



## **AÇÃO N. 04/2023**

Diagnóstico das medidas direcionadas a enfrentar o enriquecimento ilícito de agentes públicos

## Sumário

1. Introdução.
2. Rede de contatos.
3. Diagnóstico nacional.
4. Boas práticas e experiências compartilhadas.
5. Normativos e informações técnicas.
6. Conclusão.
7. Apêndice: questionário-diagnóstico.

## 1. INTRODUÇÃO

A ação nº 04 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) de 2023 teve por objetivo realizar um diagnóstico atualizado sobre os instrumentos e práticas nacionais para o enfrentamento de enriquecimento ilícito de agente público, em especial, diante das alterações da Lei de Improbidade Administrativa, ocorridas em outubro de 2021, por meio da Lei nº 14.230, em específico, no art. 9, inciso VII, e no art. 13, bem como da edição do Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020, que trouxe novos regramentos quanto à matéria.

O recorte temático, portanto, do presente documento diz respeito ao ilícito previsto no art. 9, inciso VII, da Lei nº 8.429/92, que traz a figura do patrimônio a descoberto ao estabelecer como ato de improbidade passível de sancionamento o fato do agente público *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, cujo valor seja desproporcional à sua evolução do patrimônio ou à sua renda.*

Sob essa perspectiva, foram consolidadas contribuições e experiências dos mais diversos órgãos que compõem a respectiva estratégia a partir de laços cooperativos e diálogos institucionais em busca de se constituir uma rede de relacionamento permanente para a articulação de ações e a soma de esforços, circunstância capaz de gerar uma Administração Pública mais moderna com resultados mais exitosos no desiderato que aqui se pretende.

Como resultado dessa interação, surgiu a ideia deste “guia” prático como um documento capaz de direcionar a atuação das instituições de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro na prevenção, detecção e punição do enriquecimento de agentes públicos. Para tanto, inicialmente, no documento foram catalogados os atores e os canais adequados para obtenção de informações junto aos órgãos participantes do grupo de trabalho em observância à constituição de uma rede de contatos.

No mais, buscou-se traçar breve diagnóstico quanto ao tratamento dado ao tema pelas instituições que integram a presente ação n. 04/2023 da ENCCLA, por meio da análise de respostas a questionário padrão a elas encaminhado.

Por fim, o guia também abrigará os normativos e as disposições técnicas que permeiam o assunto, em especial na condução de apuratórios com vistas a avaliar a situação econômico-financeira de agentes públicos, que foram identificados no curso dos trabalhos, bem como a divulgação de resultados já obtidos pelas instituições nacionais, com breve conclusão acerca dos acertos e desacertos eventualmente verificados e apontamentos sobre os melhores caminhos a serem trilhados nesta seara a partir de agora.

## 2. REDE DE CONTATOS



Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade

E-mail: [pgu.pnpro@agu.gov.br](mailto:pgu.pnpro@agu.gov.br)

Instagram: @aguoficial



Corregedoria/Procuradoria-Geral

E-mails: [coger@bcb.gov.br](mailto:coger@bcb.gov.br)/[pgbc@bcb.gov.br](mailto:pgbc@bcb.gov.br)

Instagram: @bancocentraldobrasil



Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas/Coordenação-Geral de Investigação de Servidores e empregados públicos

E-mails: [die@cgu.gov.br](mailto:die@cgu.gov.br)/[crg.cisep@cgu.gov.br](mailto:crg.cisep@cgu.gov.br)

Instagram: @cguoficial



Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais:

E-mail: [gabinete@cge.mg.gov.br](mailto:gabinete@cge.mg.gov.br)

Instagram: @controladoriamg



Controladoria-Geral do Município de São Paulo

E-mail: [cgmcorregedoria@prefeitura.sp.gov.br](mailto:cgmcorregedoria@prefeitura.sp.gov.br)

Instagram: @cgm\_sp



Secretaria de Pesquisa e apoio à investigação do Ministério Público Militar

E-mail: [pgjm.spai@mpm.mp.br](mailto:pgjm.spai@mpm.mp.br)

Instagram: @ministeriopublicomilitar



Corregedoria da Receita Federal  
E-mail: [coger.df@rfb.gov.br](mailto:coger.df@rfb.gov.br)  
Instagram: @receita\_federal



Procuradoria de Procedimentos Disciplinares - PGM-SP  
E-mail: [PGMprocedgab@prefeitura.sp.gov.br](mailto:PGMprocedgab@prefeitura.sp.gov.br)  
Instagram: @pgsmpoficial



5ª Câmara de Coordenação e Revisão  
E-mail: [5ccr@mpf.mp.br](mailto:5ccr@mpf.mp.br)  
Instagram: @mpf\_oficial



Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros - Polícia Federal/ Coordenação-Geral de Assuntos Internos da Corregedoria-Geral da Polícia Federal  
E-mail: [cgrc.dicor@pf.gov.br](mailto:cgrc.dicor@pf.gov.br)/[cgain.coger@pf.gov.br](mailto:cgain.coger@pf.gov.br)  
Instagram: @policiafederal



Serviço de probidade – Coordenação-Geral de Cobrança Extrajudicial  
E-mail: [pgf.probidade@agu.gov.br](mailto:pgf.probidade@agu.gov.br)  
Instagram: @aguoficial



Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
E-mail: [apoio.coged@pgfn.gov.br](mailto:apoio.coged@pgfn.gov.br)  
Instagram: @pgfnoficial



Tribunal de Contas da União  
E-mail: [Seinc@tcu.gov.br](mailto:Seinc@tcu.gov.br)  
Instagram: @tcuoficial



Ministério Público do Estado do Acre  
E-mail: [caoppatrimonio@mpac.mp.br](mailto:caoppatrimonio@mpac.mp.br)  
Instagram: @mpacre



Ministério Público do Estado do Amazonas  
E-mail: [caopdc@mpam.mp.br](mailto:caopdc@mpam.mp.br)  
Instagram: @mpamazonas



Ministério Público do Estado de Rondônia  
E-mail: [caop.uni@mpro.mp.br](mailto:caop.uni@mpro.mp.br)  
Instagram: @mpro\_oficial



Ministério Público do Estado de Roraima  
E-mail: [caop@mprr.mp.br](mailto:caop@mprr.mp.br)  
Instagram: @mp\_roraima



Ministério Público do Estado do Tocantins  
E-mail: [caopp@mpto.mp.br](mailto:caopp@mpto.mp.br)  
Instagram: @mpetocantins



MPMA

Ministério Público do Estado do Maranhão

E-mail: [caoproad@mpma.ma.br](mailto:caoproad@mpma.ma.br)

Instagram: [@mpmaoficial](https://www.instagram.com/mpmaoficial)



Ministério Público do Estado do Piauí

E-mail: [cacop@mppi.mp.br](mailto:cacop@mppi.mp.br)

Instagram: [@mppioficial](https://www.instagram.com/mppioficial)



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA

Ministério Público do Estado da Bahia

E-mail: [caopam@mpba.mp.br](mailto:caopam@mpba.mp.br)

Instagram: [@mpdabahia](https://www.instagram.com/mpdabahia)



MPCE

Ministério Público do Estado do Ceará

E-mail: [caodpp@mpce.mp.br](mailto:caodpp@mpce.mp.br)

Instagram: [@mpce\\_oficial](https://www.instagram.com/mpce_oficial)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

Ministério Público do Estado do Rio Grande do  
Norte

E-mail: [caop.patrimoniopublico@mprn.mp.br](mailto:caop.patrimoniopublico@mprn.mp.br)

Instagram: [@mprn\\_oficial](https://www.instagram.com/mprn_oficial)



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA PARAÍBA

Ministério Público do Estado da Paraíba

E-mail: [caop.patrimonio@mppb.mp.br](mailto:caop.patrimonio@mppb.mp.br)

Instagram: [@mppboficial](https://www.instagram.com/mppboficial)



Ministério Público do Estado de Pernambuco

E-mail: [caoppps@mppe.mp.br](mailto:caoppps@mppe.mp.br)

Instagram: [@mppeoficial](https://www.instagram.com/mppeoficial)



Ministério Público do Estado de Alagoas

E-mail: [nudepat@mpal.mp.br](mailto:nudepat@mpal.mp.br)

Instagram: [@mpealagoas](https://www.instagram.com/mpealagoas)



Ministério Público do Estado de Sergipe

E-mail: [caoppot@mpse.mp.br](mailto:caoppot@mpse.mp.br)

Instagram: [@mpsergipe](https://www.instagram.com/mpsergipe)



Ministério Público do Estado do Mato Grosso

E-mail: [cao.patrimonio@mpmt.mp.br](mailto:cao.patrimonio@mpmt.mp.br)

Instagram: [@mpemt](https://www.instagram.com/mpemt)



Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul

E-mail: [caopjpps@mpms.mp.br](mailto:caopjpps@mpms.mp.br)

Instagram: [@mpe\\_ms](https://www.instagram.com/mpe_ms)



Ministério Público do Estado de Goiás

E-mail: [caopps@mpgo.mp.br](mailto:caopps@mpgo.mp.br)

Instagram: [@mpdegoias](https://www.instagram.com/mpdegoias)



Ministério Público do Estado de Minas Gerais

E-mail: [caopp@mpmg.mp.br](mailto:caopp@mpmg.mp.br)

Instagram: [@mpmg.official](https://www.instagram.com/mpmg.official)



Ministério Público do Estado do Espírito Santo

E-mail: [cadp@mpes.mp.br](mailto:cadp@mpes.mp.br)

Instagram: [@mpespiritossanto](https://www.instagram.com/mpespiritossanto)



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: [caopjtci@mprj.mp.br](mailto:caopjtci@mprj.mp.br)

Instagram: [@mprj.official](https://www.instagram.com/mprj.official)



Ministério Público do Estado de São Paulo

E-mail: [caocivel@mpsp.mp.br](mailto:caocivel@mpsp.mp.br)

Instagram: [@mpsp\\_oficial](https://www.instagram.com/mpsp_oficial)



MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Paraná

Ministério Público do Estado do Paraná

E-mail: [caoppatrimonio@mppr.mp.br](mailto:caoppatrimonio@mppr.mp.br)

Instagram: [@mpparana](https://www.instagram.com/mpparana)



Ministério Público do Estado de Santa Catarina

E-mail: [cma@mpsc.mp.br](mailto:cma@mpsc.mp.br)

Instagram: [@ministeriopublicosc](https://www.instagram.com/ministeriopublicosc)



Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul  
E-mail: caocivel@mprs.mp.br  
Instagram: @ministeriopublicors



Ministério Público do Distrito Federal  
E-mail: ouvidoria@mpdft.mp.br  
Instagram: @mpdftoficial



Tribunal de Contas do Estado do Acre  
E-mail: presidencia@tceac.tc.br  
Instagram: @tceacre



Tribunal de Contas do Estado de Alagoas  
E-mail: ass\_presidência@tc.al.gov.br  
Instagram: @tceal



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
E-mail: presidencia@tce.am.gov.br  
Instagram: @tceamazonas



Tribunal de Contas do Estado do Amapá  
E-mail: ouvidoria@tce.ap.gov.br  
Instagram: @tceamapa



Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
E-mail: secex@tce.ce.gov.br  
Instagram: @tceceara



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
E-mail: ouvidoria@tcees.tc.br  
Instagram: @tceespiritosanto



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE GOIÁS

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

E-mail: [ouvidoria@tce.go.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.go.gov.br)

Instagram: [@tcegoias](https://www.instagram.com/tcegoias)



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
ESTADO DO MARANHÃO  
TCE MA

Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

E-mail: [ouvidoria@tce.ma.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.ma.gov.br)

Instagram: [@tcemaranhao](https://www.instagram.com/tcemaranhao)



TCE MG

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

E-mail: [ouvidoria@tce.mg.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.mg.gov.br)

Instagram: [@tcemgoficial](https://www.instagram.com/tcemgoficial)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso

E-mail: [presidencia@tce.mt.gov.br](mailto:presidencia@tce.mt.gov.br)

Instagram: [@tcematogrosso](https://www.instagram.com/tcematogrosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Tribunal de Contas do Estado do Pará

E-mail: [diogenes.fiorese@tcepa.tc.br](mailto:diogenes.fiorese@tcepa.tc.br)

Instagram: [@tcepa](https://www.instagram.com/tcepa)



TCE-PB

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

E-mail: [gapre@tce.pb.gov.br](mailto:gapre@tce.pb.gov.br)

Instagram: [@tcepb](https://www.instagram.com/tcepb)



Tribunal de Contas do Estado do Piauí

E-mail: [tce@tce.pi.gov.br](mailto:tce@tce.pi.gov.br)

Instagram: [@tce\\_pi](https://www.instagram.com/tce_pi)



Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: [presidencia@tcerj.tc.br](mailto:presidencia@tcerj.tc.br)

Instagram: [@tceriodejaneiro](https://www.instagram.com/tceriodejaneiro)



Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

E-mail: [presidencia@tcern.tc.br](mailto:presidencia@tcern.tc.br)

Instagram: [@tce\\_rn](https://www.instagram.com/tce_rn)



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

E-mail: [presidencia@tce.ro.gov.br](mailto:presidencia@tce.ro.gov.br)

Instagram: [@tcerondonia](https://www.instagram.com/tcerondonia)



Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

E-mail: [postal@tce.rs.gov.br](mailto:postal@tce.rs.gov.br)

Instagram: [@tcegaucho](https://www.instagram.com/tcegaucho)



Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

E-mail: [presidencia@tcesc.tc.br](mailto:presidencia@tcesc.tc.br)

Instagram: [@tce\\_sc](https://www.instagram.com/tce_sc)



Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

E-mail: [presidencia@tce.se.gov.br](mailto:presidencia@tce.se.gov.br)

Instagram: @tcese



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

E-mail: [presidencia@tceto.tc.br](mailto:presidencia@tceto.tc.br)

Instagram: @tcetocantins



Controladoria-Geral do Estado do Acre

E-mail: [controladoriageral@ac.gov.br](mailto:controladoriageral@ac.gov.br)

Instagram: @cge.ac



Controladoria-Geral do Estado de Alagoas

E-mail: [supcie@cge.al.gov.br](mailto:supcie@cge.al.gov.br)

Instagram: @cge\_alagoas



Controladoria-Geral do Estado do Amapá

E-mail: [cge@cge.ap.gov.br](mailto:cge@cge.ap.gov.br)

Instagram: @cge.ap



Controladoria-Geral do Estado do Amazonas

E-mail: [gabinete@cge.am.gov.br](mailto:gabinete@cge.am.gov.br)

Instagram: @cge.am



Controladoria-Geral do Estado do Ceará

E-mail: paulo.silva@cge.ce.gov.br/  
lara.oliveira@cge.ce.gov.br

Instagram: @cgeceara



Controladoria-Geral do Distrito Federal

E-mail: sucor@cg.df.gov.br

Instagram: @cgdfoficial



Controladoria-Geral do Estado do Espírito Santo

E-mail: gabinete@secont.es.gov.br

Instagram: @secont.es



Controladoria-Geral do Estado de Goiás

E-mail: controladoria@goias.gov.br

Instagram: @cgegoias



Controladoria-Geral do Estado do Maranhão

E-mail: corregedoria@stc.ma.gov.br

Instagram: @stcmaranhao



Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso

E-mail: chefiagabinete@cge.mt.gov.br

Instagram: @cgemtoficial



Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul

E-mail: [corregedoria.cge@cge.ms.gov.br](mailto:corregedoria.cge@cge.ms.gov.br)

Instagram: [@cge.ms](https://www.instagram.com/cge.ms)



Controladoria-Geral do Estado do Pará

E-mail: [controladoria@cge.pa.gov.br](mailto:controladoria@cge.pa.gov.br)



Controladoria-Geral do Estado da Paraíba

E-mail: [gabinete@cge.pb.gov.br](mailto:gabinete@cge.pb.gov.br)



Controladoria-Geral do Estado do Paraná

E-mail: [gabinetecge@cge.pr.gov.br](mailto:gabinetecge@cge.pr.gov.br)

Instagram: [@cge\\_pr](https://www.instagram.com/cge_pr)



Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco

E-mail: [cge@cge.pe.gov.br](mailto:cge@cge.pe.gov.br)

Instagram: [@scge\\_pe](https://www.instagram.com/scge_pe)



Controladoria-Geral do Estado do Piauí

E-mail: [corregedoria@cge.pi.gov.br](mailto:corregedoria@cge.pi.gov.br)

Instagram: [@cgepi](https://www.instagram.com/cgepi)



Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro  
E-mail: [corregedoria@cge.rj.gov.br](mailto:corregedoria@cge.rj.gov.br)  
Instagram: @cgerj



Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte  
E-mail: [control@rn.gov.br](mailto:control@rn.gov.br)  
Instagram: @control.rn



Controladoria-Geral do Estado de Rondônia  
E-mail: [gabinete@controladoria.ro.gov.br](mailto:gabinete@controladoria.ro.gov.br)  
Instagram: @cge.ro



Controladoria-Geral do Estado de Roraima  
E-mail: [gabinete@cge.rr.gov.br](mailto:gabinete@cge.rr.gov.br)



Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina  
E-mail: [cgesc@cge.sc.gov.br](mailto:cgesc@cge.sc.gov.br)  
Instagram: @cge.sc



Controladoria-Geral do Estado de Sergipe  
E-mail: [controladoria@setc.se.gov.br](mailto:controladoria@setc.se.gov.br)



Controladoria-Geral do Estado do Tocantins  
E-mail: [gab.executivo@cge.to.gov.br](mailto:gab.executivo@cge.to.gov.br)  
Instagram: @cgetocantins

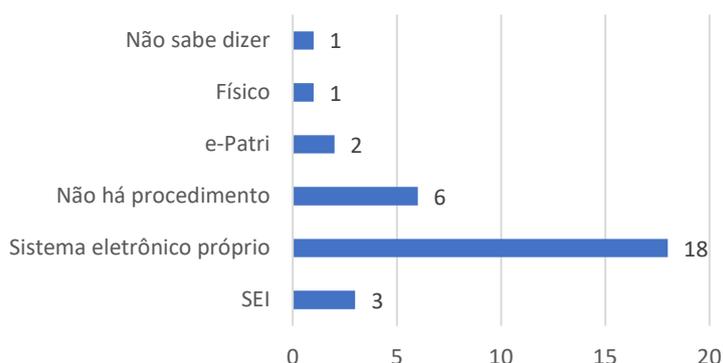
### 3. DIAGNÓSTICO NACIONAL

Neste tópico, será abordada a análise das respostas fornecidas pelos órgãos participantes nos formulários da ENCCLA sobre evolução patrimonial. As perguntas

visam compreender os procedimentos de acesso às declarações do imposto de renda dos servidores, os métodos utilizados para cruzamento de dados e produção de informações, entre outros aspectos relevantes para o acompanhamento da evolução patrimonial e a identificação de incompatibilidades entre rendimentos e bens adquiridos. No total, 31 órgãos responderam o formulário. As perguntas e análise das respostas estão apresentadas nas seções 1 a 15.

## 1. Procedimento de Acesso às Declarações do Imposto de Renda

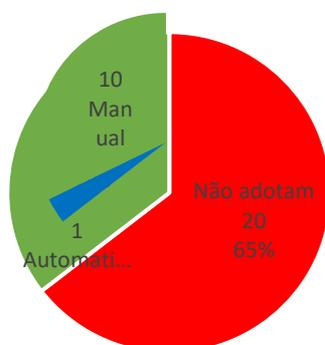
**1) Qual é o procedimento para acesso, pelo órgão, às declarações do imposto de renda de seus servidores? As declarações são entregues em meio físico ou é adotado algum sistema eletrônico para esse acesso?**



De acordo com as respostas, a maioria dos órgãos possui sistema eletrônico próprio para acesso às declarações do imposto de renda de seus servidores, o que implica dificuldade de interoperabilidade dos dados. Ainda, 6 órgãos afirmaram não ter nenhum procedimento para este acesso, o que representa um fator crítico, por se tratar de documentos relevantes com alto nível de sigilo.

## 2. Procedimentos de Cruzamento de Dados e Produção de Informações:

**2) A partir da recepção das declarações de imposto de renda, o órgão adota algum procedimento para cruzamento de dados e produção de informações relevantes e úteis para o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos? Esse procedimento é efetuado manualmente ou através da utilização de sistemas eletrônicos?**



Conforme o gráfico, 20 dos 31 órgãos não adotam procedimento para cruzamento de dados e produção de informações relevantes e úteis para o

acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos, que representa 65% do total. Destaca-se que os 11 restantes adotam esse procedimento, sendo que 10 deles realizam o procedimento de forma pontual e manual - em casos específicos de sindicância patrimonial, denúncias etc. - e somente 1 adota este procedimento de forma automatizada. Isto significa que da amostra de 31 órgãos, somente 1 possui rotina automatizada para a análise.

### 3. Abrangência dos Procedimentos em Relação a Familiares do Servidor Público:

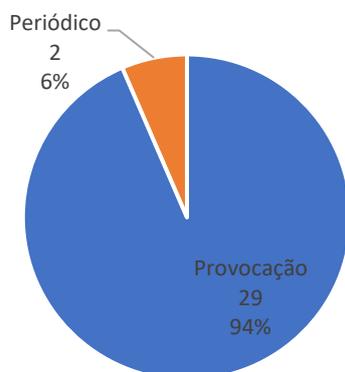
3) Caso realizada a produção de informações e o cruzamento de informações referido no questionamento anterior, esses procedimentos também alcançam familiares do servidor público (cônjuge, companheiro, filhos ou outras pessoas que vivam sob a sua dependência econômica)?



Dos 11 órgãos que realizam cruzamento de informações, somente em 6 deles os procedimentos alcançam familiares do servidor investigado.

### 4. Realização Espontânea dos Cruzamentos de Dados:

4) O cruzamento de dados e produção de informações referidos nos itens anteriores são realizados espontânea e periodicamente ou somente a partir de provocação (representações, denúncias anônimas ou requisições de outros órgãos ou Poder)?

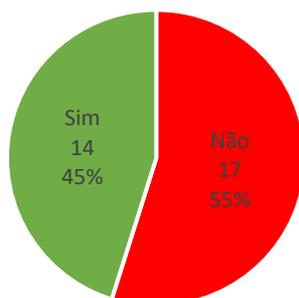


Neste caso, 94% dos órgãos só realizam cruzamento de dados se forem provocados e somente 6% de forma periódica. Este dado revela que a maior parte dos

órgãos realiza esse procedimento de forma reativa, não aplicando os procedimentos preventivos.

#### 5. Encaminhamento das Informações para Unidades de Inteligência ou Corregedorias:

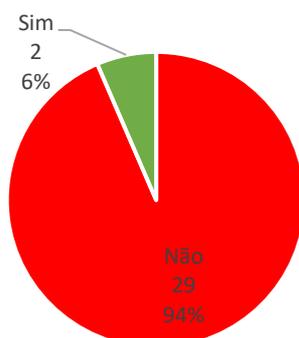
5) Essas informações obtidas a partir dos procedimentos referidos nos questionamentos 2 e 3 são encaminhadas para Unidades de Inteligência ou Corregedorias, para fins de acompanhamento da evolução patrimonial ou instauração de processos ou investigações administrativas?



Percebe-se que mais da metade dos órgãos não encaminham para Unidades de Inteligência ou Corregedorias os procedimentos de cruzamento de dados para fins de acompanhamento da evolução patrimonial ou instauração de processos ou investigações administrativas.

#### 6. Monitoramento e Acompanhamento da Evolução Patrimonial:

6) Além das questões e da atuação que deriva do acesso às declarações de imposto de renda referida nos questionamentos anteriores, existe, na estrutura do seu órgão, algum setor e/ou ferramenta voltados ao monitoramento e ao acompanhamento da evolução patrimonial dos servidores públicos e seus familiares, a fim de identificar eventuais incompatibilidades entre os rendimentos funcionais e os bens por eles adquiridos ou possuídos, ainda que registrados em nomes de terceiros?

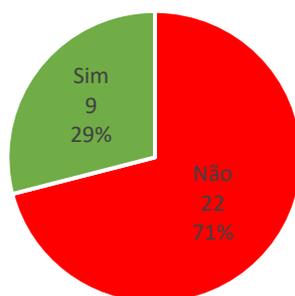


No gráfico acima, percebe-se que 94% dos órgãos não possuem algum setor e/ou ferramenta voltados ao monitoramento e ao acompanhamento da evolução patrimonial dos servidores públicos e seus familiares, a fim de identificar eventuais

incompatibilidades entre os rendimentos funcionais e os bens por eles adquiridos ou possuídos.

#### 7. Tratamento das Informações e Compartilhamento:

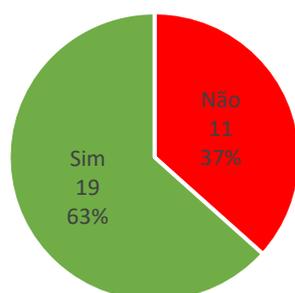
7) Caso exista esse setor e/ou ferramenta, qual é o tratamento dado a essas informações? Essas informações são repassadas a alguma unidade de inteligência ou unidade de corregedoria? Ainda caso existe esse setor e/ou ferramenta, o cruzamento de dados e produção de informações são realizados espontaneamente e periodicamente ou somente a partir de provocação (representações, denúncias anônimas ou requisições de outros órgãos ou Poder)?



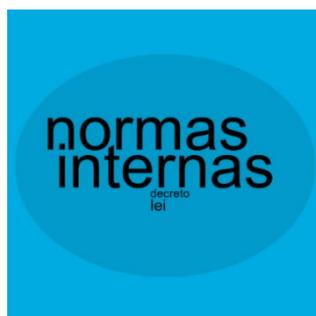
Em 71% dos órgãos, essas informações não são repassadas a alguma unidade de inteligência ou unidade de corregedoria. Já nos 29% restante, que repassam a informação, todos atuam de forma provocada e nenhum agem de ofício realizando os procedimentos de forma espontânea.

#### 8. Normativos Específicos:

8) Há normativos específicos no âmbito de atuação do respondente? Mencionar com breve descritivo dos principais institutos.

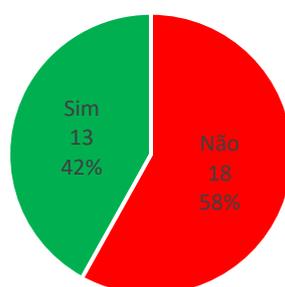


63% dos órgãos contam com normativo específico no âmbito de atuação do respondente. Abaixo apresenta-se o wordcloud – que reúne as palavras que mais se repetiram em tamanho maior – sendo "normas internas" a principal forma de regulamentação.

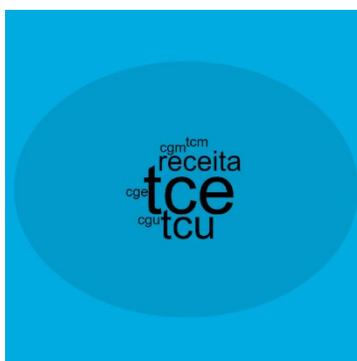


## 9. Parcerias e Cooperação com Outros Órgãos:

9) O órgão possui parceria ou cooperação com outros órgãos para apuração dos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos? Em caso afirmativo, qual?

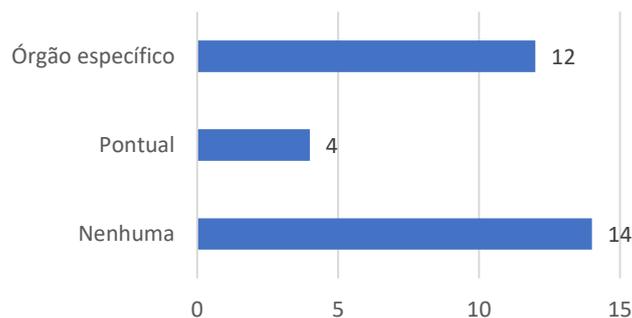


Somente 42% dos órgãos possuem parceria ou cooperação com outros órgãos para apuração dos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos. No wordcloud, mostra-se que os Tribunais de Contas Estaduais se destacam nas parcerias.



## 10. Expertise na Identificação e Apuração de Indícios de Enriquecimento Ilícito:

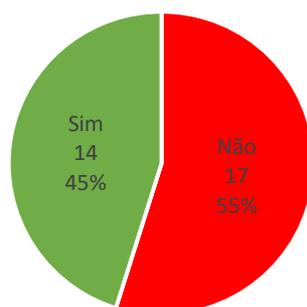
10) Qual a expertise do órgão na identificação e apuração de indícios de enriquecimento ilícito por parte de seus servidores?



O Gráfico mostra em ordem decrescente a expertise do órgão na identificação e apuração de indícios de enriquecimento ilícito por parte de seus servidores. Em 12 há órgão específico para tratar do assunto, apresentando-se como experiente nas demandas. Em 4 a identificação é feita somente de forma pontual, apresentando uma expertise baixa e em 14 (praticamente a metade) não possui nenhuma expertise.

### 11. Recursos para Realização de Investigações:

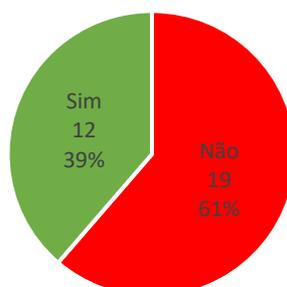
11) O órgão possui recursos adequados para a realização de investigações desta natureza?



O gráfico mostra que 45% dos órgãos não possuem recursos adequados para a realização de investigações desta natureza.

### 12. Capacitação dos Servidores Responsáveis pela Investigação:

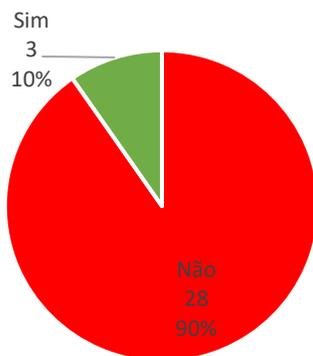
12) Os servidores responsáveis pela investigação e apuração de casos de enriquecimento ilícito recebem capacitação específica para desempenhar essa função?



Percebe-se que em mais da metade dos órgãos os servidores responsáveis pela investigação e apuração de casos de enriquecimento ilícito não recebem capacitação específica para desempenhar essa função.

### 13. Divulgação de Informações sobre os Resultados das Apurações:

**13) O órgão divulga regularmente informações consolidadas sobre os resultados das apurações de enriquecimento ilícito?**



Destaca-se no gráfico que 90% dos órgãos não divulgam regularmente informações consolidadas sobre os resultados das apurações de enriquecimento ilícito.

### 14. Obstáculos e Oportunidades de Melhoria Identificados:

**14) Quais os principais obstáculos e oportunidades de melhoria, institucional ou relativa a processos de trabalho, identificadas no âmbito de atuação do respondente?**

Obstáculos	Oportunidades de melhoria
Falta de pessoal treinado e capacitado (15)	Parceria com a Receita Federal para compartilhamento de informações (5)
Inexistência de ferramentas tecnológicas (6)	Desenvolver sistemas que automatizem rotinas de trabalho (4)
Ausência de regulamentação específica (5)	Criar setor específico (2)
Necessidade de se ter um setor específico (5)	Criar políticas para tratar os riscos mais relevantes (1)
Dificuldade em se obter as informações fiscais da Receita Federal (3)	
Ausência de sistemas que automatizem rotinas de trabalho (2)	
Interoperabilidade com outras instituições (2)	
Especificidade do tema (1)	
Pressão política devido aos meios (privacidade e quebras de sigilos) (1)	
Quantidade de dados (1)	
Lentidão do processo judicial (1)	

No quadro apresentado, tanto os obstáculos quanto as oportunidades de melhoria estão ranqueados em ordem decrescente com número de registros mostrado dentro do parêntese ao lado. Percebe-se que o maior obstáculo dos gestores é a falta de treinamento e capacitação dos profissionais nos processos de trabalho relativos aos

procedimentos de cruzamento de dados, seguido da inexistência de ferramentas tecnológicas, ausência de regulamentação específica e da necessidade de se ter um setor de trabalho específico. Já quanto às oportunidades de melhoria, os gestores destacaram que a prioridade é uma parceria com a Receita Federal para compartilhamento de informações, seguido da necessidade de desenvolver sistemas que automatizem as rotinas de trabalho.

As informações fornecidas fornecem uma visão geral dos procedimentos adotados, do tratamento das informações, das parcerias existentes, da expertise do órgão, entre outros aspectos relevantes. Essas respostas foram utilizadas para a elaboração de gráficos e análises adicionais, a fim de subsidiar um panorama mais abrangente de como os órgãos tratam a questão da evolução patrimonial.

#### **4. BOAS PRÁTICAS E EXPERIÊNCIAS COMPARTILHADAS**

Consciente das modernas e engenhosas técnicas de ocultação de patrimônio e do contexto normativo vigente, tem-se que o monitoramento efetivo e rigoroso da evolução patrimonial dos agentes públicos, bem como a cooperação entre instituições se revelam fatores essenciais para o êxito no enfrentamento ao enriquecimento ilícito no âmbito da Administração Pública.

O êxito no enfrentamento ao patrimônio a descoberto pressupõe um acompanhamento sistemático e periódico da evolução patrimonial dos servidores, além de uma equipe capacitada, vez que o processo investigativo envolve a análise de dados técnicos que demandam uma certa expertise no trato com a matéria.

Para além disso, é preciso pensar em criar escalas de priorização para os trabalhos de investigação, permitindo o foco em situações de maior relevância e impacto, com vistas ao aumento da efetividade nessa atuação.

Sob essa perspectiva, no presente tópico, serão consolidadas boas práticas e experiências compartilhadas que foram apresentadas no decorrer do trabalho consubstanciadas, em suma, em roteiros práticos de como proceder à apuração do patrimônio a descoberto por parte de servidores públicos.

Nesse cenário, na apuração do patrimônio a descoberto decorrente da evolução patrimonial incompatível com as rendas lícitas e conhecidas dos servidores, é preciso ter o olhar voltado aos indícios de exteriorização de riquezas, a partir do gozo de um padrão de vida desproporcional aos rendimentos declarados.

Desse modo, como primeiro ponto essencial, faz-se necessário ter uma compreensão do seio familiar do investigado e de pessoas a ele relacionadas, a partir das bases de dados disponíveis, considerando fundadas suspeitas de aquisição de bens realizada por intermédio de familiares ou pessoas interpostas. As redes sociais podem se revelar uma importante ferramenta nessa missão de mapear a família e do estilo de vida do investigado (*instagram, facebook, twitter, linkedin*).

Outro aspecto importante é averiguar se o investigado e familiares possuem empresas em seus nomes, por meio de pesquisa junto às juntas comerciais e Receita Federal, bem como o respectivo CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), que gera a informação de empregados registrados, no intuito de verificar eventual ausência de efetivo desenvolvimento das atividades empresariais.

Após essas diligências preliminares que buscam fazer um levantamento da vida do investigado, é preciso proceder a apurações que demonstrem existência de bens vinculados ao agente que capazes de demonstrar a desproporcionalidade da sua evolução patrimonial. Esses bens podem ser imóveis, veículos, aeronaves, embarcações, semoventes, vínculos societários, entre outros.

Há vários sistemas de busca que permitem o resgate de informações que podem auxiliar nesse tipo de apuração, a exemplo do SNCR – Sistema Nacional de Cadastros Rurais, bem como o INFOSEG, que reúne em única base informações relativas a dados pessoais, a veículos e a armas.

Para além disso, pode se fazer necessária uma avaliação quanto à situação financeira do servidor, a partir da quebra dos sigilos bancário, fiscal e de dados telemáticos e telefônicos. Nas apurações feitas pelo Ministério Público os pedidos podem ser formulados pelo próprio órgão ministerial junto ao Poder Judiciário, enquanto que, caso a apuração seja de responsabilidade da própria Administração Pública, o requerimento pode ser formulado pelas advocacias públicas competentes, como órgão de representação judicial do ente interessado.

Nesses pedidos é essencial a delimitação do seu objeto e a utilidade da informação a ser obtida para apuração. Isso porque, requerimentos genéricos, sem a adequada fundamentação tendem a ser negados pelo Poder Judiciário. Assim, é essencial apontar as circunstâncias fáticas que ensejam a necessidade da medida, inclusive com a indicação do ganho informacional ao interesse da apuração com a obtenção dos dados.

No mais, outra ferramenta que pode se revelar de suma importância para investigações patrimoniais, é o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS. Trata-se de sistema que registra a relação de instituições financeiras e demais entidades autorizadas pelo Banco Central com as quais o cliente possui algum relacionamento (como conta corrente, poupança e investimentos).

Por meio da ferramenta, é possível solicitar informação sobre a data do início e, se for o caso, a data do fim do relacionamento com a instituição, sem, contudo, informar dados de valor, de movimentação financeira ou saldos de contas e aplicações. O CCS pode auxiliar na investigação quanto à existência de pessoas interpostas que atuam em nome do servidor envolvido, na medida em que ele indicará a existência de eventuais procurações e vínculos diretos ou indiretos ao agente público.

Do mesmo modo, pode haver a solicitação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) de informações sobre movimentações suspeitas do

investigado. O Relatório de Inteligência Financeira - RIF expedido pelo COAF poderá fornecer diversos indícios de ilícitos, como vínculos com "laranjas", bem como movimentações financeiras incompatíveis com os rendimentos, chamando-se atenção aos contornos que o Supremo Tribunal Federal deu quanto à possibilidade de compartilhamento de documentos dessa natureza, em sede de Repercussão Geral, a saber:

O Supremo Tribunal Federal apreciou o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira e de fiscalizações da Receita Federal em sede de repercussão geral nos seguintes termos: Ementa Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (RE 1055941, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-052 DIVULG 17-03-2021 PUBLIC 18-03-2021.

Outrossim, é preciso chamar atenção para as tentativas de encobrimento da ilicitude. Com efeito, ainda que formalmente não vinculado ao servidor público, há diligências que permitem traçar um real cenário quanto à verdadeira titularidade de um bem pelo seu usufruto e gozo a partir das comodidades a ele relacionadas. Então, para além dos registros formais, sempre é interessante proceder a uma avaliação de serviços vinculados aos bens, a exemplo de contas de água, luz, gás, IPTU, *apps* de pagamento de pedágios e estacionamento, entre outros.

Por fim, o uso das inovações tecnológicas para prevenção e o enfrentamento ao enriquecimento ilícito deve ser incentivado, principalmente em uma sociedade cada vez mais digital e informatizada. As inovações tecnológicas podem desempenhar um papel primordial nessa tarefa, imprimindo uma gestão pública cada vez mais transparente com formas de controle social mais eficientes e dinâmicas.

Ferramentas dessa natureza devem ser compartilhadas entre instituições, como forma de fortalecer estratégias de atuação na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, auxiliando na investigação patrimonial, em especial, a partir do cruzamento de dados e de informações de diversas bases de dados.

É já há experiências positivas nesse sentido. Um exemplo é o Sistema e-Patri, plataforma eletrônica por meio da qual os agentes públicos civis da administração pública federal direta e indireta apresentam as respectivas declarações de bens e também as declarações de situações que possam gerar conflito de interesses, bem como o SNIPER - O Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos, que é uma solução tecnológica desenvolvida pelo Programa Justiça 4.0 que agiliza e facilita a investigação patrimonial, idealizado devido à dificuldade de localizar bens e ativos, em especial, nos processos envolvendo o pagamento de dívidas perante o Poder Judiciário.

## DILIGÊNCIAS RELEVANTES NO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL

**Pesquisas em Sistemas e Fontes abertas:** Efetuar pesquisas nos sistemas internos de consulta. Realizar pesquisas em fontes abertas disponíveis que possam subsidiar a presente investigação patrimonial, como, por exemplo: ostentação de patrimônio relevante em redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter, TikTok, etc), análise do Google Earth/Maps para verificar a existência/alterações de bens imóveis;

**Informações em sistemas cartoriais:** CENSEC e SIGNO

**Registro de Aeronaves:** Departamento de Aviação Civil (DAC/ANAC)

**Registro de Embarcações:** Capitania dos Portos possuem a informação dos proprietários das embarcações.

**Propriedade de veículos:** DETRAN/RENAVAM

**CCS-Bacen:** Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS-Bacen);

**Informações Fiscais:** encaminhar ofício à Receita Federal do Brasil informando o procedimento administrativo em trâmite incluindo a solicitação de informações fiscais referentes ao investigado. O pedido de compartilhamento das informações fiscais do investigado com a Receita Federal do Brasil está amparado no artigo 198, § 1º, II, do Código Tributário Nacional:

Art. 198. (...)

§ 1o Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – (...)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

- DIRPF – Declarações de Ajuste Anual do IRPF (originais e retificadoras);
- DIRF – Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte;
- DIMOB – Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias;
- DOI – Declaração sobre Operações Imobiliárias;

- DECRED – Dispêndios com Cartão de Crédito;
- DIMOF – Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira;
- e-Financeira (a partir do ano-calendário 2016);
- Rendimentos (Tributáveis ou não) Recebidos de Pessoas Jurídicas (relativas aos rendimentos pagos por Pessoas Jurídicas em favor do investigado) – DIPJ, DEFIS e ECD;
- Somatórios anuais das compras (aquisições), vendas (conversão de moeda estrangeira em moeda nacional) e transferências de moedas estrangeira, contidas na DIMOF (a partir do ano-calendário 2015);
- NFe cujo destinatário seja o respectivo agente público;
- DMED – Declaração de Serviços Médicos e de Saúde;
- e-DBV - Declaração Eletrônica de Bens do Viajante.

**Quebra de sigilo bancário (judicialmente) ou renúncia:** o pedido de quebra de sigilo bancário se dá através de autorização judicial. O pedido deve ser encaminhado através da Advocacia Pública ou Ministério Público após aberto o Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Destaca-se que é franqueado ao investigado, em qualquer momento da investigação, renunciar ao sigilo bancário e apresentar livremente suas informações de transações bancárias.

**Outras diligências, quando necessário:**

- Oitiva de testemunhas
- Imobiliárias
- Seguradoras
- Declaração de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE) - Banco Central (judicialmente);
- Outros sistemas de governo (SIAPE, SIAFI, SIASG, portal da transparência)
- <https://sistemas.dpc.mar.mil.br/sisap/consulta/protocolo.php>

**PORTARIA NORMATIVA CGU 27/2022**

(...)

Art. 53. **A comissão de SINPA poderá solicitar a quaisquer órgãos e entidades detentoras de dados**, tais como cartórios, departamentos estaduais de trânsito e juntas comerciais, **informações relativas ao patrimônio do servidor ou empregado público sob investigação, e de outras pessoas físicas e jurídicas que possam guardar relação com o fato sob apuração.**

## 5. NORMATIVOS E INFORMAÇÕES TÉCNICAS

### 5.1. Enriquecimento ilícito como ato de improbidade administrativa:

A improbidade administrativa tem previsão constitucional, segundo o artigo 37, §4º, que elenca as sanções aplicáveis ao agente público violador da probidade administrativa. Entretanto, coube ao legislador ordinário regulamentar os principais aspectos da improbidade administrativa, inclusive as sanções constitucionalmente estabelecidas, conforme a missão designada pela Assembleia Constituinte.

Em cumprimento ao referido mandamento constitucional, editou-se a lei nacional nº 8.429/92, conhecida como lei de improbidade administrativa, a qual tipificou determinadas condutas praticadas por agentes públicos e também por particulares que nelas tomem parte. Por meio dessa lei concretizou-se o ideal constitucional de rotular como inadequadas as condutas ímprobas, merecedoras, por isso, de sanções.

A definição das condutas caracterizadas como atos de improbidade administrativa é descrita nos artigos 9º, 10 e 11 da respectiva lei. O artigo 9º define os atos que importem em enriquecimento ilícito, o artigo 10 dispõe sobre os atos que acarretam lesão ao erário e, por fim, o artigo 11 prevê os atos que violam os princípios da administração pública.

A caracterização de certo ato, no caso concreto, como sendo de improbidade administrativa é tarefa de extrema importância, sobretudo pela existência de atos de improbidade não descritos de forma expressa nos referidos dispositivos legais. Dessa constatação, podemos concluir que tanto a Constituição Cidadã de 1988, quanto a legislação infraconstitucional que trata do tema consolidaram uma vontade político-social de construir mecanismos de administração pública eficiente e proba.

Nesse cenário, o foco do presente tópico será destinado a proceder **à análise do ilícito previsto no art. 9º, inciso VII, da LIA, que descreve a figura do patrimônio a descoberto** como uma das condutas enquadradas como atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, como aquele de natureza mais grave e que, por conseguinte, traz a previsão de sanções mais rigorosas.

Trata-se da conduta ilícita de *“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”*, conforme atual redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

Tal conduta, além de possibilidade de repercussões na seara político-civil, por meio da ação civil por ato de improbidade administrativa, pode ser objeto de apuração na seara disciplinar, face à previsão do art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112/90.

Nesse contexto, há de ressaltar o papel relevante dos órgãos correccionais na apuração de enriquecimento ilícito de agentes públicos, por meio dos instrumentos adequados, a exemplo da sindicância patrimonial, mas também das outras formas de apuração que possuam o mesmo desiderato e são conduzidas por outros órgãos competentes, a exemplo de inquérito civil, inquérito policial, dentre outros.

O Brasil ainda não tipificou o enriquecimento ilícito como crime, mas já há iniciativas legislativas acerca do assunto, a exemplo do PL 5363/2005, que se encontra pronto para entrar em pauta de votação, mas ainda não incluído nos debates dentro das Casas Legislativas. De todo modo, em geral, esta modalidade também levará à prática de crimes como concussão (art. 316 CP), corrupção passiva (art. 317 CP) ou peculato (art. 312 CP), facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318) e advocacia administrativa (art. 321).

## 5.2. A alteração da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021 e os reflexos no entendimento quanto à matéria:

A alteração legislativa ressuscitou o debate quanto a eventual necessidade de se comprovar nexos causal do acréscimo patrimonial ilícito com o exercício do cargo, emprego ou da função pública, para que se possa imprimir a incidência do art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com consequências na esfera civil, bem como na disciplinar, por força do art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual prevê a pena de demissão.

Isso porque era firme a compreensão no sentido de que o disposto no art. 9º, inciso VII, em sua redação original apenas trazia o ônus da Administração Pública de comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por sua vez, cabia ao servidor demonstrar a licitude da evolução patrimonial, sob pena de configuração de ato de improbidade administrativa.

Esse foi o entendimento encampado pelos nossos tribunais, em especial, o Superior Tribunal de Justiça, a partir do seguinte excerto de julgados:

**“Em matéria de demissão por enriquecimento ilícito (art. 132, IV, da Lei 8.112/1990 c/c art. 9º, VII, da Lei 8.429/1992), compete à administração pública comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor no PAD e ao servidor acusado o ônus de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa.** Julgados: MS 21708/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 11/09/2019; MS 20765/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/02/2017, DJe 14/02/2017; MS 21084/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2016, DJe 01/12/2016; MS 12660/DF, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 22/08/2014. (Jurisprudência em Teses - N. 147, Processo administrativo disciplinar – VI, entendimentos extraídos de julgados publicados até 17 de Abril de 2020).”

No mesmo sentido, na perspectiva correccional, foi o entendimento adotado pela Corregedoria-Geral da União, a saber:

Manual de Procedimento Administrativo da CGU (pg. 239/240):

**"No apuratório disciplinar, *cabera à Administração comprovar a evolução patrimonial desproporcional do agente, no exercício da função pública, para que fique caracterizada presunção relativa de veracidade. Isto é, sendo atestado pela Administração que houve aquisição de bens além do suportado pelos rendimentos legalmente declarados, constitui-se presunção juris tantum (relativa) contra o investigado, que poderá produzir elementos de prova em sentido contrário.* (...)**

"Como já colocado, a prévia constatação de patrimônio desproporcional do agente não pode ser considerada sinal de locupletamento ilícito insuscetível de prova em contrário, apesar de configurada a presunção legal. Isto porque esta presunção a favor da Administração não é absoluta, admitindo contraprova. **Cabe ao investigado demonstrar que sua evolução patrimonial foi lícita e dissociada de atividades afetas a suas funções públicas.** Acaso devidamente atestada a aquisição dos bens por meios desvinculados às funções públicas, restará afastada a conduta inculpada no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92, sendo considerada atípica para fins disciplinares."

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).

O entendimento acima exposto foi muito construído ante ao dever de transparência imposto aos servidores públicos no que toca à sua evolução patrimonial, nos termos da Lei nº 8.730/93 e da Lei nº 8.429/92, inclusive com a previsão da pena de demissão e de crime de responsabilidade em caso de seu descumprimento, a saber:

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

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)

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.

Com efeito, há previsão na respectiva norma do dever atribuído ao servidor de indicar a origem dos recursos ensejadores de eventual acréscimo patrimonial e da faculdade estabelecida ao Poder Público de exigir provas da legitimidade quanto à procedência dos bens e rendas, na forma dos dispositivos a seguir:

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.

Nesse sentido, a partir de uma interpretação sistemática dessas normas, procedeu-se a justa distribuição do ônus probatório, de modo que à Administração Pública incumbe o ônus de provar o patrimônio a descoberto durante o exercício do cargo, enquanto que, ao servidor, se impõe o ônus de provar a origem lícita da variação patrimonial.

Contudo, como dito, o art. 9º, inciso VII, da Lei de Improbidade Administrativa sofreu alteração com a edição da Lei nº 14.230/2021, passando a constar expressamente os seguintes elementos: a) a exigência do dolo (*caput*); b) houve a incorporação da expressão “*em razão do cargo, mandato, emprego ou função*” ao tipo (inciso VII); c) correlacionou o patrimônio a descoberto ao conceito de enriquecimento ilícito, ao prescrever que as condutas devem ser “*decorrentes dos atos descritos no caput*”; e d) assegurou a demonstração pelo agente da licitude da origem da evolução patrimonial apurada.

Assim, aventou-se a interpretação de que a alteração legislativa trouxe uma aparente necessidade de se comprovar onexo causal do acréscimo patrimonial ilícito com ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no exercício do cargo, emprego

ou da função pública. Vale dizer, a norma passou agora a exigir a comprovação do fato ilícito antecedente que deu origem ao patrimônio a descoberto.

Ocorre que, ao se debruçar sobre a questão, o entendimento que merece guarida e encontra-se mais consentâneo com uma tutela da probidade e da moralidade administrativas mais efetiva é justamente o então vigente, que deve prevalecer mesmo após alteração legislativa.

Na verdade, parte-se da premissa de que as alterações trazidas pela 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.

Isso porque, quanto à exigência do dolo (item a), é entendimento consolidado tanto na esfera jurisprudencial quanto na praxe administrativa da sua exigência como elemento subjetivo para a caracterização da infração ao art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429, de 1992. Ou seja, sempre se fez necessária a presença da vontade livre e consciente do agente em violar o seu dever de conformidade patrimonial.

E quanto à figura do dolo específico, que exige um especial fim de agir, ele se encontra ínsito à própria configuração do ilícito, na medida em que o agente público que 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. A simples prática do ato se revela capaz de produzir os resultados vedados pela norma jurídica e gerar ofensa aos bens jurídicos tutelados da moralidade e probidade administrativas.

Vale dizer, o resultado ilícito tipificado é decorrência natural do ato do agente, de modo que o enquadramento fático já é capaz de demonstrar a finalidade ilícita da conduta e, portanto, causa suficiente a configurar o elemento subjetivo reclamado.

E é nesse cenário que se exige a relevância da incompatibilidade do enriquecimento com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Eventuais inconsistências de pequena monta e que indiquem uma desorganização fiscal por parte do servidor não devem servir como fundamento para a caracterização do ato de improbidade administrativa, pois ausente a desonestidade característica do respectivo ilícito. Nesse sentido, pode-se citar o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, a saber:

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)

No que toca à expressão “*em razão do cargo, mandato, emprego ou função*” ela assume um duplo papel. O primeiro em estabelecer a necessidade de que o patrimônio a descoberto tenha sido amealhado no período em que o servidor exerce ou exerceu o cargo/função públicas e não em período estranho ao seu vínculo com a Administração Pública.

Por outra via, a expressão evidencia a possibilidade de que o acréscimo patrimonial tenha sido decorrente de outros rendimentos lícitos e conhecidos do servidor (v.g. aluguéis, participação nos lucros de pessoa jurídica, receitas de investimentos, pensões, etc), a partir da quebra da presunção relativa que milita em favor da Administração Pública, circunstância que afasta o enquadramento da conduta como ato de improbidade administrativa. É por essa razão que a norma expressamente se encarregou de assegurar ao servidor a demonstração da licitude da origem da evolução patrimonial.

Dentro desse contexto, há de se reconhecer que a alteração legislativa não teve o condão alterar o entendimento outrora consolidado no âmbito da Administração Pública e dos nossos tribunais superiores. Pensar de modo contrário, exigindo-se a comprovação do fato ilícito antecedente, equivaleria tornar o dispositivo letra morta, vez que a conduta certamente se amoldaria a qualquer outro dos incisos do art. 9º de Lei de Improbidade Administrativa, de modo que não é essa a *mens legis* do inciso VII do art. 9º, da Lei nº 8.429/92, sob pena de se não se atingir a ampla proteção do objeto de tutela que se busca com o respectivo diploma legal.

Na verdade, o entendimento restritivo iria de encontro às disposições das Convenções Internacionais da OEA e da ONU, além da moderna conjuntura de responsabilização em face de patrimônio a descoberto.

Isso porque, os atos de corrupção pela sua própria natureza são realizados de forma clandestina, às escuras, sem qualquer regime de transparência. Nesse sentido, a incompatibilidade objetiva injustificada entre a remuneração percebida pelo agente e a sua evolução patrimonial representa uma forma tipológica de corrupção, compondo o objeto das Convenções Internacionais da OEA (Artigo IX) e da ONU (art. 20).

Com efeito, as diretrizes internacionais para esse tipo de conduta assim dispõem:

“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.”

“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.”

Como se verifica para o modelo sugerido pelos respectivos documentos internacionais não há exigência de se comprovar que bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público foram obtidos em razão do cargo. Basta que a incompatibilidade ocorra quando do exercício de função pública e que o agente público não consiga justificar a licitude dos bens incorporados a sua esfera patrimonial. É o cenário atualmente previsto na Lei nº 8.429/92.

Deveras, trazer a necessidade de comprovação da vinculação dos bens incompatíveis ao patrimônio justificado do servidor com a função pública pode dificultar sobremaneira os órgãos de controle, esvaziando por completo o objetivo da norma de tutelar a moralidade e a probidade administrativas, vedando-se o enriquecimento sem causa.

Nessa linha, já há manifestações que adotam expressamente o entendimento aqui exposto, a exemplo do **PARECER n. 00001/2022/CNPAD/CGU/AGU** da Câmara Nacional de Procedimentos Disciplinares – CNPAD, órgão integrante da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União, da **NOTA TÉCNICA Nº486/2022/CGUNE/CRG** da Corregedoria-Geral da União, órgão da Controladoria-Geral da União e órgão central correcional na esfera da Administração Pública Federal e da **INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA** do Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – CAODP vinculado ao Ministério Público do Estado do Ceará.

Em resumo, e pela clareza em suas conclusões, recomenda-se que as instituições que tenham por finalidade apurar e responsabilizar por qualquer via e em qualquer esfera de governo o ilícito aqui mencionado adotem como interpretação a ser seguida a exposta nas manifestações acima citadas, em especial, no **PARECER n. 00001/2022/CNPAD/CGU/AGU** da Câmara Nacional de Procedimentos Disciplinares – CNPAD, abaixo transcrita:

**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.

Assim, traçado um panorama quanto à legislação, à jurisprudência e outros precedentes (judiciais e administrativos) pertinentes, faz-se necessário adentar em pontos mais técnicos relacionados às fases da investigação patrimonial com objetivo de verificação do enriquecimento do servidor público.

### 5.3 - SINPA: definições, motivações e limites

Inicialmente, oportuno tecer alguns comentários a respeito da natureza da Sindicância Patrimonial (SINPA).

Trata-se, na dicção do art. 50 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, de *"procedimento investigativo de caráter preparatório, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, destinado a avaliar indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do servidor ou empregado público federal."*

É procedimento preparatório, tal qual uma Investigação Preliminar Sumária (IPS), porque visa a coleta de elementos de informação capazes de demonstrar, de forma fundamentada e em cognição não exauriente, a presença de indícios de enriquecimento ilícito, caracterizando hipótese de ato de improbidade que, segundo a legislação vigente, importa em penalidades expulsivas.

É inquisitorial, pois não depende da participação obrigatória do investigado, eis que as atividades investigativas abrangem principalmente a análise de documentos e informações obtidos a partir de fontes oficiais.

Não é punitivo porque resulta unicamente em um relatório patrimonial analisando a evolução patrimonial e financeira do Sindicato, propondo a instauração do procedimento acusatório cabível ou o arquivamento, quando não encontrados os indícios de materialidade.

O acesso é restrito pela natureza dos dados tratados em seu âmbito, com informações protegidas por diferentes níveis de sigilo. A restrição de acesso é um

sintoma da relevância do procedimento, apontando para a necessidade de diferenciação entre uma simples IPS e a SINPA, mais restrita e regrada, conduzida por comissão de dois membros, com prazos renováveis de 30 dias, sendo que as Portarias de instauração, prorrogação e recondução são obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial da União.

Tais características são um forte indicativo de que esse procedimento merece uma abordagem mais prudente por parte do analista de admissibilidade, em especial pela natureza dos dados e informações averiguadas ao longo da investigação patrimonial.

A investigação patrimonial pode levar ao descobrimento de novos fatos, ainda desconhecidos pela administração, e até mesmo revelar ilícitos de natureza penal. Nesses casos, não é raro que os procedimentos que levaram a esses achados sejam minuciosamente examinados na busca de vulnerabilidades que os desqualifiquem.

Em vista disso, reproduzo aqui o excelente comentário do autor Cláudio Roberto Paz Lima e outros, no livro *Manual de Sindicância Patrimonial: Apuração de Enriquecimento Ilícito - Teoria e Prática*:

[...] à luz dos princípios do Direito Administrativo Moderno, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, e dos princípios do Direito Penal nele incorporados, **não se deve instaurar a sindicância patrimonial com base em acusação genérica, vaga e aberta, ou sem elementos mínimos que indiquem possível enriquecimento ilícito ou evolução patrimonial incompatível do agente**. Essa deflagração carece de JUSTA CAUSA para seu seguimento, hipótese que torna não só a sindicância patrimonial, mas também os processos e eventuais penalidades dela decorrentes, passíveis de anulação. (página 52, grifo nosso)

Portanto, um juízo de admissibilidade frágil ou carente de justificção causal, como aqueles baseados em denúncias anônimas, presunções infundadas ou decorrentes de PADs ou Investigações com instrução deficiente ou desprovidos de provas, poderá ter repercussões sérias do ponto de vista disciplinar e correcional, podendo, nos casos mais extremos, resultar no enquadramento em um dos tipos da Lei 13.869/2019, a Lei de Abuso de Autoridade, especificamente o do seu Art. 27, que diz:

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

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

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

Em situação análoga, os Tribunais Superiores já julgaram contra as chamadas *fishing expeditions*, que, nas palavras do ex-Ministro do STF Celso de Mello, são “*investigações meramente especulativas ou randômicas, de caráter exploratório, também conhecidas como diligências de prospecção, simplesmente vedadas pelo ordenamento jurídico brasileiro*” (RE 1055941/SP, grifo nosso).

Busca-se, com isso, evitar a prática de instauração de sindicância patrimonial de maneira meramente especulativa, uma investigação ampla e dissociada dos motivos inicialmente utilizados para justificar a atuação do órgão de controle competente. Ou seja, não é recomendável a instauração do expediente sem motivação congruente, não ancorada por indícios suficientes a amparar a aferição de necessidade e adequação do procedimento.

Não custa mencionar que a finalidade última de tal procedimento é a apuração, sob o ponto de vista administrativo, funcional e sancionador, da prática de improbidade administrativa, na modalidade enriquecimento ilícito, conforme previsão contida no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, lei 8.429/92:

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;

Nesse sentido, oportuna a definição lançada por Cláudio Roberto Paz Lima e outros, na mesma obra citada anteriormente:

A investigação patrimonial consiste no conjunto de medidas encetadas paralela e simultaneamente à investigação do crime ou transgressão disciplinar, para identificar direitos, valores e bens, móveis e imóveis, presentes e passados, adquiridos com o produto da prática espúria, seja por investigados, seja por seus familiares, intermediários, pessoas jurídicas e sócios, "de direito" ou "de fato", desde que haja indicativo de que os bens em seus nomes sejam instrumentos, proveitos e produtos do crime que se investiga. [página 25]

Em termos técnicos, o enriquecimento ilícito/improbidade é conduta autônoma que ocorre em paralelo com outra conduta que ensejou tal enriquecimento. Uma vez que o incremento patrimonial e financeiro de origem ilegal de agentes públicos combatido pelo ordenamento jurídico pode se dar das mais diversas formas e, na dicção da Lei de Improbidade, derivar da obtenção de "qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida", é comum termos, em conjunto com esse enriquecimento, a

presença de outros ilícitos, como corrupção, lesão ao erário e dilapidação do patrimônio, aplicação irregular de dinheiros públicos, crimes contra a Administração Pública, lavagem de dinheiro, etc.

Sob outra perspectiva, embora se entenda que a investigação patrimonial desenvolvida no bojo da Sindicância Patrimonial não carregue laços de dependência com a conduta antecedente que provocou sua instauração, há casos em que é imprescindível levar em consideração os fatos que deram origem à investigação, pois eles trarão os elementos necessários para aferir qual o melhor procedimento para continuar a apuração, entre processos investigativos ou punitivos.

Desse modo, a Sindicância Patrimonial será mais adequada aos casos em que há esquemas ou condutas razoavelmente estabelecidas, porém o grau de participação e os proveitos dos agentes suspeitos sejam de difícil elucidação, seja por não existirem documentos, e-mails, comunicações, apontando os agentes envolvidos, seja no caso de não haver testemunhas porque todos os envolvidos estão sendo investigados.

Trata-se, portanto, de uma aferição indireta do ilícito administrativo, pois a partir da análise de dados e informações fiscais, compartilhadas pela Receita Federal no bojo de procedimento investigativo formal, avalia-se se a evolução patrimonial e financeira do agente foi amparada por rendimentos conhecidos e legítimos. Caso seja apurado aumento patrimonial a descoberto, ausentes esclarecimentos e justificativas razoáveis por parte do investigado, opera-se a presunção relativa de que os valores excedentes derivam de origem ilícita.

A SINPA é especialmente eficaz nos casos em que o proveito dos ilícitos consista em bens ou valores que são integrados ao patrimônio dos agentes envolvidos, seja de maneira direta com percepção de valores em conta ou com o uso de negócios jurídicos fictícios para transferências de direitos reais ou pessoais relativos a bens sem a necessária contraprestação financeira por parte de seu titular, bem como no caso de vantagens indiretas, desde que importem em aumento patrimonial ou financeiro de algum modo.

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD), por sua vez, é mais indicado para casos em que há elementos probatórios suficientes para caracterizar a conduta antecedente ao possível enriquecimento patrimonial, como é o caso, por exemplo, de já haver quebra de sigilo de dados e comunicações no bojo de inquérito policial dando conta da prática reiterada de atos ilícitos por agentes públicos ou pela conjunção de condutas de agentes públicos e privados.

O PAD também é recomendado para situações em que a vantagem supostamente recebida não tem uma conversão imediata em aumento patrimonial ou financeiro. Nesses casos, os agentes públicos recebem proveitos na forma de jantares, presentes e serviços, tudo com o objetivo de agir ou deixar de agir de modo que seja mais benéfico ou conveniente ao ente privado que oferece tais vantagens. Exemplo clássico dessa situação é o valimento de cargo, previsto no art. 117, IX, da Lei 8.112/90.

## **5.4 Fases da investigação patrimonial**

### **Análise patrimonial**

Denomina-se de Análise Patrimonial ao processo em que se analisa a evolução patrimonial do servidor e que tem como fonte de informação as declarações de imposto de renda e documentos obtidos mediante procedimento de investigação administrativa devidamente instaurado com o subsequente afastamento do sigilo fiscal e/ou bancário. Em geral, é feita a análise dessa evolução patrimonial dentro de um período de cinco anos.

Trata-se de verificar a evolução patrimonial do servidor ao longo do tempo e não apenas em um determinado ano. A referida análise é efetuada mediante a utilização de planilha de demonstração da variação patrimonial e financeira.

As análises são realizadas considerando as informações coletadas nos documentos fiscais, financeiros e patrimoniais do investigado. O resultado dos trabalhos é consubstanciado no documento “Análise Patrimonial”.

### **Exame sistemático**

Denomina-se de exame sistemático de declarações o acompanhamento de ofício da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo federal. Para tanto, procede-se ao exame das declarações de bens e renda dos servidores públicos federais.

Ressalte-se que no Exame Sistemático dispõe-se somente das declarações de imposto de renda do servidor, ou seja, não há outros documentos fiscais disponíveis para análise. Portanto, ao mesmo tempo que essa análise é dotada de uma menor complexidade, ela exige maior cuidado na interpretação de seus resultados.

Nos casos em que são verificados indícios de evolução patrimonial a descoberto, elabora-se uma Investigação Preliminar, que é encaminhada à corregedoria para possível aprofundamento.

### **Investigação preliminar**

A investigação preliminar sumária é um procedimento investigativo de caráter inquisitorial, sigiloso, informal, a fim de recolher sinalizadores (provas de materialidade e autoria) aptos a respaldar o administrador público quanto à instauração de sindicância, de processo administrativo disciplinar ou mesmo de arquivamento da denúncia. A investigação preliminar sumária pode ter origem em denúncia, informações recebidas de órgãos externos (Polícia Federal, ABIN, COAF, outros), ou no resultado de tratamento de informações coletadas a partir da percepção de sinais exteriores de riqueza, ou em procedimento de exame sistemático das declarações de bens e renda dos servidores públicos federais.

A investigação preliminar sumária é iniciada por levantamentos sobre o servidor, nos sistemas corporativos, sobre sua situação funcional, vínculos empregatícios e participações societárias, fontes de renda e patrimônio conhecido. Como resultado da análise é gerado um documento de Investigação Patrimonial Preliminar. Promovida a investigação preliminar sumária e verificada a existência de indicativos básicos da ocorrência de irregularidades, a instauração de sindicância ou PAD fundamentar-se-á no resultado desse procedimento prévio.

### **Sindicância patrimonial**

A Sindicância Patrimonial - SINPA surgiu, no ordenamento jurídico brasileiro, com o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, o qual, além de regulamentar artigos da Lei 8.429 de 1992, instituiu, de maneira específica, esse novo instituto. Registre-se que o Decreto nº 5.483 foi revogado pelo Decreto nº 10.571/2020 (e-Patri). A sindicância patrimonial é definida como um procedimento meramente investigatório, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, nas situações em que esse apresente uma evolução patrimonial incompatível com os seus recursos e disponibilidades informados em sua declaração patrimonial.

Como se pode observar, o conceito adotado ateu-se à acepção clássica do termo, ou seja, tendo em vista seu caráter inquisitorial, não são asseguradas ao servidor, no âmbito desse procedimento, as garantias do contraditório e da ampla defesa, já que neste momento nenhum fato ilícito lhe é imputado

A sindicância patrimonial é conduzida pela Corregedoria, por comissão constituída para esse fim, e poderá ser realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida. A participação da DIE nesse procedimento ocorre por meio de investigações e análises patrimoniais. Para a instrução do procedimento, a comissão efetuará as diligências necessárias à elucidação do fato, inclusive tomando, se for o caso, o depoimento do sindicado e abrindo-lhe a oportunidade de apresentar justificativas para o eventual acréscimo patrimonial.

Todavia, tal providência não retira o caráter inquisitorial do procedimento. Para a apuração, a comissão sindicante poderá obter os dados fiscais e bancários do servidor, bem como, se valer de fontes de consulta tais como Cartórios de Registros Imobiliários, Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, Departamentos de Trânsito, Juntas Comerciais, Capitania de Portos, inclusive de outros entes da Federação. Registra-se que o acesso aos dados fiscais ocorre pela via administrativa e o acesso ao sigilo bancário somente pela via judicial.

As conclusões alcançadas pela sindicância patrimonial podem levar à instauração de processo administrativo disciplinar ou ao arquivamento do procedimento, caso os indícios não apontem para a ocorrência de enriquecimento ilícito.

## **PAD Patrimonial**

Não sendo caso de arquivamento, uma vez verificada a existência de variação patrimonial a descoberto, o procedimento é encaminhado para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), em sua modalidade ordinária, com o rito completo sem peculiaridades adicionais em decorrência da natureza patrimonial do ilícito administrativo.

Entre as poucas peculiaridades desse tipo de PAD, destacam-se a instrução processual, que deve concentrar-se principalmente em provas documentais, e o enquadramento, que necessariamente será vinculado ao art. 132, V, da Lei 8.112/90, por ato de improbidade na modalidade de enriquecimento ilícito, prevista no art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/1992.

## **6. CONCLUSÃO**

Promover o enfrentamento ao enriquecimento ilícito no país, em especial a faceta do patrimônio a descoberto ainda é um desafio. O diagnóstico nacional revelou que não existe uma uniformidade no tratamento do assunto, havendo muito espaço para aprimoramentos no âmbito das instituições e órgãos de controle.

Com efeito, as instituições lidam com a temática muito sob uma perspectiva reativa sem dispor de ferramental adequado para prevenir e monitorar condutas desse jaez. Para além disso, há uma dificuldade na capacitação de servidores diante da complexidade e tecnicidade, muitas vezes, das informações relativas aos dados que, de certo modo, transparecem a evolução patrimonial incompatível.

Por essas razões, o trabalho deve ser contínuo, com a sólida interação entre as instituições envolvidas a partir de laços cooperativos e do compartilhamento de informações e conhecimentos, visando qualificar e trazer efetividade no tratamento da matéria.

Nesse sentido, o presente guia, longe de ter pretensão de esgotar o tema, pode funcionar como um documento de acesso inicial para que se possa obter informações acerca dos instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico Brasileiro para o enfrentamento aos ilícitos, da percepção dos principais desafios enfrentados e de roteiros e de diligências de pesquisa que podem resultar em uma investigação patrimonial exitosa com a responsabilização de servidores envolvidos.

Para além disso, há de se destacar que o tema passou a ser objeto de ampla discussão, em especial com a alteração da Lei de Improbidade Administrativa, mas que não teve o condão de modificar o entendimento outrora endossado pelas instâncias de controle no que toca aos requisitos para a caracterização do patrimônio a descoberto e, portanto, do ato de improbidade administrativa, previsto no art. 9, inciso VII, da Lei nº 8.429/92.

Como se pretendeu demonstrar, a alteração fruto do debate legislativo serviu, em última análise, apenas para incorporar entendimentos que já eram consolidados na Administração Pública e no âmbito dos nossos tribunais superiores, inclusive com observância a compromissos internacionais assumidos pelo país quanto à temática.

A despeito dos desafios enfrentados, o lado positivo é que as instituições e órgãos de controle encontram-se imbuídos na nobre missão de cada vez mais aprimorar as políticas de transparência, inclusive remuneratórias dos seus quadros de servidores, além de buscarem ferramentas, em especial tecnológicos que auxiliem no processo investigativo do patrimônio a descoberto.

Percebe-se várias iniciativas nesse sentido que devem ser abraçadas e incentivadas para que, ao fim e ao cabo, tenhamos uma Administração Pública cada vez mais transparente, proba e suscetível as mais diversas formas de controle social. Esse é o objetivo primário a ser perseguido.