritos policiais temerários, que possibilita a colheita de indícios mínimos capazes de justificar a instauração de um inquérito policial. Sua instauração, muito comum diante de denúncias anônimas, afasta a possibilidade de imputação do crime de abuso de autoridade do art. 27 da Lei n. 13.869/19, vez que o parágrafo único desse dispositivo prevê que não haverá crime quando se tratar de investigação preliminar sumária, devidamente justificada. As diligências levadas a efeito nesses procedimentos – comumente chamados de verificação de procedência de informações (“VPI”) – são relativamente simples e devem ser documentadas em relatórios. [...] Seu fundamento normativo é extraído do art. 5º, § 3º, do CPP, in fine. (Brasileiro, Renato. Manual de processo penal. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 198) (Grifo nosso)*

9

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse mesmo horizonte se insere a figura da denominada “investigação preliminar” de que cuida o art. 183 da Instrução Normativa nº 1/1992 da Polícia Federal em relação à instauração de seus inquéritos. O próprio Supremo Tribunal Federal compreende dessa forma, nos seguintes termos:

*Firmou-se a orientação de que a autoridade policial, ao receber uma denúncia anônima, deve antes realizar diligências preliminares para averiguar se os fatos narrados nessa “denúncia” são materialmente verdadeiros, para, só então, iniciar as investigações. 2. No caso concreto, ainda sem instaurar inquérito policial, policiais civis diligenciaram no sentido de apurar a eventual existência de irregularidades cartorárias que pudessem conferir indícios de verossimilhança aos fatos. Portanto, o procedimento tomado pelos policiais está em perfeita consonância com o entendimento firmado no precedente supracitado, no que tange à realização de diligências preliminares para apurar a veracidade das informações obtidas anonimamente e, então, instaurar o procedimento investigatório propriamente dito. (HC 98.345/RJ) (Grifo nosso)*

A atuação de Notícias de Fato como Petições no Supremo Tribunal Federal, ademais, mostrou-se via para possíveis intenções midiáticas daqueles que cada vez mais endereçam comunicação de crime imediatamente à Suprema Corte, em vez de trilharem o caminho habitual do sistema constitucional acusatório do art. 129, inciso I, noticiando os fatos ao Ministério Público, a fim de iniciar as perscrutações de hipotético delito, fase eminentemente pré-processual, como se atentou o Ministro Marco Aurélio:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*A rigor, cabe informar à autoridade policial ou ao Ministério Público Federal, titular de uma possível ação penal incondicionada, a prática criminosa, mas parece ter mais repercussão vir ao Supremo. (Petição 9.605) (Grifo nosso)*

O acesso à Justiça ao longo da História passou por transformações para atender à expectativa humanística desse direito, de modo que há de ser visto como um requisito essencial dos Direitos Humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que busca garantir os direitos de todos os cidadãos, sob a ótica efetiva e não apenas formal, consagrado no art. 7.6 da Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada pelo Decreto nº 678/1992) e no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Abusar desse direito significa desprezo às lutas para a sua positivação no ordenamento jurídico, seja no plano interno, seja no plano internacional.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao refletir sobre o abuso do direito de petição, entende que “[...] Há **manifesto abuso do direito de peticionar quando o autor pretende se valer do Poder Judiciário como órgão de passagem para pleitos [...]**” (Pet 8.224/DF-AgR, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 6-7-2020) (Grifo nosso).

**3. MÉRITO: AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS DE PRÁTICA DELITIVA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os fatos relatados pelo peticionante não ensejam a instauração de inquérito sob supervisão do Supremo Tribunal Federal, tampouco contêm elementos informativos capazes de justificar, per si, o oferecimento de denúncia em face do Presidente da República.

Da leitura da peça que inaugurou a presente petição e do seu aditamento, depreende-se que as infrações penais atribuídas ao Presidente da República **JAIR MESSIAS BOLSONARO** teriam ocorrido, especificamente, a partir de discursos realizados por ele no dia 27 de abril de 2022, durante “*Ato Cívico pela Liberdade de Expressão*”, e na data de 16 de maio do corrente ano, em um evento com empresários paulistas, nos quais teria questionado, em suma, a segurança do sistema eletrônico de votação, sugerindo, inclusive, a atuação das Forças Armadas na fiscalização do processo eleitoral brasileiro.

Contudo, as declarações do Chefe do Poder Executivo Federal no sentido de que “*Não se fala ali em voto impresso. Não precisamos de voto impresso para garantir a lisura das eleições, mas precisamos ter uma maneira para a gente confiar nas eleições*”, além do que “*Poderemos ter eleições conturbadas. Imagine acabarmos as eleições e pairar para um lado, ou para o outro, a suspeição de que elas não foram limpas*”, entre outras, **não se ajustam, sob nenhum prisma e sequer hipoteticamente, a qualquer conduta criminosa.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como cediço, para a caracterização do delito de peculato, é necessário que o funcionário público se *aproprie* ou *desvie*, em proveito próprio ou alheio, dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tenha a posse em razão do cargo.

Segundo a doutrina de Paulo José da Costa Jr. e de Fernando José da Costa<sup>10</sup>:

*Apropriar-se é assenhorear-se da coisa móvel, passando dela a dispor como se fosse sua, usufruindo dela como se fosse seu senhor (uti dominus), em proveito próprio ou alheio.*

*Desviar é dar à coisa destinação diversa daquela em razão da qual ela foi entregue ou confiada ao agente.*

No caso em apreço, **não há nenhum elemento**, nem mesmo na descrição feita pelo peticionante, que aponte para o mínimo indício de subsunção dos fatos à norma incriminadora descrita no art. 312 do Código Penal. O que há é, tão somente, uma **suposição genérica e desconexa do peticionante, destituída de mínimo lastro probatório**, de que o chefe do Poder Executivo teria aplicado recursos públicos em benefício próprio ou alheio e que ele teria disposto das instalações, verbas e bens da Presidência da República “*em prol do incentivo de atos antidemocráticos e discurso de ódio contra as instituições democráticas*”.

<sup>10</sup>

COSTA Jr., Paulo José da; COSTA, Fernando José da. **Código Penal Comentado**. 10. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1132.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por certo, a imputação de crimes exige um mínimo de plausibilidade para fins de instauração de uma investigação criminal, com a exposição dos contornos fáticos e a juntada de elementos informativos, mesmo que embrionários, que permitam suspeitar da ocorrência de um ilícito penal, o que não é o caso dos autos, porquanto aqui não se indica nenhum bem ou valor que teria sido apropriado ou desviado pelo Presidente da República, cuja conduta se limitou, frise-se, a um discurso.

Do mesmo modo, a narrativa apresentada pelo peticionante não se amolda ao delito capitulado no art. 319 do Código Penal.

Para a configuração do crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), é necessário que o agente realize, ao menos, uma das três condutas nele descritas no tipo: *retardar* indevidamente ato de ofício, *deixar* de praticá-lo ou, ainda, *realizá-lo* contra disposição expressa de lei.

Soma-se a isso o elemento subjetivo consubstanciado no propósito de satisfazer interesse ou sentimento pessoal do agente, que, na lição de Hungria<sup>11</sup>, citado por Luciano Anderson de Souza, entende-se como a afeição, simpatia, dedicação, benevolência, caridade, ódio, parcialidade, o despeito etc.

---

<sup>11</sup> SOUZA, Luciano Anderson de [coord.]. **Código penal comentado** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2021, parte especial, título XI, capítulo I, RB 328.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na situação em análise, não é possível depreender dos dizeres do Presidente da República, relacionados ao sistema eletrônico de votação, qual ato de ofício teria sido retardado, deixado de ser cumprido ou mesmo praticado contra disposição expressa de lei, tampouco qual interesse ou sentimento pessoal seria satisfeito.

Por sua vez, quanto à aventada prática de ato de improbidade, é de se ressaltar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup> é pacífica no sentido de que o Presidente da República não está sujeito à responsabilização civil por atos de improbidade administrativa, previstos pela Lei nº 8.429/92. Confira-se:

*Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa.*

**1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.**

<sup>12</sup>

Acórdão da PET 3.240 AgR/DF, relatado pelo Ministro Teori Zavascki, no Plenário do Supremo Tribunal Federal, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 22 de agosto de 2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

E, ainda que assim não fosse, a recente publicação da Lei nº 14.230/2021 alterou diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, excluindo a possibilidade de se enquadrar, por extensão, condutas tidas por improbas no *caput* do art. 11, que passou a contar com rol taxativo, **revogando a figura prevista em seu inciso II**, de tal forma que a prática de ato visando retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, deixou de ser sancionada.

Não bastasse isso, em relação à incidência dos delitos previstos nos arts. 359-L e 359-N, ambos do Código Penal, forçoso reconhecer se tratar de meras ilações da parte peticionante, sem o menor amparo probatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O crime do art. 359-L do Código Penal exige que o agente tente extinguir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais, fazendo-o com emprego de violência ou grave ameaça.

*In casu*, não houve, por óbvio, nenhum ato tendente a impedir ou restringir o exercício dos Poderes, como também não existiu emprego de qualquer violência ou grave ameaça, estando **ausentes todas as elementares do crime**.

Por seu turno, o art. 359-N do Código Penal tipifica a conduta de *“impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral”*.

A simples leitura do tipo penal demonstra só haver o crime quando o agente impeça ou perturbe a eleição ou a aferição de seu resultado, devendo fazê-lo *mediante violação de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação*.

Assim, indaga-se: o discurso do Presidente da República violou indevidamente os mecanismos de segurança do sistema eletrônico? Por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

evidente, nenhum discurso, de quem quer que seja, tem potencial para violar os mecanismos do sistema de segurança das urnas eletrônicas.

Isso, por si só, seria suficiente para afastar a incidência desse tipo penal. Todavia, cumpre mencionar que o crime do art. 359-N, CP, só poderá ocorrer no dia da realização das eleições ou nos dias precedentes, quando seria viável, em tese (por instalação de *malwares*, por exemplo), eventual violação do sistema, ou ainda nos dias imediatos ao pleito, quando em curso a apuração. Nesse sentido:

*Tipo objetivo: A conduta punida consiste em impedir (impossibilitar, bloquear, prejudicar) ou perturbar (atrapalhar, dificultar) a eleição, especificamente o dia de sua realização e os que o precedem, ou a aferição (contagem) do seu resultado, da seguinte maneira: por meio de violação indevida (sem autorização do Tribunal Superior Eleitoral) de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação. Embora o tema seja polêmico, com o TSE negando a possibilidade de haver violação do sistema de segurança das urnas eletrônicas, por não estarem elas conectadas a internet, sendo transmitidos os dados de cada urna, acompanhados da impressão do “boletim de urna”, por pen drive, aos computadores que fazem a somatória dos votos em todo o Brasil, o legislador não descartou a hipótese neste crime do art. 359-N. Em tese, essa violação indevida pode ocorrer mediante atuação de hackers, por exemplo, com a implantação de programas maliciosos, que são os malwares, isto é, softwares criados para sorrateiramente violar computadores, servidores, redes de transmissão de dados no sistema eletrônico envolvido na cadeia de cômputo de votos, violando os mecanismos que dão segurança ao sistema eletrônico (senhas, firewalls etc.) de votação. [...]*<sup>13</sup>

13

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fabio M. Almeida. **Código penal comentado**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 1.295. Grifamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No caso dos autos, um simples discurso, meses antes do período de preparação das urnas, não tem potencial algum para impedir ou perturbar a eleição ou a aferição do seu resultado, não viola nenhum mecanismo de segurança do sistema eletrônico de votação e, portanto, nem por hipótese tipifica o crime do art. 359-N do Código Penal.

Assim, inexistente qualquer ato visando a abolir o Estado Democrático de Direito, elementar do tipo previsto no art. 359-L do Código Penal, ou ainda a perturbar ou impedir as eleições ou a aferição de seu resultado, *“mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral”*, nos termos do art. 359-N do mesmo diploma legislativo, não há que se falar em ilícito penal.

Por fim, não se identifica das palavras do Presidente da República **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, nos dias 27 de abril de 2022 e 16 de maio de 2022, os elementos típicos do art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013. A mera crítica ao sistema eletrônico e a pretensão de seu aperfeiçoamento não conduzem, como pretende o peticionante, a uma *“tentativa sistemática de embaraço das eleições”*.

Ademais, o tipo do art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013 pune quem *“impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa”*. É de se indagar, então, o seguinte: a) qual investigação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

foi impedida ou embaraçada com os discursos do Presidente da República?; b) qual organização criminosa estava sendo investigada e a persecução foi obstruída pelas declarações de **JAIR BOLSONARO**?

Nenhuma investigação foi obstruída pelas falas do Presidente da República e o objeto dos discursos não era, nem mesmo, a respeito de organização criminosa que estivesse sob persecução penal.

Adicione-se, ainda, o fato de que a matéria questionada pelo Presidente da República foi objeto de votação pelo Plenário da Câmara de Deputados, que, em 10 de agosto de 2021, arquivou o Projeto de Emenda à Constituição nº 135/2019, que acrescentaria o § 12 ao art. 14 da Constituição Federal, dispondo que, *“na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indecifráveis, para fins de auditoria”*<sup>14</sup>.

Discordando-se ou não das falas do Presidente da República, certo é que o assunto tratado é alvo de discussão pública, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, que rechaçou a PEC acima citada. Evidentemente, posicionamentos em um ou outro sentido não podem ser tidos como criminosos, sob pena de cercear-se o debate de ideias, afinal, *“[...] nosso sistema*

<sup>14</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>. Acesso em 30 maio 2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*de urnas eletrônicas significou grande avanço, nunca tendo havido em cerca de vinte e cinco anos de sua instituição, prova de qualquer fraude; isso não significa, obviamente, que, com os avanços da tecnologia, as urnas não possam ser aperfeiçoadas para trazer à população ainda maior segurança”<sup>15</sup>.*

Os aperfeiçoamentos só poderão ocorrer a partir do debate público de ideias, mesmo que delas se possa discordar. A invocação do Direito Penal para punição de pensamentos contrários não tem lugar num Estado Democrático de Direito.

Destarte, considerando os relatos apontados pelo peticionante e as circunstâncias que permeiam o caso, impõe-se reconhecer que não há como se atribuir ao Presidente da República o cometimento de infração penal, porque as condutas examinadas não se revestem de adequação típica, nos moldes do art. 397, inciso III, do Código de Processo Penal<sup>16</sup>.

Na situação dos autos, as falas presidenciais não constituem mais do que atos característicos de meras críticas ou opiniões sobre o processo eleitoral brasileiro e a necessidade, na ótica do chefe do Poder Executivo da União, de aperfeiçoamento do sistema eletrônico de votação.

<sup>15</sup> DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fabio M. Almeida. **Código penal comentado**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 1.295. Grifos nossos.

<sup>16</sup> Art. 397. Após o cumprimento do disposto no art. 396-A, e parágrafos, deste Código, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar: (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

(...)

III – que o fato narrado evidentemente não constitui crime;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ou seja, os comentários feitos pelo Presidente da República e que foram objeto de questionamentos pelo peticionante estão amparadas pelo princípio da liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV, da Constituição Federal, não sendo penalmente sancionáveis.

Nessa senda, a Constituição de 1988 veda censura política, ideológica e artística, além de confiar a uma sociedade democrática e dialógica a produção de debates, críticas, apoio e rejeição de propostas em um processo dinâmico de circulação de ideias para tomada de posição pelas pessoas na arena pública.

A propósito, ao discorrer sobre a liberdade de expressão, o Supremo Tribunal Federal assim esclareceu:

*[...] Liberdade de expressão que se afigura como clássico direito constitucional-civil ou genuíno direito de personalidade. Por isso que exigente do máximo de proteção jurídica, até como signo de vida coletiva civilizada [...].*

(ADI nº 3.510, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 29-5-2088, p. DJe de 28-5-2010).

*A liberdade de expressão como um dos mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma república fundada em bases democráticas. O direito à livre manifestação do pensamento: núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias. (Grifo nosso)*

(ADPF nº 187, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 15-6-2011, p. DJe de 29-5-2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na espécie, verifica-se que o presente caso se subsume ao posicionamento da Suprema Corte, tendo em conta que os **discursos ideológicos** do Presidente da República estão escudados por um dos direitos de primeira dimensão, qual seja, a liberdade de expressão.

Consectariamente, frise-se que a **penalização de expressão** não é a **via adequada** para a reação aos conteúdos dos quais se discorda. O Direito Penal reclama **tipicidade rígida, muito além do impulso da discordância e da reprovabilidade**.

Por outro lado, é certo que a instauração de investigação demanda um suporte mínimo de justa causa que (1) se reflete na **verossimilhança** e na **coerência** dos fatos supostamente ilícitos; (2) na **especificação clara** das circunstâncias de todas as condutas apontadas; e (3) na **probabilidade** de que haja meios capazes de apuração para se obter solução almejada, em outras palavras, pauta-se no binômio “viabilidade e utilidade” da investigação.

Na hipótese em análise, a absoluta ausência das elementares dos tipos penais afasta a viabilidade e a utilidade da persecução, justificando que os autos sejam arquivados.

#### 4. CONCLUSÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** manifesta-se pela negativa de seguimento da petição, fazendo-o:

- a) preliminarmente, pela falta de **legitimidade** *ad causam*, com fulcro no art. 395, inciso II, 2ª parte, do Código de Processo Penal; e
- b) no mérito: b.1) pela **atipicidade**, porquanto ausentes as elementares dos tipos penais, e; b.2) pela falta de **provas** da materialidade das infrações, um dos requisitos da **justa causa**, ancorado no art. 397, inciso III, e no art. 395, inciso III, ambos do Código de Processo Penal.

Brasília, *data da assinatura digital*.

**Lindôra Maria Araujo**  
**Vice-Procuradora-Geral da República**

OBJ/TRL