

**ANDRÉA FRANCO FRANÇA
CAETANO CARQUEJA DE LARA**

PRINCIPAIS INOVAÇÕES ACARRETADAS À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, E SEUS IMPACTOS NA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ESTATAL

Artigo apresentado ao curso de Pós Graduação em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

Orientador: Marcos Salles Teixeira (Mestre)

Brasília – DF

2022

PRINCIPAIS INOVAÇÕES ACARRETADAS À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, E SEUS IMPACTOS NA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ESTATAL

ANDRÉA FRANCO FRANÇA
CAETANO CARQUEJA DE LARA

RESUMO

O presente trabalho visa a demonstrar a base normativa e a aplicabilidade da sindicância patrimonial como ferramenta de combate à corrupção. Diante do cenário de dificuldade probatória de os órgãos de controle evidenciarem atos específicos de corrupção praticados com dolo por servidores e empregados públicos, pretende-se analisar se as alterações materiais acarretadas à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa - LIA, pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, impactarão a utilização da sindicância patrimonial, que se propõe a demonstrar ilicitudes por meio da colocação dos frutos delitivos na propriedade ou à disposição dos agentes corrompidos. Ainda, serão estudados os métodos de análise patrimonial que prescindem da reserva jurisdicional de compartilhamento de sigilos legais, possibilitando uma análise simples e célere da evolução patrimonial dos sindicados. Por fim, será analisada a autonomia da sindicância patrimonial em relação às irregularidades que a precedem, assim como a autonomia da Administração Pública para investigar, julgar e apenar seus agentes com base em sua autotutela.

Palavras-Chave: Sindicância Patrimonial; Improbidade Administrativa; Alterações materiais da Lei de Improbidade Administrativa, Direito Administrativo Sancionador; Enriquecimento Ilícito.

Abstract:

The present work aims to demonstrate the normative basis and the applicability of the patrimonial investigation as a tool to fight against corruption in the Executive Branch. Given the scenario of evidentiary difficulty for the control bodies to evidence specific acts of corruption practiced intentionally by public servants and employees, it is intended to analyze whether the material changes entailed to Law n° 8.666, of June 21, 1993, Law of Administrative Improbability - LIA, by Law n° 14.230, of October 25, 2021, will impact the use of the patrimonial investigation, which proposes to demonstrate illegalities of placing illicit gains on the patrimony or at the disposal of corrupt agents. Also, methods of patrimonial analysis that exempt the jurisdictional reserve of sharing legal secrecy will be studied, allowing a simple and fast analysis of the patrimonial evolution of the investigated public servants. Finally, the autonomy of the patrimonial investigation in relation to the precedent irregularities will be analyzed, as well as the autonomy of the Public Administration to investigate, judge and punish its agents based on its self-protection.

Key words: Patrimonial Investigation; Administrative Improbability; Material Amendments to the Administrative Improbability Law, Sanctioning Administrative Law; Illicit Enrichment.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. DESENVOLVIMENTO.....	5
2.1 Do histórico legislativo.....	5
2.2 Da aplicabilidade de sanção por meio do direito administrativo.....	8
2.2.1. A aplicação da Lei nº 14.230, de 2021, orientada à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção	9
2.3 Algumas das principais alterações acarretadas pela lei nº 14.203, de 2021, à lei nº 8.429, de 1992	12
2.4 Alterações de aspectos sancionatórios previstos na lei de improbidade e suas vigências temporais nas instâncias civil e administrativa.....	14
2.5 Da conduta de improbidade administrativa na espécie enriquecimento ilícito.	15
2.5.1 Da nova descrição e da autonomia da conduta de enriquecimento ilícito.....	18
2.6 Dos instrumentos à disposição da Administração para avaliar a evolução patrimonial dos servidores.....	21
2.7 Da aplicação da lei de improbidade administrativa para sancionar servidores em processo administrativo disciplinar	23
3. DO JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF.....	24
4. CONCLUSÃO.....	27
5. REFERÊNCIAS.....	29

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a propor uma reflexão sobre as alterações materiais acarretadas à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e seus reflexos na apuração patrimonial capitulada no inciso VII do seu art. 9º.

Trata-se, pois, do Direito Administrativo Sancionador como forma de a Administração Pública se utilizar de sua autotutela para identificar e reprimir atos de corrupção de seus servidores e empregados públicos. Serão focados, principalmente, normativos e instrumentos administrativos que possibilitam uma célere atuação dos gestores públicos para identificar agentes que disponham de patrimônio incompatível com sua renda e instaurar processo sancionador, cujo objetivo é a demissão desses agentes, sem prejuízo de futuras responsabilizações nas esferas civil e penal.

Para Daniel Neves (2019, p.3) a expressão “corrupção” pode ser definida como um fenômeno pelo qual um agente público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema (ético-moral), favorecendo interesses particulares em troca de recompensas. Ainda segundo Daniel Neves (2019, p.5), o combate à corrupção depende de uma série de transformações culturais e institucionais, sendo preciso utilizar e reforçar os instrumentos de controle à disposição da máquina administrativa, incrementando a transparência, a prestação de contas e o controle social.

Dessa forma, é justamente na etapa de colocação dessas recompensas à disposição do agente corrompido e seus familiares, na forma de indícios de enriquecimento ilícito, que a sindicância patrimonial identifica distorções que, por presunção, são fruto de atos desleais desse servidor para com a instituição pública.

Assim, o artigo buscará reunir a legislação que, além das alterações da LIA, institui os instrumentos que a Administração Pública dispõe para avaliar a evolução do patrimônio pessoal de seus servidores, quais os limites administrativos legais de acesso do Estado a informações fiscais e bancárias pessoais, e como é possível a utilização do Direito Administrativo Sancionador para identificar e punir essa prática com base em atos de improbidade administrativa.

Por fim, objetiva-se entender se o ato de incompatibilidade patrimonial dos servidores é uma infração administrativa autônoma, ou se é necessária a comprovação de atos de corrupção antecedentes, quais sejam, de condutas ilícitas de natureza funcional que tenham dado causa ao enriquecimento ilícito.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 DO HISTÓRICO LEGISLATIVO

Eis que a preocupação com a probidade dos servidores públicos brasileiros vem de longa data. Já na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, art. 141, § 31, havia previsão para o controle do enriquecimento ilícito dos agentes públicos:

“§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. **A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com**

abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.” (grifo nosso)

Da mesma forma, a Lei nº 3.164, de 1º de julho de 1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói-Ilha, previa que o servidor público era sujeito a sofrer sequestro ou perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tivesse incorrido.

Mais à frente, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, regulamentou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função pública nos moldes próximos aos ora estabelecidos pela Lei nº 8.429, de 1992.

Durante o período de regime militar, com base na decretação do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o Ministro da Justiça instituiu a Comissão Geral de Investigações, a qual detinha incumbência de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos que tivessem enriquecido ilicitamente no exercício do cargo público, por meio da edição do Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968.

Esse Decreto-Lei, além de reestabelecer conceitos de enriquecimento ilícito de servidores, foi o primeiro normativo a impor expressamente ao sindicado o ônus de provar a origem lícita da evolução de seu patrimônio, instaurando, pois, a presunção de que a evolução patrimonial incompatível de servidores seria fruto de corrupção no exercício de suas funções:

“Art 7º O ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado.”

Teixeira (2020, p. 1800) destaca que a presunção de enriquecimento ilícito é relativa, ou *juris tantum*, figurando apenas indiciariamente como mero critério de seleção provocador do aprofundamento das investigações, admitindo-se, pois, prova em sentido contrário pelo sindicado.

Após a redemocratização, já sob a égide da Constituição Federal de 1988 (CF), merece destaque o art. 37, § 4º da Carta Magna, o qual dispõe que “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Destarte, esse parágrafo constitucional foi regulamentado pela já citada Lei nº 8.429, de 1992, que é uma lei nacional.

Para Moraes¹, o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no § 4º do art. 37 da CF, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa.

Segundo o Ministro, toda a legislação anterior à Carta de 1946 previa somente o sequestro e a perda dos bens de autores de crimes que resultavam em prejuízo para a Fazenda Pública, desde que acarretassem locupletamento ilícito, e subsidiariamente, a reparação civil do dano e a incorporação ao patrimônio público de bens de aquisição ilegítima de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública.

¹ O entendimento foi deduzido na Decisão Monocrática do Ministro do STF Alexandre de Moraes em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042, Distrito Federal

Ademais, destaca-se a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN), recepcionado pela CF como Lei complementar. Seu art. 198, § 1º, permite a quebra administrativa do sigilo fiscal para proceder à instauração de procedimento administrativo de investigação da prática de ilicitude, do qual a sindicância patrimonial, rito de especial interesse nesse artigo, figura como espécie:

“Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.”

Também, no âmbito administrativo, após a promulgação da CF, houve a edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelecendo o estatuto dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. E acrescenta-se que, nada obstante, por paralelismo, todos os Estados membros promulgaram suas Constituições estaduais, e os Municípios, suas Leis Orgânicas, e, os regimes jurídicos de seus servidores, que em sua grande maioria preveem institutos similares aos da Lei nº 8.112, de 1990, para penalização de agentes ímprobos.

Isso posto, para os servidores federais, o regime jurídico instituído por meio da Lei nº 8.112, de 1990, estabelece em seu art. 132, inciso IV, que a demissão deve ser aplicada aos servidores em casos de ato de improbidade administrativa, sem, no entanto, descrever as condutas que a tipificam.

Igualmente, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 482, alínea “a”, impõe como justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregado o ato de improbidade, sem maiores descrições das condutas que o tipificam. Desse modo, empregados públicos, da Administração direta e indireta, regidos pelas leis do trabalho podem, pois, ser objeto da sindicância patrimonial administrativa.

Nessa mesma linha, o art. 3º da Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, impõe a rescisão, por ato unilateral da Administração, de contratos de trabalhos por prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da CLT.

Eis que a Lei nº 8.429, de 1992, ao regulamentar o citado § 4º do art. 37 da CF, descreve as condutas que tipificam os atos de improbidade administrativa, incluindo-se, em seu art. 9º, o enriquecimento ilícito em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade de servidores de quaisquer dos poderes da União, Estados e Municípios, e de suas administrações direta e indireta.

Na mesma toada de reforço dos instrumentos de controle, a partir da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, todos os servidores, empregados e ocupantes de funções públicas federais passaram cumprir a exigência de apresentar anualmente suas declarações de bens, com indicação de suas fontes de renda.

De posse disso, o Poder Executivo Federal, instituiu e regulamentou o instrumento sindicância patrimonial, já desde o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, que foi

recentemente atualizado e revogado pelo Decreto nº 10.751, de 9 de dezembro de 2020, mantendo aquele rito investigativo.

“Art. 11. A Controladoria-Geral da União analisará a evolução patrimonial dos agentes públicos federais de que trata este Decreto.

Art. 12. O agente público poderá ser notificado para prestar esclarecimentos ou informações complementares:

I - pela Controladoria-Geral da União, caso sejam detectadas inconsistências na declaração apresentada;

II - pela Comissão de Ética Pública, quando for necessário à análise de conflito de interesses.

Art. 13. A análise das declarações poderá ensejar, após o procedimento disposto no art. 11 e no inciso I do caput do art. 12, a instauração de sindicância patrimonial ou, conforme o caso, de processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos auferidos de modo legítimo e comprovado.

Art. 14. A sindicância patrimonial consiste em procedimento administrativo, sigiloso e não punitivo, destinado a investigar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos federais, inclusive evolução patrimonial incompatível com os seus recursos e disponibilidades por eles informados na sua declaração patrimonial.” (grifos nossos).

2.2 DA APLICABILIDADE DE SANÇÃO POR MEIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Para Oliveira (2018, p.48), o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que tem por objeto as regras e os princípios aplicáveis à atividade administrativa preordenada à satisfação dos direitos fundamentais. Justifica o autor sua posição, colocando que o Direito Administrativo foi alargado e encontrou fundamento na concepção tradicional do interesse público. Atualmente, influenciado pelo fenômeno da constitucionalização do ordenamento jurídico, parece adequado sustentar que o seu principal objetivo é a satisfação dos direitos fundamentais.

Segundo Serrano (2020, p.119), “o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público destinado a estudar a aplicação da função administrativa. Considerado o espectro de atribuições que lhes são correlatas, exerce função administrativa aquele que faz as vezes da Administração Pública perante a sociedade”.

O autor também discorre sobre o princípio da legalidade ao qual está vinculado o Direito Administrativo, especialmente em seu aspecto material, sobretudo para aplicação do *jus puniendi* decorrente do poder disciplinar do Estado.

Isso posto, toda aplicação de sanção por parte do Estado deve estar prevista em lei em sentido estrito, não se admitindo que os institutos que tipificam infrações administrativas tenham previsões em instruções normativas, portarias, resoluções etc.

Osório (2020, p.89) sustenta a autonomia do Direito Administrativo Sancionador em relação às outras dimensões do Direito Administrativo e até mesmo do Direito Penal. Para o autor, a autotutela da Administração é suficiente para aplicação de sanções quando houver infração administrativa, ou seja, ato de seus agentes eivados de ilegalidade (aspecto material) ou ilegitimidade (aspecto formal):

“Devemos mencionar, desde logo, a defesa de um conceito autônomo de sanção administrativa para o Direito brasileiro, redimensionando e redefinindo alguns de seus elementos tradicionais, a partir de um a conexão mais profunda com o Direito Administrativo, no lugar de atrelar-nos à ideia de função.

O conceito de sanção administrativa aqui sustentado vem sendo abertamente defendido desde 1999, num trabalho que publicamos sobre má gestão pública à luz do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, na Europa. Ali, pela primeira vez escrito, tivemos a oportunidade de sustentar a necessária vinculação da sanção administrativa às dimensões material e formal do Direito Administrativo, rompendo à lógica vigente em torno à predominância exclusiva da dimensão formal, como se a sanção estivesse ligada conceitualmente à função administrativa. Em nossa ótica, no lugar de conectar a sanção à atividade da Administração Pública, com exclusividade, é necessário conjugar tal instituto estatal, o que implica as já mencionadas interfaces com o Direito Penal. Assim, à ideia de ilícito, disciplinado pelo Direito Administrativo, associa-se a sanção.”

Dito isso, Voronoff (2018, p.4) defende que a aplicação da sanção administrativa em resposta às infrações administrativas não pode ser simplificada como um mal necessário, mas sim como um mecanismo para garantir a efetividade de valores caros à sociedade e como forma de estímulo de os agentes estatais tomarem os caminhos que apontam para o alcance do interesse público:

“Com o instrumento que opera de modo primariamente prospectivo, com vista a assegurar e promover a conformação da conduta dos particulares em prol da satisfação de interesses e necessidades sociais, a sanção administrativa é um a ferramenta *sui generis*. E é diferenciada justamente por causa disso. Porque só se justifica se tiver aptidão para produzir esses resultados dela esperados, o que pressupõe um conjunto específico de incentivos necessários para direcionar a conduta dos participantes numa ou noutra direção.”

2.2.1. A APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230, DE 2021, ORIENTADA À LUZ DO SISTEMA BRASILEIRO ANTICORRUPÇÃO

Logo após a edição da Lei nº 14.230, de 2021, o Ministério Público Federal enfrentou a aplicação da Lei nº 8.429, de 1992 com as alterações da Lei nº 14.230, de 2021, mediante estudo desenvolvido em Nota Técnica nº 01/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção (CCR).

O MPF explica que a aplicação dos novos dispositivos da Lei nº 14.230, de 2021, deve ser orientada pela sua interpretação à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em harmonia com a CF e sua proteção à tutela da probidade, sem descuidar do princípio republicano e do Estado Democrático, tendo assegurados direitos e garantias fundamentais aos investigados e acusados na esteira do sistema administrativo sancionador. Ainda, tal aplicação deve-se guiar pelas Convenções Internacionais contra a Corrupção já internalizadas no Direito Brasileiro (OCDE, OEA e ONU), que condicionam a interpretação da legislação brasileira sobre o tema.

A qualificação da improbidade administrativa como sistema exige a interpretação sistemática da disciplina de seus elementos estruturais:

- a) o bem jurídico;
- b) a configuração do ilícito;
- c) a sanção; e
- d) o processo.

Esses elementos estão atrelados ao dispositivo constitucional previsto no § 4º do art. 37 da CF, incluindo a medida cautelar de indisponibilidade de bens nele prevista e formas de consensualidade que são legitimadas pelo princípio constitucional da eficiência (*caput* do art. 37 da CF), na proteção e realização de interesses públicos. Como garantias de sua efetividade, a CF também assegura a independência da jurisdição (art. 2º), que incumbe aplicá-lo, bem como a independência do Ministério Público (art. 127, § 1º), que está legitimado a propor a ação civil pública de improbidade administrativa (art. 129, inciso III) e a conduzir o inquérito civil público para apuração dos atos de improbidade administrativa (art. 129, inciso III).

O sistema de improbidade administrativa integra a parcela do ordenamento jurídico sancionatório de caráter não penal, cuja unidade forma o Direito Administrativo Sancionador, como exigência do artigo 37, § 4º, *in fine*, da CF e o atual artigo 1º, § 4º, da LIA. Com esta dimensão constitucional e legal (reconhecida pela Lei nº 14.230, de 2021), sua aplicação é orientada, preponderantemente, pelo fim público de prevenir, dissuadir e sancionar atos ímprobos, sob uma perspectiva prospectiva, como forma de tutelar a probidade, com vistas a assegurar a integridade do patrimônio público e social, encontrando-se disciplinado por leis gerais (LIA e Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a chamada Lei Anticorrupção - LAC) e leis especiais.

Com a necessária adequação aos objetivos de interesse público a que se propõe, o sistema de improbidade administrativa sujeita-se:

a) aos princípios materiais da legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade (responsabilidade subjetiva como regra, responsabilidade objetiva como exceção), pessoalidade (ou intranscendência), proporcionalidade, razoabilidade, prescritibilidade e *non bis in idem* (vertente material), tal como consagrados na Lei nº 8.429, de 1992, com suas alterações posteriores; e

b) aos princípios processuais do devido processo legal (vertente adjetiva), boa-fé, contraditório, ampla defesa, verdade material, presunção de inocência, garantia da não auto-imputação de ilícitos, inadmissibilidade de provas ilícitas, recorribilidade, imparcialidade, motivação, vedação ao *bis in idem* (vertente adjetiva) e duração razoável do processo, tal como consagrados na legislação processual aplicável na matéria.

Especificamente quanto aos princípios do sistema de improbidade administrativa, o MPF² traz importantes considerações:

a) o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II e art. 37, § 4º, da CF) demanda que lei nacional discipline o sistema de improbidade administrativa, oferecendo previsibilidade e estabilidade na aplicação de suas disposições sancionatórias, na medida adequada para a tutela da probidade;

b) o princípio da tipicidade (art. 5º, inciso XXXIX, e art. 37, § 4º, da CF) ressalta a necessidade de estabelecimento, por lei nacional, de categorias próprias de atos de improbidade administrativa, com possibilidade legítima de utilização de tipos gerais e especiais, conceitos jurídicos indeterminados e normas sancionadoras em branco, que abarcam a proteção do bem jurídico constitucional, desde que mantida a segurança jurídica;

c) o princípio da culpabilidade (art. 5º, inciso LIV, e art. 37, § 4º, da CF) demanda que lei nacional indique ou afaste, na estrutura das condutas típicas, de forma expressa ou implícita, a forma de elemento subjetivo (dolo, culpa e suas modalidades, incluindo a voluntariedade) e,

² O entendimento explicitado na Nota Técnica nº 01/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção do Ministério Público Federal deu-se logo após a edição da Lei nº 14.230, de 2021.

de forma excepcional e justificada, explicita a configuração de responsabilidade objetiva na atividade sancionadora;

d) o princípio da irretroatividade (art. 5º, inciso XL, e art. 37, § 4º, da CF) exige que normas nacionais materiais, ao disciplinarem ilícitos e sanções de forma mais gravosa, somente sejam aplicadas para atos de improbidade administrativa praticados após o início de sua vigência; e

e) o princípio da retroatividade de norma mais benéfica (art. 5º, inciso XL, e art. 37, § 4º, da CF) aplica-se de forma diferenciada no campo do Direito Administrativo Sancionador, que não busca primariamente a reprovabilidade de condutas ilícitas, sob a perspectiva retrospectiva, mas, ao contrário, constitui modelos normativos que tutelam bens jurídicos públicos (interesses públicos), de forma prospectiva, valorando em grau superior a prevenção, dissuasão e repressão de atos ilícitos, exigindo que a retroatividade seja disciplinada expressamente pela lei.

Para o MPF, a nova redação do § 1º do art. 1º da LIA demonstra que todos os tipos especiais de improbidade administrativa foram preservados por expressa disposição legislativa, destacadamente os sistemas especiais previstos no art. 73, § 7º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), no art. 52 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), no art. 32 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), e no art. 12 da Lei de Conflitos de Interesses (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013).

Demais disso, no campo da tutela da probidade administrativa, o § 4º do art. 37 da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas ou práticas corruptivas em sentido amplo. Some-se a isso que, mesmo que lei nacional disponha sobre a retroatividade, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico como atentado ao princípio da moralidade administrativa.

Quando a lei nacional nada dispõe sobre a retroatividade - como é o caso da Lei nº 14.230, de 2021 -, a alteração de tipos gerais e especiais exige igualmente este juízo sobre a continuidade típica do ilícito, seja na própria LIA, seja à luz do § 4º do art. 37 da CF. Desse modo, infere-se que o entendimento do MPF é no sentido de que:

a) não se aplicam os novos dispositivos alterados pela Lei nº 14.230, de 2021, que constam dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, a atos de improbidade administrativa ocorridos anteriormente ao início de sua vigência, na medida em que, constituindo parâmetros de garantia e efetividade da probidade, as novas condutas típicas podem retroagir, promovendo retrocesso no sistema de improbidade administrativa, que mantém suas bases constitucionais (art. 37, § 4º da CF), retrocesso que igualmente atenta contra os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, nas Convenções Internacionais contra a Corrupção (OCDE, OEA e ONU), internalizadas no ordenamento brasileiro como normas supraleais;

b) não se aplicam as sanções legais mais gravosas, previstas nos incisos I e II do art. 12 da Lei nº 14.230, de 2021, a atos de improbidade administrativa ocorridos anteriormente ao início de sua vigência; e

c) não cabe a aplicação direta de princípios formulados no Direito Penal no campo normativo da improbidade administrativa, por expressa disposição constitucional (art. 37, § 4º da CF) e legal (art. 1º, § 4º da LIA).

2.3 ALGUMAS DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ACARRETADAS PELA LEI Nº 14.230, DE 2021, À LEI Nº 8.429, DE 1992

Para o MPF³, o confronto entre o anterior art. 1º (*caput* e parágrafo único) da LIA e sua nova redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021, que reformulou o dispositivo (tanto o *caput*, quanto os sete novos parágrafos) indica que não houve a exclusão de nenhum sujeito de direito tutelado que se enquadra na situação de entidade lesada pela prática de atos de improbidade administrativa.

A análise entre a Lei nº 8.429, de 1992, original e as modificações realizadas pela Lei nº 14.230, de 2021, revela que houve uma alteração relevante em quantidade e extensão na disciplina jurídica da improbidade administrativa, com novas prescrições normativas favoráveis a investigados, acusados ou réus, concomitantemente com novas prescrições mais desfavoráveis, o que deslegitima a retroatividade das novas normas. Ademais, não cabe ao Poder Judiciário optar casuisticamente pela aplicação de um ou outro dispositivo a fatos anteriores em tema de direito material ou processual, sob pena de extravasar sua função constitucional, criar um sistema inexistente em lei nacional e usurpar as atribuições do Congresso Nacional.

Para o MPF, as normas de exclusão de responsabilidade previstas nos parágrafos 3º e 8º do novo art. 1º da LIA aplicam-se somente a fatos ocorridos após a vigência da Lei nº 14.230, de 2021. Já o novo art. 7º da LIA explicita o dever jurídico de qualquer autoridade pública - incluindo órgãos de controle interno e externo e órgãos do Poder Judiciário - de representar ao Ministério Público o conhecimento de indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

Dentre as mais evidentes inovações trazidas à LIA pela Lei nº 14.230, de 2021, destaca-se a necessidade de comprovação do elemento volitivo do dolo em todas as suas modalidades. Assim, logo em seu art. 1º, a nova Lei estabelece que:

“§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”

A definição de dolo constante do § 2º do novo art. 1º da LIA não inova, por si só, no regramento da tipificação subjetiva de atos de improbidade administrativa, na medida em que só reproduz a definição clássica de dolo, que não é sinônimo de voluntariedade. Acrescente-se que, mesmo antes da expressa previsão legal, a atividade correcional sempre atendeu à exigência da comprovação do dolo para imputar a prática de improbidade administrativa a agente público.

Segundo Castilho (2021, p.60), para a configuração de ato de improbidade administrativa, há mais convergência com o conceito de dolo do Direito Penal do que aquele do Direito Civil. Para o autor, o *dolus malus*, ou má-fé, conceito do Direito Civil em que o

³ O entendimento explicitado na Nota Técnica nº 01/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção do Ministério Público Federal deu-se logo após a edição da Lei nº 14.230, de 2021.

agente tem vontade de enganar a outra pessoa, não encontra campo para adesão no âmbito da improbidade administrativa. O autor defende que dolo é diferente de má-fé, ou melhor, a má-fé não é sinônimo de dolo e, também, os elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa prescindem de má-fé.

Outrossim, o autor informa que no Superior Tribunal de Justiça (STJ) prevalece o entendimento de que não é necessário dolo específico, bastando a presença do dolo genérico, que seria um elemento subjetivo geral apto a configurar o dolo em improbidade administrativa. Ainda para o autor, a adoção do dolo genérico nos casos de improbidade administrativa aproxima-se de uma responsabilização “quase objetiva” do agente, uma vez que esse tipo de dolo, eventualmente, pode ser empregado como a simples consciência que o agente público tem ou deve ter de seus deveres funcionais e dos princípios constitucionais afetos ao cargo que ocupa.

Especificamente no que se refere ao art. 11 da LIA, a nova redação trazida pela Lei nº 14.230, de 2021, afasta a aplicação da Lei por ato cometido eivado de culpa em sentido amplo (negligência, imperícia e imprudência), assim como restringiu sua caracterização a um rol de tipos fechados de conduta. Quanto ao erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antiga Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, atualmente denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, o entendimento é de que nunca se aplicou aos atos de improbidade administrativa.

Note-se, ademais, que a Lei nº 14.230, de 2021, incluiu no *caput* do art. 11 a palavra “dolosa”. Da mesma forma, a mesma Lei substituiu o verbete “notadamente” pela expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”.

Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis, a palavra “notadamente” é um advérbio que significa “De modo especial; especialmente”. Ou seja, até a vigência da nova Lei, os incisos do art. 11 representavam rol aberto, exemplificativo, de condutas tipificáveis como atos de improbidade administrativa. A partir de então, com a novel legislação, apenas agentes que pratiquem condutas que se encaixem com perfeição às descrições dos incisos serão responsabilizáveis por aquela espécie de atos de improbidade administrativa.

Não menos importante, o § 8º do art. 1º da Lei nº 14.230, de 2021, trouxe outra alteração inédita ao contexto do Direito Sancionador: a de que qualquer jurisprudência, ainda que não pacificada, afasta a incidência do ato eivado de improbidade administrativa:

“Art. 1º (...)

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.”

Ora, a partir da nova Lei, qualquer decisão colegiada judicial de segunda instância, mesmo que não prevaleça nas cortes superiores, mas que justifique um ato, afasta a incidência da improbidade administrativa independente de vinculação desse ato com princípios constitucionais da honestidade, da lealdade, da moralidade.

Finalizando as principais alterações materiais acarretadas pela Lei nº 14.230, de 2021, à instância da improbidade administrativa, tem-se o afastamento do instituto quando o ato lesivo à Administração Pública for praticado por pessoa jurídica e apurado na esfera administrativa ou civil de cometimento de corrupção da LAC:

“Art. 3º (...)

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

(...)

Art. 12. (...)

§7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.”

Vê-se, pois, que o novo ordenamento vai ao encontro dos princípios da independência entre as instâncias e da inafastabilidade da jurisdição, este último previsto no inciso XXXV do art. 5º da CF.

2.4 ALTERAÇÕES DE ASPECTOS SANCIONATÓRIOS PREVISTOS NA LEI DE IMPROBIDADE E SUAS VIGÊNCIAS TEMPORAIS NAS INSTÂNCIAS CIVIL E ADMINISTRATIVA

Segundo a Orientação nº 12 da 5ª Câmara da Procuradoria-Geral da República - (PGR)⁴, a aplicação das inovações trazidas pela Lei nº 14.230, de 2021, sob a ótica do inciso XL do art. 5º e do § 4º do art. 37, ambos da CF, de um lado, deve considerar o princípio da irretroatividade, exigindo que normas nacionais materiais, ao disciplinarem ilícitos e sanções de forma mais gravosa, somente sejam aplicadas para atos de improbidade administrativa praticados após o início de sua vigência; mas, de outro lado, deve-se afastar o uso indiscriminado da Lei nº 14.230, de 2021, sob a ótica do desconsiderar o princípio da retroatividade de norma mais benéfica.

Assim, para a supramencionada 5ª Câmara da PGR, no campo da probidade administrativa, por tutelar bens jurídicos públicos - que se revelam como verdadeiros interesses públicos -, o § 4º do art. 37 da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas ou práticas corruptivas, aqui consideradas em sentido amplo, e, mesmo que lei nacional viesse a dispor expressamente sobre a retroatividade, o que não ocorreu com a Lei nº 14.230, de 2021, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico em observância ao princípio da moralidade administrativa.

Disso, infere-se que a nova Lei foi silente quanto à sua aplicação retroativa. Para o MPF, a retroatividade deve ser vedada quando as modificações legislativas nos elementos do sistema de responsabilização (ilícito e sanção) causam relevantes e extensos retrocessos materiais, acarretando normas desfavoráveis ao interesse público e resultando na reformulação complexa de tipos e sanções. A justificativa pelos operadores que defendem a retroatividade da legislação reside no entendimento de que houve o aumento no prazo máximo da sanção de suspensão dos direitos políticos aplicável aos infratores, que passou de três a até dez anos para quatro a até quatorze anos pela nova Lei.

Todavia, destaca-se que houve diminuição expressiva nas sanções civis de pagamento de multas, que antes poderia atingir o montante de até cem vezes o valor da remuneração

⁴ A Orientação nº 12 da 5ª CCR cuida das “Diretrizes iniciais sobre a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”

percebida pelo agente em casos de infração ao art. 11. Agora, passaram a ser limitadas a 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente para a mesma conduta.

Aparentemente, o referido agravamento da sanção de suspensão de direitos políticos, em detrimento das demais sanções de reprimenda ao ato de improbidade administrativa, revela-se como subterfúgio do legislador para indução da retroatividade legal na apuração de atos passados que estão pendentes de julgamento. Assim, a PGR orienta que atos praticados antes da vigência da Lei nº 14.230, de 2021, devem ser apurados sob a materialidade da redação original da Lei 8.429, de 1992. Por conseguinte, aplicam-se os elementos materiais alterados pela Lei nº 14.230 de 2021, nas apurações de atos cometidos após 25 de outubro de 2021, data de publicação e vigência da Lei.

Da mesma forma, em âmbito federal, a Lei nº 8.112, de 1990, estabelece em seu art. 132, inciso IV, que a demissão deve ser aplicada aos servidores em casos de ato de improbidade administrativa, sem, no entanto, descrever as condutas que a tipificam. Dessa forma, ao ato de improbidade administrativa com fulcro no art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, deve ser aplicada a interpretação que se extrai dos artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429, de 1992.

Assim, vê-se que não houve agravamento sancionatório da única penalidade aplicável pela Administração a agentes ímprobos - a demissão do servidor público - por meio de processo administrativo disciplinar (PAD). Com isso, nesta espécie processual, deve-se entender pela irretroatividade material das condutas de improbidade administrativa em todas as apurações correntes e pendentes, considerando-se que não houve agravamento da sanção administrativa que tem natureza e repercussão civil. Inaplicável, portanto, o princípio da retroatividade da norma penal mais benéfica.

Ressalta-se que a Lei nº 14.230, de 2021, não inovou em aspectos processuais de apuração administrativa de atos de improbidade administrativa. Com isso, aplicam integralmente os ritos processuais previstos na Lei nº 8.112, de 1990, em suas apurações de atos dessa espécie.

2.5 DA CONDUTA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ESPÉCIE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

Destarte, a conduta de enriquecimento ilícito que acarreta responsabilidade por improbidade administrativa está descrita no art. 9º e seus incisos da Lei nº 8.429, de 1992, com redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente.”

Inicialmente, há de se diferenciar enriquecimento ilícito de enriquecimento sem causa. Na lição de Francisco Bilac Moreira Pinto (1960, p. 141, *apud* Neves, 2019), o enriquecimento sem causa pressupõe ato bilateral em que uma das partes enriquece e a outra empobrece, por meio de atribuição patrimonial válida, contudo, com ausência de causa jurídica.

Por outro lado, o doutrinador explica que o enriquecimento ilícito decorre da ocorrência de ato ilícito, circunstância esta que atribui invalidade ao incremento patrimonial. Também, o caso de ilicitude de enriquecimento do agente público em razão de abuso no exercício da função pública independe do efetivo empobrecimento da instituição pública da qual ele é parte

integrante ou de qualquer instituição privada, o que consubstancia ausência de causa jurídica. Da mesma forma, tem-se dificuldade em imaginar um ato de enriquecimento ilícito que não se materialize mediante a prática de ato doloso, ou seja, ato de enriquecimento ilícito culposo ou acidental.

Assim, infere-se independentemente de sua origem (tenham sido desviados dos cofres públicos ou tenham sido recebidos de agentes privados), se recursos sem origem comprovadamente dissociada do cargo forem incorporados ao patrimônio do servidor, incorre o agente, perfeitamente, na prática capitulada no art. 9º da LIA. E, para esta consequência jurídica, também pouco importa se o acréscimo patrimonial decorreu de atos funcionais comissivos ou omissivos ou se decorreu de retribuição a esta atuação.

Isso posto, Teixeira (2021, p. 374 a 387) discorre sobre as evidências que, uma vez identificadas, apontam para enriquecimento ilícito do sindicado:

“Dito isto, é de se reconhecer que, nesta matéria de busca da comprovação do enriquecimento ilícito, nos primeiros anos subsequentes ao início efetivo da aplicação da Lei nº 8.429, de 1992, a subinstância administrativa disciplinar emulou a expertise da substância administrativa fiscal. Assim, historicamente, a primeira metodologia empregada correcionalmente para aferição de irregularidades patrimoniais do servidor consistiu em pormenorizado e detalhado planilhamento contábil, a fim de verificar se, em determinado mês ou ano de aferição (ou em qualquer outro período de aferição), as aplicações superam os valores de todas as origens conhecidas e justificadas.

Em outras palavras, de forma exaustiva, aquele método inicial encampa uma varredura em todos os dados declarados e encontráveis em sistemas informatizados internos e em demais informações possíveis de serem obtidas por meio de circularizações de fontes externas, contrapondo, de um lado, aquisições ou despesas em geral (tais como compras de bens ou direitos, dinheiro em espécie, depósitos e aplicações financeiras e saldos bancários no final do período e dispêndios necessários com educação, saúde, moradia e lazer, pagamentos efetuados a terceiros, quitação de dívidas, gastos com cartões de créditos, tributos suportados, doações e empréstimos concedidos, tudo referente a si mesmo, ao cônjuge ou companheiro - independentemente da opção tributária de declaração em conjunto ou separadas e do regime de bens escolhido conforme a lei civil - e aos dependentes) e, de outro lado, o conjunto total de rendimentos líquidos de qualquer natureza recebidos (tributáveis ou isentos, decorrentes do trabalho ou da alienação de bens ou direitos), de recebimentos de dividendos ou de empréstimos ou de doações, de resgates de aplicações financeiras e de saldos bancários no início do período, também referentes a si mesmo, ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes. Importante destacar que, por sua característica de buscar, de forma completa e global, dados constantes de sistemas internos e informações obtíveis em fontes externas, esta procedimentalização não necessariamente requer a entrega de extratos bancários por parte do servidor ou decretação judicial da quebra do seu sigilo bancário (obviamente, sem prejuízo de, por vezes, ter a espontânea oferta pelo servidor ou se obter o provimento judicial).

Uma vez que é impossível que o servidor suporte aplicações além de seu total de origens, tal hipótese faz pressupor a variação patrimonial a descoberto (VPD), a despeito de estes bens, direitos ou dispêndios em descompasso já poderem ter, de alguma forma, se materializado, figurando no patrimônio do agente como bens móveis, imóveis, moeda, empréstimos, dentre outras formas.

[...]

Cabe ainda mencionar que dois conceitos advindos da subinstância fiscal também interessam na busca da comprovação de enriquecimento ilícito, que são a movimentação financeira incompatível e os sinais exteriores de riqueza. Diferentemente dos métodos acima descritos, que indicam, direta ou indiretamente o enriquecimento ilícito, a movimentação financeira incompatível e os sinais exteriores de riqueza não possuem tal condão, figurando inicialmente apenas indiciariamente

como meros critérios de seleção provocadores do aprofundamento dos trabalhos, que, ao final, podem ou não levar à detecção de descompasso patrimonial.”

Teixeira (2021, p. 374 a 387) traz importante enfoque sobre as peculiaridades materiais do enquadramento de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito por descompasso patrimonial, expresso no inciso IV do art. 132 da Lei nº 8.112, de 1990, com a leitura que se extrai do inciso VII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992. Segundo o autor, a procedimentalização da subfase investigativa da fase de admissibilidade para este tipo de conduta merece detalhamento à parte.

Para o autor, diferentemente da maioria dos enquadramentos estatutários (incluídos os demissíveis), que comporta uma “abrangência genérica de uma miríade de condutas humanas cabíveis em suas amplas definições, de forma a impossibilitar a elaboração de métodos prévios de aferição, para cada um, na fase de admissibilidade e de comprovação no processo disciplinar, o enquadramento específico em tela se amolda a uma fatispécie concreta bem delineada em um rol restrito e discreto de condutas e que nem sequer varia em função do cargo ocupado, do tipo de atribuição ou da atividade funcional desempenhada pelo servidor”.

Assim, a detecção do referido enquadramento ao mesmo tempo permite e requer um conjunto de provas de menor elasticidade em termos de seus meios – basicamente, provas documentais, resultado de pesquisas e organização metódica dos dados levantados – e que são menos dependentes de atuação humana no momento de sua coleta, se comparadas, por exemplo, às provas orais.

A simples existência de indícios razoáveis de materialidade e de autoria de suposto enriquecimento ilícito por parte de servidor é o justo motivo para que a Administração, sem qualquer supressão ou sequer mitigação de direito ou garantia fundamental individual de estatura constitucional, se mova para provocar aquele investigado a se manifestar - “provocar” - tanto no sentido jurídico de intimar mas também no sentido coloquial de incomodar a se manifestar.

Teixeira (2021, p. 374 a 387) relembra e destaca que “desde a investidura no cargo, de um lado, não por acaso na mesma linha etimológica, o servidor é investido de prerrogativas e poderes para poder executar seu múnus público de forma impessoal e, de outro lado, em contrapartida, assume obrigações, deveres e responsabilidades estatutárias e se submete a um regime especial e diferenciado de controles e monitoramentos - éticos, morais, sociais e funcionais. A relação estatutária não é uma simples relação laboral, mas sim se insere em um rol de compromissos e de comprometimentos exclusivos, a que o agente, antes privado e agora público, espontânea e irremediavelmente se submeteu desde o momento em que assinou seu termo de posse, até que dê causa à vacância do cargo. Indubitavelmente, a assunção da relação laboral estatutária decorre da voluntária adesão por parte do agente, que, antes de fazê-lo, ponderou o conjunto de vantagens e de obrigações, e, diante da investidura efetiva mediante disputa em concurso público, pode-se inferir inclusive que se trata da eleição de um projeto de vida, pelo menos no que pertine a aspecto profissional”.

Desse modo, não há que se falar, portanto, em surpresas e menos sequer em insegurança jurídica, e menos ainda invasão de direitos e de garantias fundamentais individuais de molde constitucional, ao vir a ser questionado sobre sua conduta funcional e sobre sua evolução patrimonial, a qualquer tempo, mesmo por fatos ocorridos ou já declarados há mais de cinco anos.

A função pública é ininterruptamente condicionada a valores e princípios fortes como legalidade, hierarquia e moralidade, com destaque de Teixeira para o clamor social pela regularidade patrimonial do agente público:

“Diferentemente da iniciativa privada, que premia a liberdade de ação, a aceitação voluntária da função pública impõe como natural ao servidor a consciência de poder ter seus atos e condutas sempre subjugados aos deveres e proibições estatutários, de sempre poder ser objeto de questionamentos, verificações, investigações ou apurações não só acerca de seu comprometimento, da sua produtividade e da qualidade de seu trabalho mas também acerca da sua idoneidade e da sua probidade, onde se inclui o controle patrimonial”.

Acrescente-se que a leitura do art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, deixa claro que o servidor, desde a investidura no cargo, assume este comprometimento com a Administração, qual seja, não só de cuidar probamente da regularidade de sua situação patrimonial, como também prontamente de responder, informar e instruir requisições oficiais neste sentido.

“Lei nº 8.429, de 1992

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º (Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º (Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)

2.5.1 DA NOVA DESCRIÇÃO E DA AUTONOMIA DA CONDUTA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica, ora inferida do inciso VII do art. 9º da Lei nº 14.230, de 2021, parece não se coadunar com o sistema de tipificação de ilícitos no próprio art. 9º. A uma, porque retira a funcionalidade do inciso ao ensejar a subsunção aos atos descritos no *caput*. A duas, porque parece não se alinhar à tipologia de enriquecimento ilícito prevista nas Convenções Internacionais da OEA (Artigo IX) e da ONU (Artigo 20) contra a corrupção, vislumbrando-se a diminuição da proteção do bem jurídico do § 4º do art. 37 da CF.

Por outro lado, a nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, no que se refere à garantia processual do agente público de demonstração da licitude do acréscimo patrimonial em regime de contraditório, é norma de

direito processual que se aplica de forma imediata na esfera administrativa. Assim como já se afirmou acerca do dolo, aqui também cabe asseverar que os sistemas correcionais sempre asseguraram ao investigado (ou acusado) a prerrogativa de exercitar seu direito ao contraditório, de forma que esta nova elementar do tipo trazida pela Lei nº 14.230, de 2021, em nada inovou na prática.

Nos casos de ato de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito pelo agente público, cujo valor seja desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda, compete à Administração Pública apenas demonstrá-lo, não sendo necessário provar que os bens foram adquiridos com numerário obtido através de atividade ilícita. Portanto, quando detectada a evolução patrimonial incompatível do servidor em relação aos seus rendimentos declarados, o enriquecimento ilícito é presumido. Ressalta-se, que tal presunção é relativa, ou *juris tantum*, que admite sempre prova em contrário pelo sindicado.

Sob o tema, a Comissão de Coordenação de Correição da CGU, instituída por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, emitiu o Enunciado nº 8, de 2014⁵, por meio do qual pacificou o entendimento administrativo quanto à presunção relativa do enriquecimento ilícito do servidor quando evidenciada a incompatibilidade patrimonial com seus rendimentos:

Enunciado CGU nº 8, de 9 de dezembro de 2014

“Art. 132, IV, Lei nº 8.112/90 c/c art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92.

Ônus da Administração. Demonstração da desproporcionalidade.

Nos casos de ato de improbidade que importem em enriquecimento ilícito pelo agente público, cujo valor seja desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda, compete à Administração Pública apenas demonstrá-lo, não sendo necessário provar que os bens foram adquiridos com numerário obtido através de atividade ilícita.”

Finalmente, ressalta-se que essa questão já foi submetida ao controle judicial, o qual vem se posicionando favoravelmente no mesmo sentido:

“TRF-2 – AC 598102, Rel. Desembargador Federal Guilherme Diefenthaler. E-DJF2R 30/06/2014.

10. Os agentes públicos têm o dever jurídico de formar um patrimônio com origem lícita e passível de comprovação a qualquer momento, mediante documentação, devendo prestar fiel e anualmente as informações acerca de todo o seu patrimônio.

11. A conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público. Com efeito, mesmo quando a conduta é perpetrada fora das atividades funcionais, se ela evidenciar incompatibilidade com o exercício das funções do cargo, por malferir princípios basilares da Administração Pública, é sim passível de punição, mormente como no caso em apreço em que o servidor, Policial Federal, apresenta enriquecimento ilícito, por acumular bens desproporcionais à evolução do patrimônio e a renda.”

“MS 13.142/DF, Min. Humberto Martins:

4. Está configurado, no caso concreto, que não houve a devida comprovação da origem de recursos aptos a demonstrar recursos para justificar a variação patrimonial do empregado público, a aquisição do imóvel em caso; e, de outra sorte, não há como desconstituir as provas sem permitir o rito do contraditório, que é incompatível com

⁵ Brasil. Enunciado nº 8, de 09 de dezembro de 2014. Estabelece ônus probatório em caso de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

a via mandamental; portanto, é impossível apreciar as alegações do impetrante para que, por si, amparem a reversão de dados coletados no processo disciplinar.

(...)

6. Há infração comprovada ao art. 9º, VII, da Lei n. 8.492/92, ao passo em que a Primeira Seção já firmou precedente no sentido de que, em casos como o dos autos, o ônus da prova de comprovar a ausência de licitude na variação patrimonial é do agente público.”

“STJ – MS nº 18.460 / DF, Relator Min. Mauro Campbell, 28.08.2013:

6. Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por outro lado, é do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

7. No caso, restou comprovado no processo administrativo disciplinar a existência de variação patrimonial a descoberto (e desproporcional à remuneração do cargo público); e que o indiciado não demonstrou que os recursos questionados - recebidos de pessoas físicas e do exterior - advieram de aluguéis e de prestação de serviços como *ghost writer*.”

Isso posto, Teixeira (2021, p. 1801) esclarece que na apuração administrativa não há necessidade de a comissão investigativa se debruçar sobre a origem da desproporcionalidade patrimonial, nem de comprovar que o servidor cometeu determinado ato de corrupção, necessitando comprovar tão somente a desproporção entre os rendimentos do sindicado e o patrimônio a sua disposição:

“Bastando à comissão de inquérito a comprovação da aquisição de bem(ns) ou da realização de despesa(s) sem origem que a(s) justifique ou a comprovação da existência de depósito(s) bancário(s) de origem não comprovada ou ainda, mais residualmente, a comprovação por meio exaustivo e pormenorizado em planilhas temporais da desproporcionalidade patrimonial em determinado período em relação a todas as origens conhecidas, sempre em valor relevante, exsurge a presunção legal relativa e afastável (*juris tantum*) de ato de improbidade administrativa causador de enriquecimento ilícito, cabendo ao servidor, na sua defesa escrita (se já não o fez antes, ao ser intimado, no meio da instrução probatória), apresentar a contraprova de que o suposto descompasso patrimonial decorreu de sua renda legítima ou da alienação de outros bens que integravam seu patrimônio ou ainda de qualquer outra origem que se demonstre dissociada do exercício do cargo, a fim de afastar a presunção e, por conseguinte, o enquadramento administrativo, conforme também pontua a doutrina da Controladoria-Geral da União (CGU). Em outras palavras, se, por um lado, não se exige da Administração a comprovação de que a(s) aquisição(ões) ou a(s) despesa(s) sem origem que a(s) justifique ou o(s) depósito(s) bancário(s) de origem não comprovada ou a VPD pormenorizadamente calculada decorreu(ram) de ato associado ao cargo, por outro lado, não se cogita de presunção absoluta e inafastável (*jure et de jure*) do ato de improbidade administrativa, aceitando-se justificativa amparada em provas por parte do servidor.”

2.6 DOS INSTRUMENTOS À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PARA AVALIAR A EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DOS SERVIDORES

A sindicância patrimonial, como procedimento correccional preparatório de eventual PAD e instaurado para investigar indícios de enriquecimento ilícito de servidor, pode se motivar

a partir de quaisquer indícios de que a autoridade instauradora administrativa tenha conhecimento, principalmente por meio de denúncia de modo de vida vultuosamente desproporcional aos rendimentos de agentes públicos. Esse conhecimento pode vir de denúncias, inclusive anônimas⁶, com informações de variação patrimonial a descoberto, de movimentação financeira incompatível com rendimentos, ou de sinais exteriores de riqueza demonstrados pelo servidor.

Para Lima (2021, p.18), no âmbito da sindicância patrimonial, a expressão “sinais exteriores de riqueza” é um conceito relativo, ou seja, deve ser compreendido como desproporção e incompatibilidade entre a renda e o patrimônio à disposição do servidor. Assim, não necessariamente há necessidade de se evidenciar a posse, ou propriedade, de grandes fortunas.

Ademais, o autor cita fragmento de texto do Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Paulo Enrique Mainier, Mestre pela Universidade de Lisboa, o qual demonstra atenção especial a esses sinais:

“É preciso ter atenção, ainda, para os sinais exteriores de riqueza! É preciso buscar a identificação de bens (declarados ou não) que podem significar gastos elevados em sua manutenção (estes não declarados) que excedam àqueles suportados pelos rendimentos declarados, tais como aviões, barcos, lanchas, cavalos, haras, casas de praia ou de campo, bem como despesas que possuem grande expressão financeira, tais como escolas dos filhos, empréstimos, viagens, festas extravagantes, uso de objetos e acessórios caros, frequência em restaurantes caros, declarações em redes sociais e outros tipos de sinais.”

Vale destacar que, uma vez havendo indícios justificadores de sua instauração, a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, a Lei de Abuso de Autoridade, excluiu a sindicância patrimonial das condutas comissivas de autoridades que tipificam abusos:

“Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.”

Assim, evidencia-se que as autoridades competentes dispõem de segurança jurídica suficiente e necessária ao procedimento de investigação patrimonial de seus servidores e empregados, concedida pelo parágrafo único do art. 27 da Lei de Abuso de Autoridade.

Outrossim, o § 1º do art. 198 do CTN permite o compartilhamento de informações fiscais dos servidores públicos por solicitações de autoridade administrativa para investigação em sede de regular processo administrativo de sindicância patrimonial.

⁶ No âmbito da administração federal, a Portaria CGU nº 1.023, de 17 de maio de 2012, criou o serviço de Informações ao Cidadão da Controladoria-Geral da União - SIC/CGU, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 9º da Lei n. 12.527, de 2011, onde todos os requerimentos de acesso à informação apresentados à CGU são registrados e, desde que atendam aos requisitos de admissibilidade, são processados por meio do Sistema de Gestão de Informações - SGI/CGU, e encaminhados às autoridades competentes de cada órgão, para apuração. A referida Portaria foi aprimorada e substituída pela Portaria CGU 2.348, de 2 de outubro de 2020.

Já a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, no § 4º do art. 1º, impõe cláusula de jurisdição ao compartilhamento de sigilo bancário:

“Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

(...)

§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes:

(...)

VI - contra a Administração Pública;

VIII - lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores”

Dessa forma, no curso de investigação de evolução patrimonial, a comissão administrativa deve se valer de seu órgão de representação judicial, ou equivalente, para requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive compartilhamento de sigilo bancário. Destarte, se a comissão tiver conhecimento de que houve ruptura do sigilo bancário do servidor em outra esfera de responsabilização, como penal, ela pode, por meio de seu órgão de representação judicial, solicitar em juízo o compartilhamento do sigilo, na qualidade de prova emprestada à investigação administrativa.

Destaca-se que, em que pese tenha sido ofertado o contraditório no momento de produção da prova no processo originário, a doutrina majoritária afirma que tal garantia deve ser novamente assegurada à parte quando da sua juntada ao processo administrativo secundário que se utiliza dessa prova emprestada, em respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa.

Além de todo o arcabouço legislativo já apresentado, a CGU, na função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, editou a Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, concedendo autonomia investigativa às comissões. Essa Instrução Normativa positivou poderes de solicitação da comissão investigativa a todos os órgãos públicos e privados com prerrogativas públicas e também ratificou a possibilidade de o sindicado renunciar aos seus sigilos:

“Art. 26. A comissão de SINPA poderá solicitar a quaisquer órgãos e entidades detentoras de dados, tais como cartórios, departamentos estaduais de trânsito e juntas comerciais, informações relativas ao patrimônio do servidor ou empregado sob investigação, e de outras pessoas físicas e jurídicas que possam guardar relação com o fato sob apuração.

Art. 27. A apresentação de informações e documentos fiscais ou bancários pelo sindicado ou pelas demais pessoas que possam guardar relação com o fato sob apuração, independentemente de solicitação da comissão, implicará renúncia dos sigilos fiscal e bancário das informações apresentadas para fins da apuração disciplinar.”

Do exposto, compreende-se que a renúncia do sigilo bancário e fiscal do sindicado deve ser aproveitada para esclarecimento da apuração, mesmo que evidencie prova contra ele. Destaca-se, em qualquer caso, o princípio *nemo tenetur se detegere*, por meio do qual ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo.

Assim, segundo ensinamento de Lima (2021, p. 37), a comissão dispõe de competências, entre outras para buscar informações sobre a existência de sociedades empresárias ou simples

em nome do sindicato, de negócios jurídicos praticados por ele, ou de propriedade de bens móveis, imóveis e de viagens ao exterior.

Finalmente, por meio da Portaria RFB nº 34, de 14 de maio de 2021, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) se compromete a disponibilizar a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais Poderes da União, incluindo-se as comissões de sindicância patrimonial, dados não protegidos por sigilo fiscal constantes em suas bases de dados:

- “I - Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- II - Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF);
- III - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- IV - Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir);
- V - Cadastro Nacional de Obras (CNO)
- VI - Cadastro do Simples Nacional
- VII - Declaração de Operações Imobiliárias (DOI);
- VIII - Nota Fiscal Eletrônica (NF-e);
- IX - Sistemas de controle de débitos de pessoas jurídicas de direito público;
- X - Sistemas de controle de débitos parcelados; e
- XI - Sistema de emissão de Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional.”

Destaca-se que essas bases de dados são importantes fontes de informações a serem aproveitadas no curso de investigações patrimoniais, possibilitando evidenciar a circulação e a utilização de recursos muitas vezes não declarados pelo sindicato.

Nada obstante, o STJ já sintetizou sua jurisprudência predominante sobre o assunto por meio da Súmula 651:

“Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.”

2.7 DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PARA SANCIONAR SERVIDORES EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Eis que nas palavras de Sarti (2013, p. 156-173), a natureza jurídica da ação da LIA é de direito civil. Isso posto, indaga-se como pode o gestor público apurar e aplicar penalidade administrativa com base no art. 9º dessa Lei.

Destarte, o art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, impõe que a demissão deve ser aplicada nos casos em que o servidor incorra na conduta de improbidade administrativa, assim como o art. 482, da CLT prevê justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador.

Lima (2021, p. 80) esclarece que a ação civil de improbidade administrativa não se confunde com o PAD. Discorre o autor que, enquanto o PAD pode ensejar apenas a penalidade

de demissão de servidores, ou rescisão de contrato de trabalho por justa causa de empregados públicos, a ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público pode acarretar sanções de suspensão de direitos políticos, aplicação de multa, impedimentos de contratar com ente público e perda da função pública.

Ademais, diferenciam-se os institutos pela reserva de jurisdição imposta às ações de improbidade administrativa. Assim, se a comissão de PAD tiver conhecimento de conduta ímproba de qualquer agente, nos termos do art. 15 da Lei nº 8.429, de 1992, deve dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas, que podem, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Assim sendo, a penalidade expulsiva do PAD deve ser aplicada com fulcro no art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, ou no art. 482, “a”, da CLT, com a interpretação que se extrai do art. 9º, VII, da Lei nº 8.429, de 1992.

3. DO JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

Após a entrega do presente artigo à Universidade Católica de Brasília - UCB, por ocasião do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, em agosto de 2022 o STF analisou os efeitos da Lei nº 14.230, de 2021, em relação à LIA.

Apesar de não ser o foco inicial do presente artigo, é fato que a relevância do referido julgamento impõe sua análise e abordagem, mesmo que de forma breve e até mesmo em função de sua recenticidade.

Já em fevereiro de 2022⁷, o Ministro Alexandre de Moraes propôs o reconhecimento de repercussão geral para tratar da (ir)retroatividade da Lei nº 14.230, de 2021, destacando a necessidade de presença do elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no art. 10 da LIA e a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

O Ministro Alexandre de Moraes propôs o reconhecimento de repercussão geral para tratar da (ir)retroatividade da Lei nº 14.230, de 2021, destacando dois pontos principais:

- 1) a necessidade de presença do elemento subjetivo - dolo - para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no art. 10 da LIA; e
- 2) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (Tema 1.199).

Após o reconhecimento da repercussão geral, o Ministro Alexandre de Moraes decretou a suspensão do processamento dos recursos especiais no STJ em que fosse suscitada a aplicação retroativa da Lei nº 14.230, de 2021, ainda que por simples petição, a fim de evitar juízos conflitantes com a futura decisão do STF.

Em 18 de agosto, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843989, o Plenário do STF fixou importantes teses acerca da aplicação das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 2021:

- é necessária a comprovação do dolo para gerar condenação por improbidade administrativa porque o ato culposo é atípico;

⁷ Conteúdo do presente item obtido mediante acesso ao perfil “ronaldoqueiroz1”, mantido na rede social pelo Procurador da República Ronaldo Queiroz, professor dos autores deste artigo no Curso de Pós-graduação de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília - UCB

- a atipicidade do ato culposo alcança os processos em curso, devendo ser extinta a ação, e não alcança a coisa julgada ou a execução de penas e seus incidentes;
- os novos prazos de prescrição intercorrente trazidos na Lei nº 14.230, de 2021, aplicam-se aos processos em curso a partir da vigência da nova lei; e
- o novo prazo de prescrição geral não retroage para fatos anteriores à Lei nº 14.230, de 2021, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da vigência da nova lei.

Durante o julgamento, os Ministros do STF manifestaram entendimento de que o inciso XL do art. 5º da CF não se aplica aos atos de improbidade administrativa, que não há aplicação automática dos princípios constitucionais do Direito Penal à improbidade administrativa e que a natureza da improbidade administrativa está inserida no Direito Administrativo Sancionador.

O Tema 1199 de Repercussão Geral está assim deduzido no sítio eletrônico do STF⁸, verbis:

“Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Relator(a): MIN. ALEXANDRE DE MORAES

Leading Case: ARE 843989

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Tese:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

⁸ Conteúdo acessado em 1º de setembro por meio do endereço eletrônico <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>

4. CONCLUSÃO

Considerar a sindicância patrimonial de agentes públicos como eficiente instrumento posto à disposição da Administração no combate ao enriquecimento ilícito (e à improbidade e corrupção) é alinhar-se à preocupação há muito percebida pelo legislador brasileiro, haja vista a legislação materialmente ampla que impõe ao infrator de enriquecimento ilícito sanções em esferas independentes sem a caracterização de *bis in idem*.

Assim, valendo-se da máxima de que “quem se corrompe não passa recibo”, a avaliação patrimonial é capaz de identificar distorções patrimoniais ou de padrões de vida de servidores por vezes imorais e incompatíveis com os rendimentos auferidos por esses agentes (sinais exteriores de riqueza). Tal situação permite ao Direito Administrativo Sancionador a punição desses agentes, mesmo quando os órgãos de controle não conseguem evidenciar os atos específicos de práticas ilegais cometidas pelos agentes, dada a autonomia da conduta ímproba de enriquecimento ilícito.

Ao se detectar a evolução patrimonial incompatível do servidor em relação aos seus rendimentos declarados, o enriquecimento ilícito é presumido, sendo tal presunção relativa, ou *juris tantum*, que admite sempre prova em contrário pelo sindicado. Na verdade, como se viu, o enriquecimento ilícito por si só é, ao mesmo tempo, ilícito administrativo e civil e muito provavelmente encontrará tipificação no CP como crime contra a Administração Pública.

Nessa linha, o fortalecimento do poder punitivo do Estado por meio da autotutela do Direito Administrativo Sancionador traz eficiência à identificação de irregularidades e às correções de desvios de condutas de agentes públicos. Representa, assim, verdadeira guinada jurídica rumo à paridade de armas entre Administração e administrados, considerando-se que na esfera administrativa os processos tendem a ser mais simples e céleres do que em juízo, sem se desrespeitar, jamais, os princípios da legalidade, do devido processo legal, da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa.

Ao se aprofundar no tema, percebe-se, também, que é possível à Administração Pública se utilizar de técnicas de investigação patrimonial com base em informações não protegidas por sigilo legal. Aliás, mesmo informações protegidas por sigilo podem ser obtidas por intermédio de órgão de representação judicial, quando houver evidências suficientes que motivem o pedido para utilização em processo administrativo.

Comemora-se, pois, a pacificação no âmbito do Poder Judiciário, tanto quanto à tutela administrativa para proceder à sindicância patrimonial de seus agentes como rito preparatório do PAD, quanto para incumbir ao acusado o ônus da prova para demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela Administração, sob pena de configuração, de forma autônoma, de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

Outrossim, importante consideração deve ser feita sobre o dolo em atos de improbidade administrativa à luz da positivação que lhe deu o § 2º do art. 1º da Lei nº 14.230, de 2021, como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado” nos arts. 9º, 10 e 11.

O dolo em ato de improbidade administrativa não é sinônimo de má fé, ou mesmo de dolo específico. Assim, em linha com orientação do STJ, prevalece o entendimento de que basta a comprovação do dolo genérico, que é um elemento subjetivo geral, para configurar dolo em improbidade administrativa. Tal alteração não impactará a atividade correcional, posto que em seu largo desempenho sempre se atendeu à exigência da comprovação do dolo para imputar a prática de improbidade administrativa a agente público.

Já o art. 11 da LIA, com a nova redação trazida pela Lei nº 14.230, de 2021, imporá o afastamento da Lei em caso de ato cometido por culpa em sentido amplo (negligência, imperícia e imprudência), e restringirá sua caracterização a um rol de tipos fechados de conduta. Quanto ao erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antiga Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, atualmente denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, entende-se que nunca se aplicou aos atos de improbidade administrativa.

Vê-se, pois, que a sindicância patrimonial, mesmo em face às alterações provocadas pela novel legislação à LIA, seguirá como instrumento fundamental ao combate à corrupção, à improbidade e ao enriquecimento ilícito.

Mesmo não tendo sido objeto do presente estudo, entende-se que o recente julgamento do STF traz luz às questões que possam surgir na condução de processos administrativos disciplinares em que a comissão disciplinar se depare com a aplicação da LIA já alterada pela Lei nº 14.230, de 2021, a exemplo da atipicidade do ato culposo alcançar apenas os processos em curso (com extinção do processo, sem alcançar a coisa julgada ou a execução de penas e seus incidentes), bem como a aplicação do novo regramento dos prazos de prescrição geral e intercorrente a partir da vigência da novel legislação.

As teses do Tema 1199 de Repercussão Geral impactarão as searas judicial e administrativa no enfrentamento da improbidade administrativa. Já se veem, pois, seus reflexos na jurisprudência firmada pelo STJ, no entendimento e atuação do Ministério Público Federal e na condução dos processos administrativos disciplinares.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Enunciado nº 8, de 09 de dezembro de 2014. Estabelece ônus probatório em caso de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 dez. 2014. Seção 1, p. 2.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (MIN. Alexandre de MORAES) Decisão Monocrática em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042, Distrito Federal, Leis 8.429/1992 e 14.203/2021. Pedido de medida cautelar, ajuizadas pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE (ADI 7042) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE (ADI 7043), tendo por objeto, em seu conjunto, os arts. 17, caput e §§ 14 e 20, e 17-B, da Lei 8.429/1992, alterados e incluídos pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, e os arts. 3º e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. STJ, RMS 37.031/SP, 1ª Turma, j. em 8/2/2018.

BRASIL, Ministério Público Federal, Orientação nº 12/5ª CCR. Diretrizes iniciais sobre a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

BRASIL, Ministério Público Federal: Dez Medidas Contra a Corrupção. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/resumo-medidas.pdf>. Acesso em 04/10/2021.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. *O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação*. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3575>. Acesso em 28/02/2022.

LIMA, Claudio Roberto Paz. *Manual de Sindicância Patrimonial: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes, APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI Nº 14.230/2021 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) E AS AÇÕES DISTRIBUÍDAS PELA LEI ANTERIOR (LEI Nº 8.429/92) E DEMAIS NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, 2021 Disponível em: <http://gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2021/10/APLICACAO-RETROATIVA-DA-LEI-N-14230-2021-LEI-DE-IMPROBIDADE-ADMINISTRATIVA-E-AS-ACOES-DISTRIBUIDAS-PELA-LEI-ANTERIOR-LEI-N-8429-92-E-DEMAIS-NORMAS-DE-DIREITO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR.pdf> . Acesso em 28/02/2022.

MOHALLEM, Michael Freitas, et al. Novas medidas contra a corrupção. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://gravatai-glorinha.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/54/2018/09/Novas_Medidas_resumo.pdf. Acesso em 04/10/2021.

NEVES, Daniel Amorim Assunção. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, *Curso de Direito Administrativo*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*: 7ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

SARTI, Amir José Finocchiaro. *Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa*. Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, volume 8, 2013.

SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, volume 7, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p117;138>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/159398>. Acesso em 04/10/2021.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar*, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46836>. Acesso em 04/10/2021.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.