



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES - CNPAD/DECOR/CGU

PARECER n. 00001/2022/CNPAD/CGU/AGU

NUP: 00688.000720/2019-10

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: ASSUNTOS DISCIPLINARES

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ATO DE IMPROBIDADE POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO PUNIDO COM DEMISSÃO. PATRIMÔNIO A DESCOBERTO. ART. 132, IV, DA LEI Nº 8.112, DE 1990 C/C ART. 9º, INCISO VII, DA LEI Nº 8.429, DE 1992. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO TIPO DE IMPROBIDADE PELA LEI Nº 14.230, DE 2021. INCORPORAÇÃO DE ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO POR ACRÉSCIMO PATRIMONIAL NÃO JUSTIFICADO. DEVER DO SERVIDOR DE APRESENTAR DECLARAÇÃO DE BENS AO SERVIÇO DE PESSOAL. ART. 13, §3º, DA LEI Nº 8.429, DE 1992 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230, DE 2021, E ART. 1º DA LEI Nº 8.730, DE 1993. DISTRIBUIÇÃO EQUÂNIME DO ÔNUS DA PROVA. PRESUNÇÃO DE ILICITUDE DA VARIAÇÃO NÃO JUSTIFICADA. PREVISÃO LEGAL NO ART. 2º, § 5º, DA LEI Nº 8.730, DE 1993 E NOS ARTS. 373 E 374, IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INTERPRETAÇÃO QUE PRESERVA A UTILIDADE DO TIPO INFRACIONAL. PROIBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO POR PATRIMÔNIO A DESCOBERTO EM CONVENÇÕES INTERNACIONAIS. VEDAÇÃO AO RETROCESSO E GARANTIA DE PROTEÇÃO EFICIENTE DO DIREITO FUNDAMENTAL À ADMINISTRAÇÃO PROBA

Senhor Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR),

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação da Câmara Nacional de Procedimentos Disciplinares – CNPAD, órgão integrante da Consultoria-Geral da União, cujos objetivos e competências são estabelecidos pela Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019, e pela Portaria Normativa AGU nº 24, de 27 de setembro de 2021.

2. Em reunião realizada em 9 de novembro de 2021, a CNPAD deliberou por se manifestar sobre o eventual impacto das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na infração designada como “enriquecimento ilícito decorrente de patrimônio a descoberto”, tipificada no art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, à qual se comina pena de demissão, nos termos do art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

3. A orientação objetiva conferir segurança jurídica às unidades correcionais, tendo em vista a multiplicidade de interpretações possíveis diante das modificações introduzidas pela nova legislação. Tal escopo atende ao mandamento legal previsto no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4

de setembro de 1942) bem como as competências previstas na Portaria Normativa AGU nº 24, de 27 de setembro de 2021.

4. A presente manifestação iniciará com a apresentação do tipo infracional, seguida de um breve histórico sobre sua evolução hermenêutica. Na sequência, será abordado o contexto ensejador das modificações na Lei de Improbidade Administrativa, seguido da explicitação das inovações introduzidas no tipo infracional em comento. Ao fim, serão abordadas as interpretações possíveis do tipo, apontando-se a exegese mais adequada.

II - ANÁLISE JURÍDICA

1. O tipo infracional de improbidade administrativa

5. O regime disciplinar dos servidores públicos federais se ampara, em grande extensão, na Lei nº 8.112, de 1990, o denominado Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União. Esse diploma legislativo contempla os deveres, as proibições, as responsabilidades, as penalidades e as normas aplicáveis ao processo disciplinar. Portanto, pode-se referir à Lei nº 8.112, de 1990, como a norma geral do regime disciplinar ^[1]

6. Mas a centralidade da Lei nº 8.112, de 1990, não exclui a aplicação de outros diplomas normativos. Integram o regime disciplinar normas de diversas matizes e *status*, normas principiológicas de cunho constitucional ^[2], mandamentos de normatização previstos em tratados internacionais ^[3], leis materiais ^[4] e procedimentais ^[5] e uma extensa gama de atos normativos infralegais ^[6]. Todas essas normas orientam e dão concretude ao regime, muitas vezes adensando os conceitos abertos utilizados pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

7. É o que ocorre com a infração de improbidade administrativa, prevista no art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, tipo ao qual se comina a pena de demissão. Veja-se que a Lei nº 8.112, de 1990, não conceitua o ato de improbidade.

8. A Lei nº 8.429, de 1992, por sua vez, trouxe definições acerca das condutas que caracterizam improbidade administrativa, as quais, entre outras, são utilizadas, no âmbito disciplinar, para especificar o conceito de improbidade previsto no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

9. A respeito do assunto, confira-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a seguir:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. É inviável examinar a questão relativa à suposta ausência de motivação da decisão anulatória do processo administrativo, não só por ser inovação recursal, mas também porque já foi objeto de anterior mandado de segurança, extinto em razão da decadência da impetração. 2. A instauração do processo disciplinar interrompe o prazo prescricional, que volta a correr integralmente a partir da decisão final da autoridade competente ou do esgotamento do prazo de 140 dias para conclusão do procedimento (Lei nº 8.112/1990, art. 142, §§ 3º e 4º). 3. A Administração tomou ciência do fato em 23.02.2001 e o processo disciplinar foi instaurado em 15.10.2001, interrompendo o curso da prescrição até 04.03.2002. A partir daí o prazo voltou a correr por inteiro, findando-se em 04.03.2007, depois, portanto, do ato de demissão do recorrente em 20.12.2006. **4. Ao prever a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.112/1990 (art. 132, IV) remete às condutas tipificadas na Lei nº 8.429/1992, incorporando-as ao seu sistema como infrações funcionais, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser apuradas e punidas pela própria Administração.** 5. Recurso a que se nega provimento. (STF - RMS: 30010 DF - DISTRITO FEDERAL 0072038-77.2007.3.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 15/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 17-02-2016) (destacou-se)

10. Assim, a especificação dos atos de improbidade contida na Lei nº 8.429, de 1992^[7] é utilizada para melhor definir o tipo infracional de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.112, de 1990.

2. Enriquecimento ilícito por aquisição de bens desproporcional aos rendimentos ou à evolução patrimonial (art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1990)

11. A Lei nº 8.429, de 1992, estabeleceu três categorias de atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, relacionados no art. 9º; b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, arrolados no art. 10; e c) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, descritos no art. 11.

12. Para fins deste trabalho, interessam os atos de improbidade administrativa que **importam em enriquecimento ilícito**. Para melhor compreensão da questão, interessante transcrever o conceito de Marcelo Figueiredo sobre os atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ilícito:

(...) enriquecimento ilícito é o acréscimo de bens ou valores que ocorre no patrimônio do agente público ou de terceiros a ele vinculados, por ação ou omissão, mediante condutas ilícitas, em detrimento da administração pública nas suas mais variadas manifestações. Manifesta-se preponderantemente através do acréscimo (proveito) patrimonial. (FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 2ª ed. São Paulo; Malheiros, 1997, pág. 32)

13. Wallace Paiva, por sua vez, classificou as subespécies de enriquecimento ilícito conforme segue:

a) o auferimento de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função pública em sentido amplo, por ação ou omissão legal ou ilegal (art. 9º, caput, V, IX e X); b) a percepção de vantagem econômica de quem tenha potencial interesse a ser satisfeito por ação ou omissão de agente público (art. 9º, I e VIII); c) a percepção de vantagem econômica indevida aliada à causação de prejuízo ao erário (art. 9º, II, III, IV, VI, XI e XII) mediante fraude, uso, desvio, apropriação etc.; d) a aquisição de bens de qualquer natureza de valores desproporcionais à evolução do patrimônio ou renda (art. 9º, inciso VII). (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 231)

14. É essa última subespécie de enriquecimento ilícito, prevista no art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992, que será analisada, tendo em vista a recente alteração do dispositivo promovida pela Lei nº 14.230, de 2021. Confira-se o teor da redação original e a versão em vigor a partir de 26 de outubro de 2021:

Redação original constante na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; (...)

Alteração introduzida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro 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: (...)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, **e em razão deles**, bens de qualquer natureza, **decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo**, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, **assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução**; (...) (destacou-se)

15. A Nova Lei inseriu o dolo no *caput* do art. 9º como elemento subjetivo. Nos termos do art. 1º, §§1º, 2º e 3º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.429, de 1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021, o dolo constitui a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, com o especial fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem.

16. No corpo do inciso VII a Nova Lei exige que a vantagem ilícita se relacione com o cargo (“*em razão deles*”) e configure o enriquecimento ilícito doloso (“*decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo*”). Também incorporou ao dispositivo a garantia de contraditório quanto à origem da evolução patrimonial (“*assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução*”). Mas, como se demonstrará, esses requisitos vinham sendo exigidos, conforme entendimento há muito pacificado na jurisprudência.

17. As inovações legislativas trazidas no inciso VII do art. 9º resumem-se, portanto, a explicitar a exigência do dolo para a tipificação da infração e ressaltar o direito ao contraditório ao agente imputado. Assim concluiu o Relatório Final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal acerca do Projeto de Lei:

No art. 9º, que trata dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito e, nos termos da alteração proposta pelo presente PL para o caput desse artigo, fica expresso que os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, arrolados no dispositivo, requerem a prática de ato doloso. Quanto aos incisos I a XII que compõem o art. 9º e que descrevem as práticas que tipificam atos de improbidade que importa enriquecimento ilícito, estão sendo mantidos nos termos atuais os incisos I a III, V e VIII a XII. E estão sendo alterados os incisos IV, VI e VII. Os incisos VI e VII, com mudanças de redação e forma. **E o inciso VII, com alteração de conteúdo, para acrescentar que é assegurada ao agente público a demonstração da licitude da origem de sua evolução patrimonial ou de renda, quando incurso por ato de enriquecimento ilícito mediante aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do referido patrimônio ou renda.** (Parecer da Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o Projeto de Lei nº 2.505, de 2021 - nº 10.887, de 2018, na Câmara dos Deputados -, do Deputado Roberto de Lucena, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa). (destacou-se)

18. **As alterações, contudo, não se mostram ociosas, pois cumprem o relevante desiderato de incorporar à descrição típica as construções hermenêuticas consolidadas na doutrina, na jurisprudência e na praxis administrativa, atendendo ao princípio da segurança jurídica.** É o que registra a Justificativa do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 10.887/2018, que originou a Lei nº 14.230, de 2021:

Após o seu jubileu de prata, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais. (...)

O texto apresentado representa revisão redacional de adaptação de linguagem, retificando pequenas falhas perceptíveis, além de correções de técnica legislativa, principalmente no Capítulo I que cuida das Disposições Gerais. (...)

Neste sentido, a estrutura e a abrangência dos artigos 9º e 10º da LIA permanecem em essência inalterados, subtraindo-se a possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos.

O trabalho da Comissão foi guiado pelo desejo de avançar no aperfeiçoamento de uma legislação contributiva para a probidade pública, para a moralidade e para a honestidade da administração – jungida pela racionalidade – e somando esforços na construção de uma sociedade melhor.

A moralidade pública é princípio constitucional da mais elevada importância para o cumprimento da boa administração pública e zelo ao bem comum do povo. Diante de sua grande relevância e do que expomos acima, reconhecendo a necessidade e conveniência do teor deste não só à administração pública, mas a toda sociedade brasileira, principalmente levando em consideração o atual cenário econômico e político em que o Brasil se encontra, é que apresentamos a presente proposição legislativa; solicitando de nossos nobres pares o apoio para aprovação desse projeto. (Justificativa do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 10.887/2018) (destacou-se)

19. Mas, a despeito da clareza da proposta, algumas vozes na doutrina têm arguido modificações substanciais no tipo em questão, algumas sustentando, inclusive, o ônus da Administração de provar o nexo de causalidade entre o enriquecimento a descoberto e o ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no exercício da função pública (prova do fato antecedente)^[8]. Em face da potencial incerteza provocada pela alteração legislativa, cumpre revisitar a evolução hermenêutica do tipo e, na sequência, verificar se e como as alterações legislativas impactaram na exegese do tipo infracional.

3. Evolução hermenêutica do tipo infracional do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1990

20. A infração descrita no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429, de 1992, em sua redação original, tipifica o enriquecimento ilícito manifestado pela aquisição de bens de qualquer natureza em valor desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.

21. O tipo objetivo descreve uma das formas de enriquecimento ilícito, o que se infere da expressão “*e notadamente*” aposta ao final do *caput*. Vale dizer, o enriquecimento ilícito se manifesta de diversas maneiras, como o recebimento de bens de quem possa ser amparado por ação ou omissão do agente (inciso I), a percepção de vantagem econômica para facilitar a contratação desvantajosa para a Administração (incisos II e III), a utilização de bens públicos para fins particulares (inciso IV), entre outras. Na hipótese em comento, o tipo objetivo se resume à aquisição de bens em valor desproporcional à renda e patrimônio conhecidos.

22. Objetiva-se com a prescrição analisar a compatibilidade do patrimônio do agente com suas fontes lícitas e conhecidas de renda, mesmo que não decorrentes do cargo (v.g. aluguéis, participação nos lucros de pessoa jurídica, receitas de investimentos, pensões, etc). Havendo desproporção relevante entre a evolução patrimonial e as fontes de renda conhecidas, o agente será chamado a esclarecer a origem dos recursos a descoberto, haja vista, inclusive, a obrigação de declarar os bens e rendimentos, conforme art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, e art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.

23. Note-se, porém, que, mesmo se amparando no dever de transparência e de conformidade patrimonial, os tipos do art. 9º e 13 da Lei de Improbidade são diversos, como aponta o Advogado da União Rafael Dubeux:

7. De início, porém, esclareça-se certa mixórdia jurídica quando alguns órgãos da Administração cuidam do assunto. Freqüentemente, são versadas simultaneamente duas questões distintas, ainda que conexas. Refiro-me ao art. 9º, inciso VII, e ao art. 13, § 3º, ambos da Lei de Improbidade. Trata-se de duas hipóteses legais diferentes. Embora seja possível praticar tais condutas conjuntamente, os fatos – e as conseqüências – são diversos. (...)

6. O primeiro dispositivo (art. 9º, inciso VII) constitui tipificação de ato de improbidade administrativa, consistente na aquisição, durante o exercício do cargo, de bens desproporcionais à renda. O segundo preceito (art. 13, § 3º), por seu turno, representa um descumprimento de dever funcional, consistente na recusa da apresentação de declaração de bens ou na sua apresentação falsa. Embora a demissão seja uma penalidade aplicável a ambos os casos, as demais sanções são distintas.

7. Na primeira situação, estará configurado um ato de improbidade administrativa, sujeito, no âmbito de incidência da Lei nº 8.429, de 1992, às sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, etc.

(art. 12, inciso I), todas elas aplicáveis pelo Poder Judiciário. À Administração caberá aplicar, com fundamento no Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, a penalidade de demissão (art. 132, inciso IV).

8. No segundo caso, haverá essencialmente um grave descumprimento de dever funcional, o que tornará o agente público passível tão-somente de demissão, salvo se constatado outro ilícito. (DUBEUX, Rafael Ramalho. *Enriquecimento ilícito de servidor e a Lei de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/360476758/Enriquecimento-Illicito-Rafael>)

24. A doutrina, ao comentar o dispositivo previsto no art. 9º, inciso VII, na redação original, leciona:

A teor do art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade, importando em enriquecimento ilícito, “adquirir para si ou para outrem, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”.

A evolução patrimonial do agente público deve ser compatível com os rendimentos percebidos em razão do exercício de sua atividade junto ao Poder Público e, em não sendo esta sua única fonte de receitas, com as demais de origem lícita que aufera (v.g.: receitas locatícias, lucros oriundos de participações societárias etc.). Em conformidade com o preceito legal ora analisado, tem-se uma verdadeira presunção *juirs tantum* de ilegitimidade do patrimônio adquirido em dissonância de tais circunstâncias. (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 325)

25. A descrição típica prevista no art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992, ensejou controvérsias doutrinárias, que podem ser reunidas em três correntes, cujos argumentos são bem delineados por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Consoante a primeira, trata-se de nítida hipótese de inversão do ônus da prova, cabendo ao agente provar que os bens de valor desproporcional à sua renda foram adquiridos com numerário de origem lícita.

De acordo com a segunda corrente, ao autor caberia o ônus de provar não só a desproporção entre os bens adquiridos e a renda auferida pelo agente, como também a prática de conduta ilícita no exercício da função e o nexo de causalidade existente entre esta e referida aquisição. Esse entendimento possui os seguintes alicerces: a) a Lei nº 8.429/1992, diferentemente da legislação fiscal, não faz referência a sinais exteriores de riqueza; b) o *caput* do art. 9º dispõe que os bens devem ter sido adquiridos “em razão do exercício do cargo...”, o que é extensivo ao inciso VII, devendo o autor provar o nexo causal; c) o art. 26 do projeto que originou a Lei nº 8.429/1992 previa a inversão do ônus da prova, não tendo sido aprovado, o que demonstra a vontade do legislador em sentido diverso.

A terceira corrente, que entendemos mais consentânea com o espírito e a letra da lei, sustenta que: a) ao autor incumbe comprovar a desproporção entre os bens e a renda do agente, inexistindo inversão do ônus da prova; b) a Lei nº 8.429/1992 refere-se à aquisição de bens de valor desproporcional à renda, o que representa efetivo sinal exterior de riqueza; c) a *mens legislatoris* não guarda sinonímia com a *mens legis*, tendo relevância meramente histórica; e d) o *caput* do art. 9º contém conceito jurídico indeterminado, enquanto os diversos incisos do referido preceptivo abrangem situações fáticas autônomas e específicas. (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 325/326)

26. A terceira corrente foi encampada pela jurisprudência, como se nota nos seguintes arestos do Superior Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUDITORA DA RECEITA FEDERAL. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CONHECIMENTO

DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. INSTAURAÇÃO DO PAD. CAUSA INTERRUPTIVA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. VIOLAÇÃO DE SIGILO. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 198, § 1º, II, DO CTN. SINDICÂNCIA PATRIMONIAL. INAPLICABILIDADE. DECRETO QUE REGULAMENTA A LEI 8.429/92, NÃO A LEI N. 8.112/90. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. FALTA DE NOMEAÇÃO DE CURADOR ESPECIAL AO TEMPO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL QUANDO A IMPETRANTE SE ENCONTRAVA PRESA. NÃO OCORRÊNCIA DE NULIDADE DO PAD. EXERCÍCIO DE AMPLA DEFESA. FALTA DE INTIMAÇÃO A CADA DOCUMENTO NOVO JUNTADO AO PAD. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE. INDEFERIMENTO DE PROVAS E DILIGÊNCIAS POR SEREM PROTETÓRIAS. REGULARIDADE. ALEGAÇÕES DE DOAÇÕES RECEBIDAS DE GENITOR, DEVIDAMENTE CONSIDERADAS PELA COMISSÃO PROCESSANTE. PATRIMÔNIO A DESCOBERTO EM ÉPOCA EM QUE A IMPETRANTE EXERCIA CARGO JUNTO À RECEITA FEDERAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Fazenda, que aplicou a pena de demissão a Auditora da Receita Federal, nos termos do 132, IV da Lei n. 8.112/90 combinado com o art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/92, por ostentar patrimônio a descoberto, ou seja, na comparação entre a renda líquida e a variação patrimonial do contribuinte, no ano calendário de 2002. (...) **10. A jurisprudência deste Superior Tribunal é no sentido de que 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 de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Precedentes. (...) 12. A improbidade administrativa consistente em o servidor público amealhar patrimônio a descoberto independe da prova de relação direta entre aquilo que é illicitamente feito pelo servidor no desempenho do cargo e seu patrimônio a descoberto. Espécie de improbidade em que basta que o patrimônio a descoberto tenha sido amealhado em época em que o servidor exercia cargo público.** Precedente: MS n. 19782-DF, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 06/04/2016. 13. Segurança denegada. (STJ - MS: 20765 DF 2014/0019045-4, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 08/02/2017, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 14/02/2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Trazem os autos mandado de segurança atacando ato do Ministro de Estado da Fazenda consistente na demissão do impetrante do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 132, IV, da Lei 8.112/90, eis que apurado em Processo Administrativo Disciplinar o recebimento de rendimentos em valor incompatível com a sua renda licitamente conhecida, caracterizada pela evolução patrimonial a descoberto nos anos-calendário de 2001 e 2006, nos valores de R\$ 88.948,50 (= 29% dos rendimentos conhecidos no ano) e de R\$ 21.070,28 (= 14% dos rendimentos conhecidos no ano), respectivamente. 2. Sustenta o impetrante que a demissão é nula em razão da atipicidade da conduta que lhe foi atribuída pela Administração, pois: (i) não há desproporcionalidade na variação patrimonial a descoberto; (ii) não houve aquisição de bens; (iii) não houve dolo; (iv) não foi apontada a existência de ato funcional vinculado à variação patrimonial a descoberto. **3. 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. Precedentes.** 4. No caso, restou comprovado no âmbito do PAD a existência de variação patrimonial a descoberto (e desproporcional à remuneração do cargo público); e que o indiciado não demonstrou que os recursos questionados tinham origem lícita. Por outro lado, não há falar em atipicidade da conduta atribuída pela Administração porque as variações patrimoniais apontadas não podem ser consideradas irrisórias, a exemplos das que decorrem de mera desorganização fiscal do servidor. **5. Ademais, conforme já decidiu a Terceira Seção no MS 12.536/DF (Min. Laurita Vaz, DJe 26/09/2008), "a conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o**

exercício do cargo público". 6. Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias. (STJ - MS: 19782 DF 2013/0042239-1, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 09/12/2015, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 06/04/2016)

27. Consolidou-se, assim, sob a vigência da redação original do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1990, o entendimento segundo o qual, 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 o ônus de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela Administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa.

28. Tal entendimento foi alvo de críticas. Alegou-se que o tipo infracional do art. 9º, VII, da Lei de Improbidade Administrativa não poderia ser interpretado isoladamente do *caput* que, já na redação original, condicionava o enriquecimento ilícito à obtenção de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo. Alegou-se, ademais, que o nexo de causalidade entre o enriquecimento e o cargo não poderia ser presumido, sob pena de inversão do ônus da prova sem previsão legal.

29. Porém, as críticas não se sustentaram diante da interpretação sistemática da norma. A relação entre a ilicitude e o exercício do cargo sobressai quando se nota a quebra do dever de transparência pelos servidores públicos positivado nas normas que atribuem a eles o ônus de justificar o incremento patrimonial incompatível com as fontes de renda declaradas, bem como do dever de conformidade patrimonial.

30. Os servidores públicos, por lidarem com bens e interesses coletivos, devem prestar contas não só dos seus atos funcionais, mas da sua evolução patrimonial. É o que prescrevem o art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, e o art. 1º da Lei nº 8.730, de 1992, *in verbis*:

Lei nº 8.429, de 1992 (com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)^[9]

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. (destacou-se)

Lei nº 8.730, de 1993

Art. 1º É obrigatória a **apresentação de declaração de bens**, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados: (...) (destacou-se)

31. O dever de transparência quanto à evolução patrimonial é de tal modo relevante que a legislação comina a pena de demissão aos servidores faltosos e até mesmo crime de responsabilidade aos agentes políticos, como se infere do art. 13, §3º, da Lei nº 8.429, de 1992, e do art. 3º da Lei nº 8.730, de 1993:

Lei nº 8.429, de 1992 (com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 13. (...)

§ 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.

Lei nº 8.730, de 1993

Art. 3º **A não apresentação da declaração** a que se refere o art. 1º, por ocasião da posse, implicará a não realização daquele ato, ou sua nulidade, se celebrado sem esse requisito essencial.

Parágrafo único. Nas demais hipóteses, a não apresentação da declaração, a falta e atraso de remessa de sua cópia ao Tribunal de Contas da União ou a declaração dolosamente inexata implicarão, conforme o caso:

- a) **crime de responsabilidade**, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e demais autoridades previstas em lei especial, observadas suas disposições; ou
- b) infração político-administrativa, **crime funcional ou falta grave disciplinar, passível de perda do mandato, demissão do cargo, exoneração do emprego ou destituição da função**, além da inabilitação, até cinco anos, para o exercício de novo mandato e de qualquer cargo, emprego ou função pública, observada a legislação específica. (destacou-se)

32. Observe-se, ainda, que a Lei nº 8.730, de 1993, atribui ao servidor o dever de indicar a origem dos recursos que tenham propiciado eventual acréscimo apurado em variação patrimonial e faculta ao órgão de controle exigir provas da legitimidade da procedência dos bens e rendas no período relativo à declaração:

Art. 2º A declaração a que se refere o artigo anterior, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico de módico valor, constará de relação pormenorizada dos bens imóveis, móveis, semoventes, títulos ou valores mobiliários, direitos sobre veículos automóveis, embarcações ou aeronaves e dinheiros ou aplicações financeiras que, no País ou no exterior, constituam, separadamente, o patrimônio do declarante e de seus dependentes, na data respectiva. (...)

§ 5º Relacionados os bens, direitos e obrigações, o declarante apurará a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que hajam propiciado o eventual acréscimo. (...)

§ 7º O Tribunal de Contas da União poderá:

- a) expedir instruções sobre formulários da declaração e prazos máximos de remessa de sua cópia;
- b) exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração.**

33. Como visto acima, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, não é o mesmo ilícito previsto no art. 9º, inciso VII. Todavia, o art. 13, §3º, da Lei nº 8.429, de 1992, e o art. 2º, §5º, da Lei nº 8.730, de 1993, não deixavam margem de dúvida sobre o ônus do servidor de indicar a origem dos recursos que sustentam sua evolução patrimonial, mesmo antes da Lei nº 14.230, de 2021. Eles reforçam a corrente dominante na doutrina e na jurisprudência, segundo a qual o enriquecimento ilícito tipificado no art. 9º, VII, da Lei de Improbidade não implica em inversão do ônus da prova, mas em distribuição equitativa desse ônus, com amparo legal. É o que sustentam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Compete ao autor o ônus de provar a aquisição de bens de valor desproporcional à renda do agente, sendo este o fato indicante; o fato indicado, por sua vez, é o enriquecimento ilícito, o qual é desdobramento lógico daquele. A evolução patrimonial dos agentes públicos, consoante o art. 13 da Lei nº 8.429/1992, é objeto de rigoroso controle, o que reforça a assertiva de que rendimentos percebidos e bens adquiridos devem evolver de forma correlata, sendo **indício veemente de enriquecimento ilícito e, ipso facto, de improbidade**, a dissonância existente entre a evolução patrimonial do agente e a contraprestação que lhe fora paga pelo Poder Público pelos serviços prestados. Em casos tais, será flagrante que o ímprobo auferiu vantagens indevidas em razão de sua condição de agente público, o que, por si só, infringe a moralidade administrativa.

Não há que se falar em inversão do ônus da prova, restando ao agente público demandado, unicamente, o ônus de provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos da pretensão do autor, o que deflui da própria sistemática vigente (art. 333, II, do CPC). Essa conclusão é robustecida pelo disposto no art. 2º, § 5º, da Lei nº 8.730/1993, segundo o qual, "relacionados os bens, direitos e obrigações, o declarante apurará a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que hajam propiciado o eventual acréscimo". (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 327) (destacou-se)

34. O que se extrai da interpretação sistemática das Leis nº 8.429, de 1992, e nº 8.730, de 1993, é a justa distribuição do ônus probatório. Enquanto a primeira parte do inciso VII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992, atribui à Administração o ônus de provar o patrimônio a descoberto durante o exercício do cargo, o art. 2º, §5º, da Lei nº 8.730, de

1993, cumulado com a parte final do inciso VII, do art. 9º, da Lei nº 8.429, de 1992, impõe ao servidor o ônus de provar a origem lícita da variação patrimonial. Outorga-se, assim, ao servidor uma segunda chance de cumprir o dever de transparência imposto pelo art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, e pelo art. 1º da Lei nº 8.730, de 1992, do qual não se desincumbiu a tempo e modo.

35. **A ilicitude do enriquecimento, portanto, decorre da violação ao dever de conformidade patrimonial que lhe é imposto pela relação de especial sujeição. Essa violação ocorre com o fim específico de aumentar desproporcionalmente o seu patrimônio (ou ter uma variação substancial) frente às suas fontes conhecidas e legítimas de renda.** Assim, o agente realiza de forma consciente e livre conduta também contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, bem como da conformidade de sua renda com aqueles.

36. Os bens desproporcionais à renda ou à normal evolução patrimonial do agente público, adquiridos no exercício do cargo, presumem-se decorrentes de vantagem indevida em razão do cargo e, portanto, configuram ato de improbidade. Mas se trata de presunção relativa, sendo possível ao servidor comprovar a licitude dessa evolução. Vale enfatizar que o legislador disciplinou essa hipótese porque é da experiência comum que quem exerce uma função pública e enriquece de forma desproporcional aos seus ganhos (sobretudo se em tempo integral e com dedicação exclusiva), muito provavelmente o faz por meios ilícitos. Outrossim, sabe-se que é difícil, senão impossível, no âmbito do processo administrativo disciplinar, detectar o “fato antecedente”, gerador do enriquecimento ilícito^[10].

37. Esse patrimônio a descoberto, por sua vez, deve ser provado pela Administração mediante o cotejo das fontes de renda conhecidas com o patrimônio do servidor, tenham sido eles declarados ou desvelados pela Administração. Desse ônus probatório jamais se furtou a Administração, tendo, inclusive, regulamentado o procedimento de análise e sindicância patrimonial sobre tal premissa. É o que já se inferia do revogado Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005^[11], e se infere dos vigentes arts. 11 a 14 do Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020. Também cumpre à Administração provar que o enriquecimento ocorreu ao tempo da ocupação do cargo pelo servidor.

38. **Assim, em matéria de enriquecimento ilícito, a questão probatória assume contornos específicos que tornam ainda mais rigorosa a apuração dos fatos, eis que: 1º) Cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor, ao tempo da ocupação do cargo pelo servidor, e verificar se esse acréscimo tem lastro em outros rendimentos lícitos e conhecidos; 2º) Caso não se identifique uma causa válida, presume-se ilícito o acréscimo patrimonial incompatível; 3º) Cabe ao servidor, então, apresentar justificante que exclua a ilicitude do enriquecimento; 4º) Se o servidor não apresentar excludentes, confirma-se a presunção legal. Contudo, se ele as apresenta, cabe à Administração avaliar a veracidade das explicações, para aceitá-las ou afastá-las, fundamentadamente, de acordo com a prova constante dos autos.**

39. Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto da ementa do Mandado de Segurança nº 18.460/DF e do Mandado de Segurança nº 21.708/DF:

(...) “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.

8. Ademais, conforme já decidiu a Terceira Seção no MS 12.536/DF (Min. Laurita Vaz, DJe 26/09/2008), “**A conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público**”.

9. Saliente-se, por fim, que a existência de fato superveniente consistente na improcedência da ação civil pública por improbidade administrativa é situação que não socorre o impetrante, pois, conforme jurisprudência do STJ e do STF, as instâncias administrativa e civil são independentes.

10. Segurança denegada.” (MS 18.460/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado

em 28/08/2013, DJe 02/04/2014)

(...) 9. "A jurisprudência deste Superior Tribunal é no sentido de que 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 de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito" (MS 20.765/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 14.2.2017). Com a mesma compreensão: MS 18.460/DF, Rel. Ministro Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 2.4.2014; MS 21.084/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º.12.2016; MS 19.782/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 6.4.2016; AgRg no AREsp 548.901/RJ, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23.2.2016; MS 13.142/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 4.8.2015; MS 12.660/DF, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJ/SE), Terceira Seção, DJe 22.8.2014; e AgRg no AREsp 187.235/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 16.10.2012. (...) (MS 21.708/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 11/09/2019) (destacou-se)

40. A atribuição do ônus probatório da licitude da variação patrimonial ao servidor atende ao princípio da justa distribuição dos encargos no processo, corolário do princípio da paridade de armas^[12], haja vista a excessiva dificuldade da Administração de provar a prática de ato ilícito, frente à facilidade do servidor de reunir provas da licitude do acréscimo patrimonial. Nesse sentido, confira-se entendimento consagrado desde 2006 pela instância máxima da Advocacia-Geral da União^[13]:

‘Pede o Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional esclarecimentos sobre a deliberação exarada a f. 93 visto que a aprovação “nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 361/2006, [d] o Parecer nº AGU/RA nº 01/2006” importou na conjugação de manifestações em parte discrepantes a merecer explicação para a exata compreensão e aplicação de seus termos. É que, neste, assentou o parecerista não haver na Lei nº 8.112/90 espaço para presunção de modo que cabe à Administração o ônus da prova dos fatos que alegar sem inversão do ônus da prova “sendo indispensável, para a aplicação da penalidade inserta no art. 132, IV da Lei nº 8.112/90 a prova do nexo de causalidade entre o enriquecimento do agente público e a prática do ato de improbidade.”

2. Já o Despacho CGU nº 361/2006 sustenta comportar o art. 9º, VII da Lei nº 8.429/92 uma presunção de fato, definida então como uma presunção legal, havendo-se por certo que “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”, constitui certeza no que respeita à desproporção.

3. Em outros termos, se há prova da evolução da renda do patrimônio do servidor e a do valor da aquisição do bem e daí resultar desproporção, há presunção de fato da desproporção cuja prova então não depende mais de iniciativa da Administração. Quer dizer, a desproporção prova o tipo material da improbidade, podendo no entanto o interessado desfazer a presunção desse fato pela justificação da desproporção. Aliás, não se cuida de inversão do ônus da prova até porque cabe ao servidor, logicamente, demonstrar a compatibilidade de sua renda e patrimônio com a aquisição de bem de valor desproporcional, em face do regime disposto no art. 13 e §§ da Lei nº 8.429/92 que disciplina a apresentação ordinária de declaração de bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, seu e da sua família, e que deve ser atualizada anualmente constituindo infração grave recusar-se a fazê-lo. Assim, nestas circunstâncias a desproporção constitui presunção natural produzida pelo próprio servidor a quem cabe a obrigação funcional de desde logo declará-la justificadamente ou, quando instado, demonstrá-la.

4. Aliás, a própria disposição do caput do art. 9º da Lei nº 8.429 estabelece a definição de ato de improbidade, acrescentando, em reforço, notadamente, as hipóteses dos incisos I a XII (dentre elas o discutido inciso VII) a dizer que quanto a estas não há dúvida de que configuram hipótese material dessa conduta. Mas não há aí, como se pretendeu assentar na manifestação aprovada

e agora reafirmada, presunção objetiva da culpa, posto que tanto cabe ao servidor desfazer a presunção de fato criada pela desproporção em favor da Administração quanto a esta ainda caberá a prova do propósito ímprobo sem cuja demonstração não é possível a imposição da penalidade. Em resumo, deve a Administração sempre, além da presunção do fato da desproporção, provar o vínculo psicológico do agente com o resultado da improbidade para a punição.' (sem grifos no original)

41. No que toca o elemento subjetivo do tipo infracional, a norma original não exigia o dolo na conduta do servidor. Ainda assim, **sedimentou-se na seara administrativa o entendimento segundo o qual a infração disciplinar de improbidade administrativa do art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, em qualquer de suas manifestações (enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública), exigia vontade e consciência da ilicitude, o chamado elemento subjetivo doloso.** A Advocacia-Geral da União, inclusive, exarou parecer nesse sentido:

PARECER AGU Nº GQ-200 - Ementa: Improbidade administrativa - Conceito - Dolo do agente.

I - Improbidade administrativa é ato necessariamente doloso e requer do agente conhecimento real ou presumido da ilegalidade de sua conduta. II - Não provada a improbidade administrativa das servidoras, por convivência com as irregularidades praticadas pela Administração da entidade, não se há de aplicar as penas extremas de demissão às que se encontram na ativa e de cassação de aposentadorias às inativadas. III – Pelo arquivamento. (Parecer AGU Nº GQ-200, de 19 de agosto de 1999) (destacou-se)

42. Também a Controladoria-Geral da União, ainda sob a vigência da redação original da Lei de Improbidade, orientava as unidades correcionais a provar o dolo no enquadramento da infração disciplinar de improbidade, seja qual fosse o tipo:

Nesse sentido, por expressa determinação, em sede de reparação cível, é aceitável o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa por lesão ao erário de forma culposa. **No entanto, pelo menos na esfera disciplinar, somente é reconhecível a prática de ato de improbidade administrativa doloso, nunca culposos.** (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/9670>>, p. 230) (destacou-se)

43. No que se refere ao enriquecimento ilícito, o entendimento encontrava amparo na jurisprudência pátria, que havia se consolidado no sentido de que o dolo é elementar dos tipos de improbidade, admitindo-se a modalidade culposa apenas para as infrações que importassem em lesão ao erário. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. **O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).** 3. A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1320315/DF. Relatora: Ministra Eliana Calmon, publicado em 20/11/2013) (destacou-se)

44. Por fim, cumpre registrar o entendimento ainda prevalecente na Administração Federal, segundo o qual é necessário que o enriquecimento ilícito seja significativo, realmente desproporcional, para tipificar a conduta descrita no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429, de 1992. Nesse sentido se firmou o posicionamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN):

(...) 14. Embora a incompatibilidade entre renda auferida e patrimônio deva partir de cálculos aritméticos, a caracterização da infração em questão não pode prescindir de um juízo de proporcionalidade sobre essa discrepância.

15. Com efeito, não se pode admitir incluídos no dispositivo legal condutas que, por sua inexpressividade, estejam a indicar meras desorganizações fiscais, simples questões compreendidas na relação entre fisco e contribuinte.

16. A própria Lei Federal nº 8.429, de 1992, diploma no qual a Administração tem buscado os conceitos que complementam o art. 132, inciso IV, do seu Estatuto Disciplinar, ao tipificar como ato de improbidade a evolução patrimonial incompatível com a renda, agrupa-a entre aqueles atos que “importam enriquecimento ilícito” (art. 9º).

17. Assim, se esse ato de improbidade importa enriquecimento ilícito do servidor, percebe-se que não é qualquer incompatibilidade que está compreendida no conceito, mas somente aquela que se apresenta significativa, realmente desproporcional. (...)

22. Conclui-se, pois, o seguinte:

- tratando-se de uma incompatibilidade significativa entre a renda auferida e o patrimônio do servidor, caso este não comprove a aquisição lícita, fica aperfeiçoada a infração disciplinar de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990, combinado com o art. 9º, inciso VII, da Lei Federal nº 8.429, de 1992;

- tratando-se, diferentemente, de uma incompatibilidade irrelevante, menor, indicativa de mera desorganização fiscal do servidor, ou de outra circunstância que elida a desonestidade própria dos atos de improbidade, resolve-se a questão, para os fins disciplinares da Lei nº 8.112, de 1990, na atipicidade material da conduta. (...)

26. Superados esses esclarecimentos, denota-se que as condutas imputadas aos acusados subsomem-se, formal e materialmente, ao arquétipo legal proibitivo do enriquecimento ilícito, porquanto objetivamente demonstrado no conjunto probatório, de maneira robusta, segura e suficiente, a relevância e a desproporcionalidade dos incrementos patrimoniais sem origem justificada, aperfeiçoando o conceito de ato de improbidade administrativa. (PARECER PGFN/CDI/Nº 1986/2006) (destacou-se)

45. No mesmo sentido é a recomendação da Controladoria-Geral da União de que além de se observar a existência do dolo também se verifique a desproporcionalidade do patrimônio:

Além da existência de dolo do agente, questão relevante a ser verificada no caso concreto é o grau de desproporção na aquisição de bens para com os rendimentos auferidos. Deve-se levar em consideração os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na formação do juízo da conformação ou não da conduta no ilícito em questão. Inconsistências de pequena relevância e vinculadas exclusivamente à seara fiscal não devem ser importadas para a seara disciplinar.

No plano prático, há infrações fiscais ou erros nas declarações prestadas ao fisco que não implicam em patrimônio a descoberto do agente, consistindo em mera infração tributária ou simples erro de preenchimento. Assim, recomenda-se evitar apressada imputação de irregularidades disciplinares indevidas, devendo a comissão apuradora agir com cautela no apontamento de referida infração, a partir da análise de indicadores precisos e elucidativos de possível variação patrimonial a descoberto (não declarada). (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: Controladoria-Geral da União. Disponível em: < <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/9670>>, p. 230) (destacou-se)

46. Demonstrada, assim, a interpretação conferida à infração do art. 9º, inciso VII, sob a vigência da redação original da Lei nº 8.429, de 1990, cumpre agora analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, e seus

eventuais impactos na exegese do tipo.

4. As alterações legislativas promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, na exegese do tipo infracional do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1990

47. A Lei de Improbidade Administrativa completou dezenove anos de vigência em 2021. Desde sua publicação, em 3 de junho de 1992, a lei sofreu diversas alterações. Nenhuma delas, contudo, se dedicou tão a fundo a rever as premissas sobre as quais se assenta o regime de improbidade e a adequar a lei ao entendimento jurisprudencial e doutrinário há muito consolidados como a Lei nº 14.230, de 2021.

48. A Lei nº 14.230, de 2021, alterou tão profundamente a Lei de Improbidade, que se fala em uma Nova Lei de Improbidade Administrativa. De fato, as mudanças tocaram questões fundamentais, como o conceito de improbidade, as elementares típicas, sanções, procedimento e até mesmo a natureza da ação de improbidade^[14].

49. O tipo de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito decorrente de patrimônio a descoberto não escapou à reforma, como demonstrado acima. O art. 9º, VII, da Nova Lei de Improbidade^[15] sofreu quatro alterações, a saber: **i)** passou a exigir expressamente o dolo (*caput*); **ii)** incorporou a expressão “*em razão do cargo, mandato, emprego ou função*” ao tipo (inciso VII); **iii)** correlacionou o patrimônio a descoberto ao conceito de enriquecimento ilícito, ao prescrever que as condutas devem ser “*decorrentes dos atos descritos no caput*”; e **iv)** assegurou a demonstração pelo agente da licitude da origem da evolução patrimonial apurada.

50. Passa-se, pois, ao exame das elementares introduzidas no tipo infracional do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1990.

i. Do elemento subjetivo “dolo”

51. Um dos pontos de maior relevo nas alterações promovidas na Lei de Improbidade diz respeito ao elemento subjetivo das infrações. Objetivando reservar as severas sanções da improbidade ao agente desonesto, deixando o agente imprudente, imperito ou negligente fora do âmbito de aplicação da Lei, o art. 1º e seus §§1º, 2º e 3º deixaram claro que o regime de improbidade tutelar a Administração contra atos ímprobos praticados dolosamente. A Lei também exige nos §§ 1º e 2º do art. 11 o especial fim de agir direcionado à obtenção de proveito ou benefício para si ou terceiros. Veja-se a redação dos dispositivos:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 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. (...)

Art. 11. (...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o **fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade**.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (...)

52. **A exigência do dolo também foi inserida no tipo do art. 9º, inciso VII, como demonstrado alhures. Mas, a despeito da relevante alteração feita pelo legislador, a sua introdução na base hipotética do ilícito não altera a interpretação da infração, posto que doutrina e jurisprudência há muito vinham exigindo o referido elemento subjetivo para sua configuração. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado do STJ:**

(...) 4. Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor, competindo, a este, por outro lado, 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. Precedentes. 5. **A prática do Ato de Improbidade Administrativa previsto nos arts. 9º, VII, e 11, da Lei 8.429/1992, dispensa a prova do dolo específico, bastando o dolo genérico, que, nos casos de variação patrimonial a descoberto resta evidenciado pela manifesta vontade do agente em realizar conduta contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, bem como que a conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público.** Precedentes: MS 12.660/DF, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJ/SE), Terceira Seção do STJ, julgado em 13/08/2014, DJe 22/08/2014; AgRg no AREsp 768.394/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma do STJ, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015; AgRg no REsp 1400571/PR, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma do STJ, julgado em 06/10/2015, DJe 13/10/2015. (...) (MS 21.084/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2016, DJe 01/12/2016)

53. **Tendo em vista o disposto no art. 1º, §§1º, 2º e 3º, e no art. 11, §§ 1º e 2º, há corrente doutrinária defendendo que a Lei de Improbidade passou a exigir a demonstração de dolo específico. Por outro lado, há corrente doutrinária entendendo que nem toda figura da Lei de Improbidade reclama dolo específico, mas somente as que fazem alusão expressa a um especial fim de agir. Sobre essa segunda corrente, transcreve-se o seguinte artigo do Juiz Federal Tiago do Carmo Martins:**

“Voltando-se os olhos para a LIA, nota-se que não exige dolo específico de modo indiscriminado, contemplando tanto figuras de dolo genérico como algumas de dolo específico. Veja-se dois exemplos:

"Artigo 10, V — permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; Artigo 11, VI — deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades".

No primeiro caso, basta lesionar o erário através de negócio imobiliário destoante do preço de mercado, com consciência, voluntariedade e a má-fé essencial ao ato de improbidade^[4]. No segundo, não basta omitir a prestação de contas; isso há de ser feito com má-fé e para a finalidade especial de ocultar irregularidades.

Assim, é preciso conciliar as figuras descritas nos artigos 9º a 11 da LIA com a enunciação do artigo 1º, parágrafo 2º (dolo é a *vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente*).

Nesse passo, haverá improbidade quando o agente agir de modo consciente e voluntário para se enriquecer ilicitamente, lesar o erário ou violar princípio regente da Administração, *"não bastando a mera voluntariedade do agente"* em praticar o ato sem fim ilícito; ou seja, não há improbidade sem má-fé.

Já o fim especial só deve ser buscado quando expressamente mencionado em um dos incisos dos artigos 9º, 10 ou 11. *"(O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>)*

54. **Como se pode observar da literalidade do art. 9º, inciso VII, da LIA, este não exige em sua base hipotética um especial fim de agir, o que afastaria, segundo a corrente acima transcrita, a necessidade de prova**

do dolo específico.

55. Contudo, **ainda que se adote a primeira corrente**, no sentido de ser exigido o dolo específico para a configuração do enriquecimento ilícito previsto no art. 9º, inciso VII, **há que se entender de que forma ela se configuraria**. Para melhor compreensão, transcreve-se o seguinte excerto do ensinamento de Cezar Roberto Bitencourt, que explica que o especial fim de agir denota a motivação do agente para a prática da infração:

Pode figurar nos tipos penais, ao lado do dolo, uma série de características subjetivas que os integram ou os fundamentam. A doutrina clássica denominava, impropriamente, o elemento subjetivo geral do tipo dolo genérico e o especial fim de agir, de que depende a ilicitude de certas figuras delituosas, dolo específico. (...) Enquanto o dolo deve materializar-se no fato típico, **os elementos subjetivos especiais do tipo especificam o dolo, sem necessidade de se concretizarem, sendo suficiente que existam no psiquismo do autor, isto é, desde que a conduta tenha sido orientada por essa finalidade específica.** (Cezar Roberto Bitencourt, *Tratado de Direito Penal, parte geral*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 456) (destacou-se)

56. Segundo posicionamento firmado no Superior Tribunal de Justiça (STJ), anterior à alteração legislativa, a manifestação do dolo de enriquecer ilicitamente se dá com a vontade consciente e direcionada a omitir a fonte do acréscimo patrimonial e da movimentação financeira, em franca violação às normas de transparência (art. 13, §3º, da Lei nº 8.429, de 1992, e art. 3º da Lei nº 8.730, de 1993) ou com o fato de ostentar patrimônio incompatível com a renda auferida e não justificado legalmente como ato grave violador do princípio da moralidade administrativa. Veja-se, a propósito, o seguinte julgado do STJ acerca do elemento subjetivo:

Destaque-se ainda que a prática do ato de improbidade previsto no art. 9º, VII, da Lei 8.429/1992 dispensa a prova do dolo específico, bastando o dolo genérico, que, nos casos de variação patrimonial a descoberto resta evidenciado pela manifesta vontade do agente em realizar conduta contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, conforme já decidiu a 3ª Seção do STJ no julgamento do MS 12.660/DF, rel. Min. Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJ/SE), julg. em 13/8/2014, Dje 22/8/2014. (Excerto do voto no MS 19.782/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 06/04/2016) (...) 5. **O mencionado dispositivo considera improbidade administrativa a conduta genericamente dolosa do agente público de aumentar o patrimônio pessoal sem justificativa legal para tanto, independentemente de sua origem ser por desvio funcional ou qualquer outro tipo de atividade.** 6. "A improbidade administrativa consistente em o servidor público amealhar patrimônio a descoberto **independe da prova de relação direta entre aquilo que é ilicitamente feito pelo servidor no desempenho do cargo e seu patrimônio a descoberto.** Espécie de improbidade em que **basta que o patrimônio a descoberto tenha sido amealhado em época em que o servidor exercia cargo público**" (MS 20.765/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 14.2.2017). No mesmo sentido: MS 18.460/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 2.4.2014; MS 21.084/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º.12.2016; MS 19.782/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 6.4.2016; AgRg no AREsp 768.394/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13.11.2015; AgRg no REsp 1.400.571/PR, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 13.10.2015; MS 12.660/DF, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJ/SE), Terceira Seção, DJe 22.8.2014; e MS 12.536/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, DJe 26/9/2008. 7. **Não há, portanto, no fato típico ímprobo a imposição de que a origem do incremento patrimonial esteja relacionada com desvios no exercício do cargo, o que denota que a hipótese legal considera o simples ato genericamente doloso de ostentar patrimônio incompatível com a renda auferida e não justificado legalmente como ato grave violador do princípio da moralidade administrativa.** (...) (MS 21.708/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 11/09/2019)

57. Portanto, para a infração do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992, o dolo sempre fora evidenciado pela manifesta vontade do agente que, de forma livre e consciente, viola o dever de conformidade patrimonial que lhe é imposto pela relação de especial sujeição.

58. Destarte, caso se adote a corrente doutrinária que afirma ser necessária a comprovação do dolo específico, a atual redação conferida pela Lei nº 14.230, de 2021, em especial aquela constante no art. 1º, §§1º, 2º e 3º, e no art. 11, §§ 1º e 2º, requer o fim de obter proveito ou benefício indevido próprio ou alheio. Mas, na prática, o entendimento não altera a praxis administrativa. **Isso porque, o dolo específico se extrai da própria configuração do ilícito, pois quem apresenta patrimônio a descoberto em face de suas rendas conhecidas, devidamente comprovado pela Administração, evidentemente o faz com o intuito de obter proveito ou benefício próprio e/ou alheio.**

59. Com efeito, o **dolo é um elemento anímico, aferível pelas circunstâncias externadas pela conduta**, como a omissão de rendas, a falsidade da declaração de bens, a sonegação de informações, sua prestação incompleta, a aquisição de bens ou direitos, a realização de depósitos ou aplicações financeiras em evidente desconformidade com as rendas lícitas e conhecidas do servidor, entre outras, tudo isso a denotar o interesse do agente em dissimular a origem ilícita do patrimônio e enriquecer indevidamente. A prova do elemento subjetivo não se infere de outro modo, haja vista a insindicabilidade do pensamento. Nesse sentido é esclarecedora a posição dos tribunais pátrios:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. INSERÇÃO INDEVIDA DE NÚMEROS DE TÍTULOS ELEITOR NO CADASTRO RECEITA FEDERAL. DOLO CONFIGURADO. ARTIGO 11 DA LIA. SENTENÇA REFORMADA. (...) 4. **A partir de regras de experiência comum, é possível reconhecer a presença de atuar doloso, mesmo nos casos em que testemunhas ou o próprio agente que realizou o ato digam o contrário. (...) O Homem enquanto ser racional, é dotado de uma característica de difícil apreensão e que o distingue de todos os outros seres vivos: o pensamento. No mundo interior da mente só podemos conhecer o que é transmitido para o mundo exterior, seja de uma forma expressa e directa 1 (comunicação) seja de uma maneira tácita (conduta). Conforme exposto, o dolo enquanto elemento constituído por uma representação e intenção de perpetuar o facto, pertence aos chamados factos internos ou psíquicos. Daí poder nunca vir a ser conhecido ou apreendido por outro que não o próprio sujeito. (...)** (TRF-2. Apel. Cível 01400614820144025101/RJ, Relator: Flavio Oliveira Lucas, Data de Julgamento: 13/09/2019, VICE-PRESIDÊNCIA) (destacou-se)

PENAL. ART. 334, § 1º, c DO CÓDIGO PENAL. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADOS. ERROS DE TIPO E DE PROIBIÇÃO NÃO CONFIGURADOS. RECURSO DESPROVIDO. (...) IV - **A prova do dolo deve ser ele aferido pelas circunstâncias em que praticado o delito, que, no presente caso, apontam para a plena ciência por parte da acusada da ilicitude de sua conduta.** V - Recurso da defesa não provido. (TRF-2. Apel. CRim: 00000545220114025152/RJ, Relator: Marcello Ferreira de Souza Granado, Data de Julgamento: 26/02/2014, 1ª Turma Especializada, Data de Publicação: 01/04/2014) (destacou-se)

PENAL E PROCESSUAL. MOEDA FALSA. INTRODUÇÃO EM CIRCULAÇÃO. ARTIGO 289, § 1º, DO CP. ELEMENTO SUBJETIVO. ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS EXTERNAS. RESPONSABILIDADE CRIMINAL COMPROVADA. DESCLASSIFICAÇÃO PARA A FORMA PRIVILEGIADA (ART. 289, § 2º, CP). IMPOSSIBILIDADE. CONDENAÇÃO. REPRIMENDA. SUBSTITUIÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. **Nos crimes de falsum, inexistente possibilidade material de se produzir ampla prova do dolo, devendo o Magistrado se orientar pelo conjunto das evidências, atendo-se aos indicativos externos que expressam a vontade do agente para aferir a presença, ou não, do elemento subjetivo. (...)** (TRF-4. Apel. CRim: 6028920084047201/SC 0000602-89.2008.4.04.7201, Relator: Salise Monteiro Sanhotene, DJ: 19/03/2013, Sétima Turma) (destacou-se)

60. Não se pode deixar de mencionar que as circunstâncias caracterizadoras do aludido dolo específico (vontade livre e consciente de obter proveito em razão do cargo) vinham sendo demonstradas pelos órgãos correccionais ainda sob a redação original da Lei de Improbidade. Tanto assim que os manuais práticos cuidaram de diferenciar a simples variação patrimonial para fins tributários do enriquecimento ilícito para fins disciplinares. É o que informa o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil Marcos Salles Teixeira, em sua obra *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*:

Não obstante a lacuna na autodefesa possa se fazer sentir e repercutir como um elemento a mais na formação de entendimento do final do procedimento investigativo, é preciso deixar claro que, por mais que se tenha enfatizado, linhas acima, o poder estatal de intimar o investigado, impondo-lhe o dever estatutário de justificar eventuais discrepâncias em sua situação patrimonial, a insuficiência ou a ausência de informações esclarecedoras não supre e não afasta o ônus que incumbe à Administração de enrubescer os indícios iniciais de enriquecimento ilícito. É necessário que o servidor ou a comissão responsável pelo procedimento investigativo logre instruir os autos com elementos de fato indicadores do suposto enriquecimento antes de chegar ao seu relatório com proposta de deflagração de instância disciplinar, não sendo aceitável calcar sua proposta tão somente na falta de esclarecimentos por parte do investigado. (p. 351) (...)

Aqui, então, de certa forma, se pode dizer que, na tutela de diferentes bens jurídicos e atuando sob suas próprias peculiaridades, o Estado-Administração utiliza ferramentas de cálculo patrimonial com enfoques diferentes na substância fiscal e na substância disciplinar. **Na subinstância fiscal, precipuamente busca-se a omissão de rendimentos, que pode ser detectado pela comprovação da VPD; e na subinstância disciplinar, busca-se a identificação do enriquecimento ilícito, que pode ser detectado por quaisquer dos métodos expostos em 2.5.3.2.5.** A comprovação da VPD interessa ao fisco como espécie de infração tributária de omissão de receita, mas também pode fazer mover a atuação correcional, como espécie da infração disciplinar de enriquecimento ilícito, caracterizador de improbidade administrativa.

Essa sutil distinção é relevante, pois não é toda VPD apurada na substância fiscal que representa enriquecimento ilícito na substância disciplinar. Obviamente, a detecção de VPD traz em si a suspeita de indícios de enriquecimento ilícito, mas tal fato necessita ser apurado sob ótica disciplinar, na qual assume relevância a origem da renda omitida, enquanto sob ótica fiscal este aspecto não é relevante, sendo tributável a renda, independentemente de ser de origem lícita ou ilícita. Estas diferenciações serão aprofundadas mais adiante neste texto; contudo, é pertinente introduzi-la desde já para demonstrar os distintos objetivos que movem cada uma das subinstâncias de atuação do Estado-Administração. (TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. Set/2021. p. 1640. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46836>) (destacou-se)

61. Em síntese, a mudança reforça entendimento já existente da Administração quanto à tipificação da conduta, cabendo a esta comprovar a existência do dolo, como já vinha fazendo, por meio das circunstâncias que envolvem a prática infracional. A inovação reitera o dever de fundamentação do elemento subjetivo, mas não proíbe o uso do raciocínio indutivo da presunção, nem tampouco limita os meios de prova a serem empregados. Em síntese, a mudança impõe a manutenção de práticas e cuidados já consagrados na Administração Federal quanto à tipificação da conduta, a fim de evitar futuros questionamentos judiciais.

62. E nem se diga que o comando constante do § 1º do art. 11 da Nova Lei de Improbidade, e estendido para todas as definições materiais no § 2º subsequente, de que deve ser “*comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido*” estaria desatendido com o que até aqui se construiu acerca da comprovação do ânimo subjetivo do autor. Afinal, conforme já exposto linhas acima, a relação estatutária exige do servidor um grau especial de sujeição, inclusive e sobretudo na demonstração de sua regularidade patrimonial.

63. **O não cumprimento do dever funcional de transparência, imposto pelo art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, e pelo art. 1º da Lei nº 8.730, de 1992, recai e reflete-se, de forma inexorável, sobre a própria conduta funcional do servidor vinculado àqueles ditames legais, restando, portanto, atendida até mesmo a elementar inovada com o § 2º do art. 11 da Nova Lei de Improbidade.**

64. Outrossim, o dolo também pode ser inferido pela significância do enriquecimento. Com efeito, para o art. 9º, inciso VII, como visto anteriormente, é necessário que o enriquecimento ilícito seja significativo^[16], realmente desproporcional, conforme posicionamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional alhures citado. Para a configuração do ilícito não basta, portanto, uma variação/acréscimo inexpressiva - já que poderia se tratar de mera desorganização fiscal ou eventual conduta culposa, não enquadrável no disposto no art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992.

ii) Das elementares “em razão dele [cargo, mandato, função ou emprego]” e “assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem da evolução patrimonial apurada”

65. Outra alteração textual promovida pela Lei nº 14.230, de 2021, consistiu em inserir as expressões “*em razão deles*” e “*assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem da evolução patrimonial apurada*” no inciso VII do art. 9º, referindo-se ao exercício do cargo, mandato, emprego ou função, bem como ao contraditório sobre a variação patrimonial apurada pela Administração.

66. Demonstrou-se linhas acima o posicionamento consolidado sob vigência da redação original, segundo o qual cabe à Administração provar o patrimônio a descoberto e ao servidor demonstrar a licitude dos ingressos obscuros. Também como já afirmado, esse ônus probatório imposto ao servidor tem fundamento no art. 2º, §5º, da Lei nº 8.730, de 1993, no princípio da distribuição equânime do ônus probatório (arts. 7º e 373 do Código de Processo Civil - CPC) e na dispensa de prova dos fatos em cujo favor milita presunção legal de existência (art. 374, IV, do CPC).

67. A introdução da expressão “**em razão deles**” não é ociosa. O legislador foi intencionalmente repetitivo, pois a expressão já constava do *caput* do dispositivo. Pode-se inferir que esse reforço legislativo foi necessário, por, pelo menos, dois motivos.

68. O primeiro motivo consiste em explicitar a necessidade de a Administração comprovar que o enriquecimento indevido tenha sido fruto do período em que o servidor exerce ou exerceu o cargo. Com efeito, como reiteração do comando explicitado já desde a elementar “no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública” constante da redação original, a inovação legislativa reafirma que o acréscimo patrimonial a descoberto tem que ocorrer durante o exercício do cargo, não antes do ingresso do agente público no cargo/função, nem após a vacância do cargo por ele ocupado. Assim, caso o servidor, por exemplo, se aposente, e posteriormente apresente variação patrimonial significativa, a referida variação não estará albergada na base hipotética do ilícito.

69. O segundo motivo consiste em evidenciar que o servidor público pode demonstrar a licitude da origem do acréscimo patrimonial, desvinculando o respectivo acréscimo patrimonial a descoberto do exercício do cargo, no sentido de apresentar, por outra fonte de renda lícita, como aluguéis ou recebimento de herança, o que, hipoteticamente, poderia afastar o enquadramento da situação na improbidade administrativa em apreço.

70. Dessa forma, o legislador conseguiu afastar qualquer dúvida que poderia pairar sobre eventual presunção absoluta na configuração do tipo previsto no art. 9º, inciso VII. Ou seja, mesmo quando comprovado pela Administração o incremento patrimonial significativo incompatível com as fontes de renda do servidor e sem causa válida – outros rendimentos lícitos e conhecidos –, durante o exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, tal fato não gera a presunção absoluta de enriquecimento ilícito, mas sim presunção relativa, pois o servidor pode apresentar sua justificativa para o aumento patrimonial, demonstrando sua licitude.

71. Com efeito, uma boa parcela da corrente doutrinária defendia que já na redação original do art. 9º, inciso VII, existia uma presunção legal relativa da ilicitude do enriquecimento quando desproporcional, cabendo ao agente público a explicação e a comprovação da legitimidade do acréscimo patrimonial, ou seja, o agente deve apontar a origem dos recursos que levaram à aquisição desproporcional. Nesse sentido, confira-se a seguinte explicação doutrinária:

18. Com efeito, o patrimônio desproporcional não pode ser considerado sinal de locupletamento ilícito insuscetível de prova em contrário, embora permita uma presunção legal. Infere-se que os bens desproporcionais à renda ou à normal evolução patrimonial do agente público, adquiridos no exercício do cargo, representam auferimento de vantagem indevida em razão desse exercício (*caput* do art. 9º) e, portanto, configuram ato de improbidade. Claro que ao servidor sempre será possível comprovar a legitimidade do acréscimo patrimonial, como uma herança, ou um prêmio, ou uma atividade lícita fora dos horários de expediente.

19. Por certo, a lei previu esse caso porque é da experiência comum, da observação do que normalmente acontece, que quem exerce uma função pública e enriquece de forma desproporcional aos seus ganhos (sobretudo se em tempo integral e com dedicação exclusiva), muito provavelmente o faz por meios ilícitos. Além disso, sabe-se que de ordinário é difícil, senão impossível, detectar o “fato antecedente”, gerador do enriquecimento ilícito. (DUBEUX, Rafael

72. **Cabe esclarecer que a introdução da referida expressão “em razão deles” no inciso VII do art. 9º demonstra que a presunção recai apenas sobre o nexo de causalidade entre o enriquecimento e o exercício do cargo. Descumprido o ônus legal de provar a origem lícita do patrimônio a descoberto, presume-se que o enriquecimento seja ilícito e tenha se dado em razão de um ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no exercício da função pública. Assim, a interpretação adequada ao art. 9º, inciso VII, da LIA é a de conferir-lhe uma presunção relativa de enriquecimento ilícito, dispensando-se a prova do fato antecedente.**

73. A consequente **presunção do nexo causal entre o enriquecimento ilícito e o exercício do cargo** não viola os princípios do Direito Administrativo Sancionador ou o devido processo legal. Ao contrário, **ampara-se nas regras processuais de distribuição do ônus da prova**, em especial no art. 373 e no art. 374, IV, do CPC, aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, por força do art. 15 desse mesmo Código. Veja-se a redação dos dispositivos:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Art. 374. Não dependem de prova os fatos: (...)

IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade. (destacou-se)

74. As presunções amparadas por lei não são novidade no Direito pátrio. A Lei nº 8.560, de 1992, que regula a investigação de paternidade, presume a filiação caso o réu se recuse a realizar o exame de código genético (art. 2º-A, incluído pela Lei nº 12.004, de 2009). O Código Civil (CC), por sua vez, autoriza a prova do negócio jurídico por presunção (art. 212, IV), entre outras hipóteses.

75. Mesmo na seara penal admite-se a presunção. O Código Penal (CP) presume a receptação por aquele que adquire ou recebe coisa que, por sua natureza ou pela desproporção entre o valor e o preço, ou pela condição de quem a oferece mostra-se obtida por meio criminoso (art. 180, §3º). No caso de conjunção carnal ou outro ato libidinoso praticado com menor de 14 anos, o CP presume a violência e tipifica o ato como estupro (art. 217-A). Também se faz uso da presunção no Processo Penal. De acordo com o art. 696, II, do Código de Processo Penal (CPP), não se concederá a suspensão condicional da pena quando os antecedentes e a personalidade do sentenciado, os motivos e as circunstâncias do crime autorizem a presunção de que tornará a delinquir.

76. Enfim, tendo o art. 2º, §5º, da Lei nº 8.730, de 1993, atribuído ao servidor o ônus de provar a origem lícita do patrimônio não declarado e não tendo ele justificado a fonte dos recursos, recairá sobre sua conduta a presunção de que o patrimônio a descoberto se deu em razão do exercício do cargo. Essa presunção tem lastro na distribuição equitativa do ônus probatório prevista no art. 373 e no art. 374, IV, do CPC, como já demonstrado. Tal entendimento já havia sido consolidado no Enunciado CGU nº 8, de 9 de dezembro de 2014, *in verbis*:

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. (Enunciado CGU nº 8, publicado no DOU de 10/12/14, seção 1, página 2) (destacou-se)

77. As regras e princípios justificadores da presunção de relação dos rendimentos não declarados com o exercício do cargo não se modificaram com a superveniência da Lei nº 14.230, de 2021. Pelo contrário, a alteração inserida ao final do inciso VII reforça o ônus do servidor de aclarar a origem lícita da variação patrimonial não declarada indicada pela Administração. Relembre-se, a propósito a nova redação do tipo em questão:

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: (...)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no **caput** deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, **assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;** (...) (destacou-se)

78. Com o acréscimo da previsão, ao final da redação do art. 9º, inciso VII, de que é “*assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução*”, o legislador não deixou qualquer margem de dúvida acerca da natureza relativa da presunção legal em comento. Ao garantir ao agente público a demonstração da origem lícita da variação patrimonial apontada pela Administração, a lei indica o ônus probatório, reforçando a tese da distribuição justa desse encargo e da presunção legal relativa de que o enriquecimento é ilícito. E nem poderia ser diferente, posto que **conferir à Administração tal ônus equivaleria a exigir prova da relação espúria que originou o incremento patrimonial indevido (fato antecedente), o que tornaria dispensável o tipo do inciso VII, pois a conduta se amoldaria a qualquer outro dos incisos do art. 9º de Lei de Improbidade Administrativa ou mesmo a outros tipos disciplinares previstos no art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990.**

79. A exigência de prova do fato antecedente não se coaduna com a *mens legis* do inciso VII do art. 9º, pois implica em sua completa inutilidade já que a conduta ali tipificada é adquirir patrimônio desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. Ora, não se pode acolher uma solução hermenêutica que esvazie o sentido da norma, sob pena de conferir ao intérprete o poder de revogar um dispositivo. Uma interpretação deve extrair utilidade da norma e preservar sua vigência. Ademais, o sistema de combate à improbidade requer a efetividade na preservação da integridade do patrimônio do Estado, como aponta o novo *caput* do artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

80. Tal linha de raciocínio também é corroborada pela Justificativa do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 10.887/2018, que originou a Lei nº 14.230, de 2021, já mencionada anteriormente. Confira-se:

Após o seu jubileu de prata, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais. (...)

O texto apresentado representa revisão redacional de adaptação de linguagem, retificando pequenas falhas perceptíveis, além de correções de técnica legislativa, principalmente no Capítulo I que cuida das Disposições Gerais. (...)

Neste sentido, a estrutura e a abrangência dos artigos 9º e 10º da LIA permanecem em essência inalterados, subtraindo-se a possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos.

O trabalho da Comissão foi guiado pelo desejo de avançar no aperfeiçoamento de uma legislação tributativa para a probidade pública, para a moralidade e para a honestidade da administração – jungida pela racionalidade – e somando esforços na construção de uma sociedade melhor.

A moralidade pública é princípio constitucional da mais elevada importância para o cumprimento da boa administração pública e zelo ao bem comum do povo. Diante de sua grande relevância e do que expomos acima, reconhecendo a necessidade e conveniência do teor deste não só à administração pública, mas a toda sociedade brasileira, principalmente levando em consideração o atual cenário econômico e político em que o Brasil se encontra, é que apresentamos a presente proposição legislativa; solicitando de nossos nobres pares o apoio para aprovação desse projeto. (Justificativa do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 10.887/2018)

81. Ademais, conforme pontuado pela Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, a *“aplicação nos novos dispositivos da Lei nº 14.230/2021 deve ser orientada pela sua interpretação à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em harmonia com a Constituição Federal e sua proteção conferida à tutela da probidade, no princípio republicano e no Estado Democrático, assegurados direitos e garantias fundamentais aos investigados/acusados, como sistema administrativo sancionador, bem como à luz de Convenções Internacionais contra a Corrupção, internalizadas no Direito Brasileiro (OCDE, OEA e ONU)”*^[17].

82. No caso do inciso VII do art. 9º, a presunção de relação com o cargo gerada pela evolução patrimonial não justificada constitui o âmago da norma e se ampara na constatação pragmática de que o rastro do dinheiro aponta o ato de corrupção. Essa solução, resumida na expressão inglesa *“follow the money”*^[18], foi incorporada ao ordenamento internacional, que passou a ordenar a tipificação do enriquecimento ilícito, independente de prova do ato de corrupção. Assim dispõem o art. IX da Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, e o art. 20 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006:

Artigo IX

Enriquecimento ilícito

Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente. (...) (destacou-se)

Artigo 20

Enriquecimento ilícito

Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele. (destacou-se)

83. Foi atendendo ao mandamento dessas convenções que a Lei de Improbidade Administrativa tipificou o enriquecimento por patrimônio a descoberto que não possa o servidor justificar razoavelmente. Perceba-se que ambos os textos atribuem ao servidor o dever de justificar o acréscimo patrimonial incompatível com seus rendimentos.

84. É certo que as mencionadas convenções internacionais não trazem regras imperativas. São mandamentos de conformação destinados aos Estados Partes. Ainda assim, tais normas integram o ordenamento jurídico e condicionam a interpretação das leis ordinárias, como registram Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

No mesmo sentido, pode ser mencionado o art. IX da Convenção da Organização dos Estados Americanos contra a Corrupção, e o art. 20 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Esses preceitos dispõem sobre a adoção das medidas necessárias à tipificação do enriquecimento ilícito como infração penal, que, na redação do primeiro deles, consiste "no incremento do patrimônio de um funcionário público com significativo excesso, em relação às suas rendas legítimas, durante o exercício de suas funções e que não possa ser razoavelmente justificado por ele". **Ainda que se trate de comando direcionado ao legislador, é intuitiva a produção de efeitos em relação à legislação preexistente, quer derogando os preceitos com ela incompatíveis, quer auxiliando na operação de interpretação.** Nessa linha, não se pode negar, à luz do texto das Convenções, que, uma vez demonstrada a disparidade entre renda legítima e patrimônio, cabe ao agente público a produção de provas aptas a obstar a pretensão autoral e os indícios que a embasam. (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 327) (destacou-se)

85. Não se olvide que a probidade administrativa constitui direito fundamental^[19], o que se infere da adoção do Regime Republicano por nossa Constituição (art. 1º, *caput*, c/c art. 5º, §2º, da CR/88), como aponta a doutrina:

Da perspectiva da dogmática constitucional, a existência de um “direito fundamental à probidade administrativa” pode ser extraída da “cláusula de abertura” do art. 5º, § 2º, da CF, segundo a qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (...)

Noutra quadra, considerando que a tutela internacional da probidade insere-se “no contemporâneo rol dos ‘direitos humanos internacionalmente protegidos’, como o direito a uma administração proba ou o chamado *good governance*” (RAMOS, 2002, p. 10), toda essa normativa internacional vai impactar o ordenamento jurídico brasileiro de uma maneira peculiar, pois tais convenções de combate à corrupção, na medida em que estão inseridas na seara do “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, devem ser compreendidas como tratados internacionais de direitos humanos. (...) (RAMOS, 2002, p. 30). (SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html Acesso em: 23 nov. 2021.)

86. Em se tratando de direito fundamental, as normas internacionais que versam sobre combate à corrupção ganham *status* supralegal, consoante a jurisprudência do STF^[20]. Como efeito prático decorrem a submissão do legislador ordinário aos preceitos internacionais e a vedação ao retrocesso. É o que bem explica Roberto Lima Santos:

Ainda que se considere que os dispositivos dessas convenções internacionais tenham cunho programático, impende observar a sistematização da doutrina, lembrada por Luís Roberto Barroso (2002, p. 156), que elenca algumas hipóteses de efetividade das normas dessa natureza: “(1) revogam as leis anteriores com elas incompatíveis; (2) vinculam o legislador, de forma permanente, à sua realização; (3) condicionam a atuação da administração pública; (4) informam a interpretação e a aplicação da lei pelo Poder Judiciário”.

Logo, o “importante resultado da plêiade de tratados de direitos humanos que o Brasil vem ratificando é o **congelamento do retrocesso** da agenda interna, pois há compromissos internacionais que o Estado brasileiro comprometeu-se a cumprir e que não pode violar” (SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html Acesso em: 23 nov. 2021).

87. Em suma, as convenções contra a corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) não só condicionam a interpretação do art. 9º, VII, da Lei de Improbidade,

acolhendo a presunção de relação da evolução patrimonial não explicada com o exercício do cargo, como impedem o retrocesso nessa matéria.

88. **Entendimento contrário violaria o princípio da proporcionalidade, o qual, além de vedar o excesso, não permite a adoção de medidas insuficientes para a proteção dos direitos fundamentais.** Uma vez suprido pela Administração o ônus probatório que lhe recai, exigir-lhe, ainda, a prova de que o patrimônio a descoberto decorre da prática de ato funcional no exercício do cargo ou de um fato específico antecedente representa verdadeiro retrocesso aos sistemas de controle e proteção da moralidade administrativa. Com efeito, dada a evolução cotidiana de sofisticadas técnicas de fraudes de difícil constatação, os instrumentos, inclusive legais, de combate à corrupção não podem retroceder. Nesse sentido, cumpre destacar entendimento há muito existente no STF sobre o princípio de proibição de retrocesso, como se extrai do seguinte excerto do voto do Ministro Relator Celso de Mello:

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo incorrente na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais. (...)

Bem por isso, o Tribunal Constitucional português (Acórdão nº 39/84), ao invocar a cláusula da proibição do retrocesso, reconheceu a inconstitucionalidade de ato estatal que revogara garantias já conquistadas em tema de saúde pública, vindo a proferir decisão assim resumida pelo ilustre Relator da causa, Conselheiro VITAL MOREIRA, em douto voto de que extraio o seguinte fragmento (“Acórdãos do Tribunal Constitucional”, vol. 3/95-131, 117-118, 1984, Imprensa Nacional, Lisboa). (...) (ARE 745745 AgR, Ministro Relator Celso de Mello, Segunda Turma, Publicação em 19/12/2014) (destacou-se)

89. Ainda sobre a dupla dimensão do princípio da proporcionalidade, o qual além de proibir o excesso também veda a insuficiência das medidas para a proteção dos direitos fundamentais, merece ser transcrita a lição de Ingo Wolfgang Sarlet:

Tudo somado, salta aos olhos que entre o extremo do abolicionismo desenfreado (que, aliás, não integra a pauta genuinamente garantista) ou mesmo um minimalismo unilateral e cego, que não faz jus a um sistema de garantias negativas e positivas tal qual exige o Estado Democrático de Direito comprometido com os direitos fundamentais de todas as dimensões, e um sistema de intervenção máxima na esfera penal, há que lembrar constantemente que também o Estado Democrático de Direito (e, portanto, o sistema jurídico estatal) haverá de atuar nos limites do necessário à consecução dos seus fins primordiais, dentre os quais assume destaque a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana de todos os integrantes da comunidade.

Nesta perspectiva, o princípio da proporcionalidade não pode deixar de ser compreendido — para além de sua função como critério de aferição da legitimidade constitucional de medidas que restringem direitos fundamentais — na sua dupla dimensão como proibição de excesso e de insuficiência, já que ambas as facetas guardam conexão direta com as noções de necessidade e equilíbrio. A própria sobrevivência do garantismo (e, com ele, do Estado Democrático — e proporcional — de Direito) está em boa parte atrelada ao adequado manejo da noção de proporcionalidade também na esfera jurídico-penal e na capacidade de dar respostas adequadas (e, portanto, sempre afinadas com os princípios superiores da ordem constitucional) aos avanços de um fundamentalismo penal desagregador, do qual apenas podemos esperar a instauração do reinado da intolerância. (SARLET, Ingo Wolfgang. “*Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: o direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência*”. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2151599.pdf>)

90. Outrossim, repise-se, entender que a Administração deveria comprovar que a evolução patrimonial possui relação estrita com o exercício das atribuições do cargo tornaria o próprio art. 9º, inciso VII, desnecessário, já que ele se distingue das demais tipologias de enriquecimento ilícito exatamente por não ser necessária essa demonstração. Caso a Administração tivesse que comprovar que o enriquecimento decorreu de um ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no exercício da função pública, a conduta não seria enquadrada no art. 9º, inciso VII, **mas sim em algum outro**

tipo infracional, sob pena de tornar o dispositivo letra morta e afastar a norma da construção do sistema de defesa da probidade.

iii) Elementar “decorrentes dos atos descritos no *caput* deste artigo”

91. Por fim, cumpre asseverar que a inserção da expressão “*decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo*” no inc. VII do art. 9º não afasta as conclusões até aqui apresentadas. Os aludidos atos do *caput* nada mais são do que o dolo de enriquecer ilicitamente durante o exercício do cargo. Mais uma vez, não se nega a presença da elementar “*em razão do cargo, mandato, emprego ou função*”, apenas se rejeita a tese segundo a qual a Administração deveria comprovar a prática de conduta no exercício do cargo (fato antecedente) que ensejou o patrimônio a descoberto.

92. A questão se resume, então, ao ônus probatório, o qual incumbe à Administração o dever de comprovar: 1) a efetiva ocorrência do incremento patrimonial, 2) que ele é significativo/efetivamente desproporcional; 3) que este incremento é incompatível com as fontes de renda lícitas e conhecidas do servidor; 4) que ele não tem causa válida – outros rendimentos lícitos e conhecidos; e 5) que o incremento ou variação é fruto do período em que exerce ou exerceu mandato, cargo, emprego ou função pública. Após todas essas provas pela Administração, opera a presunção legal relativa de que o enriquecimento é ilícito e cabe ao servidor apresentar sua justificativa para o aumento patrimonial, no sentido de demonstrar a sua licitude, podendo, a título exemplificativo, desvincular o respectivo acréscimo patrimonial do exercício do cargo, de modo a, por exemplo, comprovar outra fonte de renda lícita. Se o servidor as apresenta, cabe à Administração avaliar a veracidade das explicações, para aceitá-las ou afastá-las, fundamentadamente, de acordo com a prova constante dos autos.

III - CONCLUSÃO

93. Por tudo quanto exposto, pode-se afirmar que:

- a. As alterações trazidas pela a Lei nº 14.230, de 2021, ao quanto disposto no art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992, cumprem o relevante desiderato de incorporar à descrição típica as construções hermenêuticas consolidadas na doutrina, na jurisprudência e na praxis administrativa, atendendo ao princípio da segurança jurídica;
- b. Na seara administrativa, já na redação original da Lei nº 8.429, de 1992, consolidou-se o entendimento segundo o qual a infração disciplinar de improbidade administrativa do art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, em qualquer de suas manifestações (enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública), exigia vontade e consciência da ilicitude, o chamado elemento subjetivo doloso;
- c. A introdução do dolo na base hipotética do ilícito não altera a interpretação da infração, posto que doutrina e jurisprudência há muito vinham exigindo o referido elemento subjetivo para sua configuração;
- d. Conforme se pode observar da literalidade do art. 9º, inciso VII, da LIA, este não exige em sua base hipotética um especial fim de agir, o que afastaria, segundo uma parte da corrente doutrinária, a necessidade de se falar em dolo específico.
- e. Contudo, ainda que se adote a corrente que exige o dolo específico para a configuração do enriquecimento ilícito previsto no art. 9º, inciso VII, a atual redação conferida pela Lei nº 14.230, de 2021, requer o fim de obter proveito ou benefício indevido próprio ou alheio. A despeito de ser

uma importante inovação legislativa, na prática, não altera a práxis administrativa. Isso porque, o dolo específico se extrai da própria comprovação da configuração do ilícito, já que quem apresenta um patrimônio a descoberto em face de suas rendas conhecidas, devidamente comprovado pela Administração, evidentemente o faz com o intuito de obter proveito ou benefício próprio ou alheio. O não cumprimento do dever funcional de transparência, imposto pelo art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, e pelo art. 1º da Lei nº 8.730, de 1992, recai e reflete-se, de forma inexorável, sobre a própria conduta funcional do servidor vinculado àqueles ditames legais, restando, portanto, atendida até mesmo a elementar inovada com o § 2º do art. 11 da Nova Lei de Improbidade;

- f. Acerca da inserção da expressão “em razão deles [cargo, mandato, emprego ou função]” no inciso VII do art. 9º da Lei de Improbidade, pode-se inferir que esse reforço legislativo foi necessário por, pelo menos, dois motivos: i) explicitar a necessidade de a Administração comprovar que o enriquecimento indevido tenha sido fruto do período em que o servidor exerce ou exerceu o cargo; e ii) evidenciar a natureza relativa da presunção de ilicitude da variação patrimonial a descoberto, permitindo ao servidor provar a licitude dos acréscimos;
- g. A expressão “em razão deles [cargo, mandato, emprego ou função]”, que já constava do *caput* do art. 9º da Lei de Improbidade, não exige da Administração prova de que o enriquecimento decorreu de um ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no exercício da função pública (fato antecedente). Assim fosse, a conduta não seria enquadrada no art. 9º, inciso VII, mas sim em algum outro tipo infracional, sob pena de tornar o dispositivo letra morta e afastar a norma da construção do sistema de defesa da probidade;
- h. A inserção da previsão “assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem da evolução patrimonial apurada” apenas evidencia a natureza relativa da presunção de ilicitude do patrimônio a descoberto, permitindo ao servidor provar a licitude dos acréscimos, no exercício desde sempre assegurado da garantia constitucional ao contraditório;
- i. Permanece válido o entendimento jurisprudencial consolidado segundo o qual, 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. Tal entendimento é amparado na presunção legal de ilicitude do patrimônio a descoberto apurado pela Administração (art. 2º, § 5º, da Lei nº 8.730, de 1993) e na distribuição equitativa do ônus probatório (art. 373 e no art. 374, IV, do CPC);
- j. Entendimento contrário violaria o princípio da proporcionalidade, o qual, além de vedar o excesso, não permite a adoção de medidas insuficientes para a proteção dos direitos fundamentais. Também configuraria retrocesso em matéria de combate à corrupção e afronta aos tratados internacionais sobre combate à corrupção ratificados pela República Federativa do Brasil;
- k. A questão se resume, então, ao ônus probatório, o qual incumbe à Administração o dever de comprovar: 1) a efetiva ocorrência do incremento patrimonial, 2) que ele é significativo/efetivamente desproporcional; 3) que este incremento é incompatível com as fontes de renda lícitas e conhecidas do servidor; 4) que ele não tem causa válida – outros rendimentos lícitos e conhecidos; e 5) que o incremento ou variação é fruto do período em que exerce ou exerceu mandato, cargo, emprego ou função pública. Após todas essas provas pela

Administração, opera a presunção legal relativa de que o enriquecimento é ilícito e cabe ao servidor apresentar sua justificativa para o aumento patrimonial, no sentido de demonstrar a sua licitude, podendo, a título exemplificativo, desvincular o respectivo acréscimo patrimonial do exercício do cargo, de modo a, por exemplo, comprovar outra fonte de renda lícita. Se o servidor as apresenta, cabe à Administração avaliar a veracidade das explicações, para aceitá-las ou afastá-las, fundamentadamente, de acordo com a prova constante dos autos.

À consideração superior.

Brasília, 22 de março de 2022.

Guilherme Raso Marques
Procurador da Fazenda Nacional
Relator

Mila Kothe
Procuradora da Fazenda Nacional
Relatora convidada

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000720201910 e da chave de acesso 743535a6

Notas

- ^{1.} [^] *A centralidade da Lei nº 8.112, de 1990 é reforçada pela jurisprudência nacional, que tem permitido sua aplicação no âmbito dos Estados nas hipóteses em que existam lacunas nas leis locais que regem os servidores públicos e não haja incompatibilidade entre as normas (STJ. Segunda Turma. RMS 60.493/PR. Rel. Min. Herman Benajmin. Dje: 11/10/2019).*
- ^{2.} [^] *Podem ser citadas, a título de exemplo, as seguintes normas constitucionais: o princípio da dignidade humana (art. 1º, III); o devido processo legal (art. 5º, LV) e os princípios regentes da Administração Pública (art. 37, caput).*
- ^{3.} [^] *São exemplos o art. IX da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA (promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002) e o art. 20 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006).*
- ^{4.} [^] *V.g.: Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) e Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013).*
- ^{5.} [^] *V.g.: Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 1999), bem como o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015) e o Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 1941), aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar.*
- ^{6.} [^] *V.g.: Decreto nº 10.571, de 2020 (Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal); Instrução Normativa nº 14, de 2018 (Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005).*
- ^{7.} [^] *Não se desconhece o trato dado ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos pela Lei nº 3.164, de 1957 e pela Lei nº 3.502, de 1958. Todavia, o termo “improbidade” somente passou a ser empregado com a promulgação da Lei nº 8.429, de 1992.*
- ^{8.} [^] *Parcela da doutrina há muito sustenta ser ônus da acusação provar que a aquisição de bens em desacordo com a evolução do patrimônio do agente público decorreu de determinado ato de improbidade praticado no exercício de função pública (e.g. FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1998. p. 71; SARMENTO, George. Improbidade administrativa. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 78; PRADO, Francisco Octavio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 87; DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2008. p. 98; e MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 218-219). Esse posicionamento, embora superado pela jurisprudência do*

STJ (e.g. STJ. Primeira Seção. MS 19.782/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques. DJe: 06/04/2016) é renovado agora após as alterações promovidas no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429, de 1992 pela Lei nº 14.230, de 2021.

9. [^] - A obrigação de declaração de bens já constava na redação original da Lei de Improbidade Administrativa nos seguintes termos: “Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.”
10. [^] - DUBEUX, Rafael Ramalho. Enriquecimento ilícito de servidor e a Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/360476758/Enriquecimento-Illicito-Rafael>.
11. [^] - Art. 7º e seguintes do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005 (regulamento anterior).
12. [^] - O princípio da paridade de armas foi positivado no CPC/15 nos seguintes termos: “Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.”
13. [^] - Despacho do Consultor-Geral da União nº 616/2006, exarado nos autos do Processo nº 00400.001979/2005-43, aprovado por Sua Excelência o Advogado-Geral da União na data de 14 de setembro de 2006.
14. [^] - Veja-se o que diz o art. 17-D, acrescentado pela Lei nº 14.230, de 2021: “A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.”
15. [^] - Adota-se a nomenclatura Nova Lei de Improbidade em razão de alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230, de 2021, ter deixado incólumes não mais do que três dispositivos da Lei nº 8.429, de 1992 (arts. 15, 19 e 25).
16. [^] - “Es un elemento normativo del tipo que asigna relevancia penal solamente a un desbalance patrimonial que signifique enriquecimiento, esto es, que el incremento que lo produce sea de apreciable contenido patrimonial, considerando para ello por ejemplo, el nivel remunerativo del sujeto activo o la composición de su patrimonio.” Disponível em http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_46.pdf, acesso em 28 de janeiro de 2009.
17. [^] - Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>
18. [^] - A expressão remonta ao escândalo de Watergate, nos EUA, como aponta Daniela Rocha: “A expressão “Follow the Money” - Siga o Dinheiro - ganhou destaque em função das reportagens investigativas conduzidas na década de 70 pelos jornalistas americanos Bob Woodward e Carl Bernstein do jornal Washington Post. O trabalho dos dois repórteres acabou levando à renúncia do presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, em 9 de agosto de 1974. As apurações começaram com a informação sobre uma tentativa de assalto à sede do comitê do Partido Democrata, em Washington, em um conjunto de edifícios chamado Watergate. As matérias, que investigaram o “Caso Watergate”, mostraram que, na verdade, um grupo havia invadido o local e instalado aparelhos de escuta para espionar os democratas. E o próprio presidente Nixon, que era do Partido Republicano, tinha conhecimento da espionagem. A principal fonte dos jornalistas foi uma pessoa com a identidade mentida em sigilo, apelidada por Woodward de “Deep Throat” (garganta profunda). A dica dada aos repórteres foi: “Siga o dinheiro (Follow the Money) e vocês chegarão ao chefe do crime”. Essa fonte foi mantida sob segredo até meados de 2005, até que a própria decidiu fazer a revelação, era o então vice-presidente do FBI (Federal Bureau of Investigation), William Mark Felt.(...)” (Siga o dinheiro! O tortuoso caminho para recuperar recursos desviados por corrupção. Disponível em: <https://www.revistari.com.br/206/1143>).
19. [^] - Juarez de Freitas fala em um direito fundamental à boa administração “(...) direito fundamental à boa Administração Pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a convergência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem”. (In: *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22).
20. [^] - Vide, a propósito, o Recurso Extraordinário nº 466.343/SP.



normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MEDEIROS BASTOS. Data e Hora: 24-03-2022 09:37. Número de Série: 145979703269952914285705908970362620163. Emissor: AC OAB G3.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MEDEIROS BASTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MEDEIROS BASTOS. Data e Hora: 24-03-2022 16:37. Número de Série: 145979703269952914285705908970362620163. Emissor: AC OAB G3.



Documento assinado eletronicamente por GISELLE CIBILLA SILVA FAVETTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GISELLE CIBILLA SILVA FAVETTI. Data e Hora: 22-03-2022 16:35. Número de Série: 17180579980099250299151325939782998195. Emissor: AC OAB G3.



Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 22-03-2022 16:31. Número de Série: 40734111447318120960157829454. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por DEBORA VASTI DA SILVA DO BOMFIM DENYS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEBORA VASTI DA SILVA DO BOMFIM DENYS. Data e Hora: 23-03-2022 10:38. Número de Série: 17378879. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por NEIDE MARCOS DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NEIDE MARCOS DA SILVA. Data e Hora: 23-03-2022 11:27. Número de Série: 17245182. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por RUI MAGALHAES PISCITELLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RUI MAGALHAES PISCITELLI. Data e Hora: 23-03-2022 10:46. Número de Série: 7256745761337164983. Emissor: AC CAIXA PF v2.



Documento assinado eletronicamente por MILA KOTHE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MILA KOTHE. Data e Hora: 22-03-2022 15:53. Número de Série: 44797635720144713091177534403. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME RASO MARQUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME RASO MARQUES. Data e Hora: 22-03-2022 11:29. Número de Série: 37980943223829141053449419737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por KLEBER ALEXANDRE BALSANELLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KLEBER ALEXANDRE BALSANELLI. Data e Hora: 24-03-2022 15:37. Número de Série: 17385612. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA. Data e Hora: 23-03-2022 17:30. Número de Série: 50664036668109330647376418496. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT ANA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA SILVA BARROS DE



MELO SANT ANA. Data e Hora: 24-03-2022 13:33. Número de Série: 34633459943744070465691585760. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA LIMA SOUSA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA LIMA SOUSA. Data e Hora: 23-03-2022 15:25. Número de Série: 13205482. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844270523 e chave de acesso 743535a6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 23-03-2022 15:06. Número de Série: 70940656698289640840343705708. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
