

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO PATRIMONIAL INCOMPATÍVEL

José Carlos Cabral Granado¹

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 – Improbidade administrativa; 2.1 – Conceito; 2.1.1 – Sujeitos; 2.1.2 – Elemento subjetivo; 2.1.3 – Elementos objetivos; 2.1.4 – Tipicidade; 2.2 – Natureza jurídica; 2.3 – Improbidade administrativa e infração disciplinar; 3 – Evolução patrimonial incompatível; 3.1 – Ato de improbidade que cause enriquecimento ilícito; 3.2 – Enriquecimento ilícito por evolução patrimonial incompatível; 3.2.1 – Generalidades e histórico; 3.2.2 – Incidência da evolução patrimonial incompatível; 3.2.3 – Ônus da prova; 3.2.4 – Declaração de bens; 4 – Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente trabalho trata de uma exposição da improbidade administrativa e da evolução patrimonial incompatível do agente público, à luz da Constituição Federal e da Lei nº 8.429/92, bem como as grandes alterações contidas na recente Lei nº 14.231/21. Por outro lado, procurar-se-á analisar a possibilidade da evolução patrimonial, também, como uma infração disciplinar.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Enriquecimento ilícito. Evolução patrimonial incompatível.

¹ Procurador do Estado de São Paulo desde 1994. Mestre em Direito Processual Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (ESPGE).

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho inicia-se com o conceito de improbidade administrativa, seus elementos e sua natureza jurídica, fazendo uma comparação dessa improbidade com a infração disciplinar.

Posteriormente, será analisada a evolução patrimonial incompatível como ato de improbidade por enriquecimento ilícito, verificando se é possível sua incidência como falta disciplinar pura, ou se é necessária uma exata coincidência com a previsão constante do artigo 9º, inciso VII, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1. Conceito

Já na época do antigo Império Romano, o pensador Júlio César expressava a célebre frase: “A mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”.

Essa ideia de honestidade sempre irradiou intensamente para o serviço público, posto lidar invariavelmente com bens e direitos pertencentes a toda a sociedade, sendo obrigação daqueles que exercem suas funções, direta ou indiretamente, possuir cuidado redobrado no trato da coisa pública, de forma, inclusive, mais acentuada do que na área privada, posto que, nesta, eventual prejuízo será arcado pelo patrimônio individual, pertencente a pessoa física ou jurídica, e naquela prejudicará toda a sociedade.

Por tudo isso, todo o servidor público possui o dever de probidade no exercício de suas funções, que, no mais das vezes, significa honestidade. Esse dever abarca tanto o zelo pelo patrimônio público como o comportamento íntegro, no sentido de seus atos sempre visarem o interesse público, deixando de lado a satisfação de eventuais predileções, suas ou de terceiros.

Evidente que o rompimento ao dever de probidade é um dos mais graves dentro do serviço público, cuja incidência deve ser exemplarmente punida.

Costuma-se chamar de improbidade administrativa exatamente o rompimento ao dever de probidade no serviço público.

A ideia de improbidade administrativa está diretamente ligada à corrupção no serviço público, cujo sentido é mais amplo do que aquele

definido pelo artigo 317 do Código Penal, posto se tratar da utilização da função pública para angariar benefícios para si ou para outrem, o que convencionou-se chamar de vantagem indevida.

Igualmente, a improbidade administrativa deve abarcar a má gestão da coisa pública, ou seja, a ineficiência administrativa, aqui, evidentemente, como nos ensina Fabio Medina Osório, deve ser separada para “aqueles fenômenos mais graves, aproximando-se dos casos de desonestidades funcionais”².

Não é só: a improbidade administrativa também deve encampar o comportamento que viola os princípios mais importantes para a administração pública, como a própria honestidade, legalidade, moralidade, imparcialidade e lealdade.

Nossa legislação, como se verá mais adiante, somente passou a exigir um tratamento específico para a improbidade administrativa na Constituição Federal de 1988. Sem embargo, anteriormente, já havia leis que tratavam do tema, destacando-se a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, confeccionada por Bilac Pinto, resumida, abaixo, pelo autor já citado:

A Lei nº 3.502, de 21.12.1958, de plausível influência anglo-saxônica, confeccionada pelo saudoso Bilac Pinto, tratou dos casos de enriquecimento ilícito dos funcionários públicos, no exercício das funções. Não se tratou expressamente da improbidade, mas sim dos casos de corrupção, que julgamos ser uma espécie de improbidade administrativa, tipificando-se as condutas corruptas desde uma perspectiva extrapenal. Seus tipos sancionadores constituem, entretanto, a base da legislação que posteriormente tratou do tema da improbidade. A única “sanção” prevista era a perda dos bens adquiridos ilicitamente e o ressarcimento ao erário. Bilac Pinto, com nítida inspiração no direito norte-americano, valendo-se de cláusulas gerais e usando o modelo dos Códigos de Conduta, buscou institucionalizar uma ferramenta anticorrupção no sistema brasileiro.³

2 OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 63.

3 *Ibidem*, p. 135.

Como foi dito, apesar de nossa legislação reprimir o comportamento ímprobo, foi com a constituição cidadã que houve expressa referência à improbidade administrativa como a mais grave violação aos deveres do servidor público, merecendo as penas mais severas, assim determinando em seu artigo 37, § 4º:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Referido dispositivo constitucional, de eficácia limitada, criou o termo atos de improbidade administrativa, cuja incidência importará suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário sem, contudo, tipificá-los, deixando essa missão para a lei infraconstitucional.

Passados quase quatro anos de nossa Constituição Federal, em cumprimento à determinação acima, entrou em vigor a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que tratou dos atos de improbidade administrativa.

Recentemente, referida lei foi extensamente alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que, quanto aos atos de improbidade administrativa, dentre outras mudanças, retirou a modalidade culposa na descrição de seus tipos, exigindo, sempre, comportamento doloso.

A referida lei não se preocupou em definir a improbidade administrativa, cabendo à doutrina e jurisprudência sua conceituação.

Marçal Justen Filho, já com base nessa nova lei, assim define a improbidade administrativa:

A improbidade pode ser definida como uma ação ou omissão dolosa, violadora do dever constitucional de probidade no exercício da função pública ou na gestão de recursos públicos, que acarreta a imposição pelo Poder Judiciário de sanções políticas diferenciadas, tal como definido em lei.⁴

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 33.

Dessa forma, podemos conceituar a improbidade administrativa como um comportamento doloso, mediante ação ou omissão, definido em lei, que viola o dever de probidade do servidor público, importando na obtenção de vantagem indevida, ineficiência na gestão com lesão ao erário ou violação aos princípios de honestidade, legalidade, moralidade, imparcialidade e lealdade, cuja sanção administrativa será aplicada pelo Poder Judiciário.

Com o desmembramento desse conceito, temos as seguintes figuras a serem analisadas: a) sujeitos; b) elemento subjetivo; c) elementos objetivos; d) tipicidade.

2.1.1. Sujeitos

A vítima nos atos de improbidade será sempre o ente lesado, abarcando as pessoas jurídicas de direito público da União, Estados e Municípios, bem como a administração indireta nos exatos termos do artigo 1º, § 5º, da Lei nº 8.429/92⁵, além das empresas privadas que recebam dinheiro público dessas entidades⁶.

Os autores do ato de improbidade serão as pessoas elencadas pelo artigo 2º, *caput*, deste diploma legal, que abarcam “agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”⁷.

5 “Art. 1º, § 5º. Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6993, 3 jun. 1992, art. 1º, § 5º).

6 “§ 6º. Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo” (Ibidem, art. 1º, § 6º).

7 Ibidem, art. 2º.

A Lei nº 14.230/21 inovou ao ampliar como sujeito ativo o particular, pessoa física ou jurídica, que receba valores das vítimas acima elencadas “na celebração de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”⁸.

É possível a existência de concurso de pessoas com a participação de particular que, de qualquer forma, auxilie o agente público na prática de ato de improbidade administrativa, nos termos previstos pelo artigo 3º.

2.1.2. Elemento subjetivo

Houve várias discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a possibilidade de sancionar o comportamento culposos na improbidade administrativa, prevalecendo o entendimento pelo Superior Tribunal de Justiça de que somente os atos de improbidade que importem em malversação da coisa pública, definido no artigo 10 da Lei nº 8.429/92, tendo em vista sua expressa disposição legal, poderiam ser apenados nessa modalidade⁹. No entanto, mesmo assim, era exigível a configuração de, no mínimo, culpa grave¹⁰.

8 Ibidem, art. 2º.

9 “O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incursa nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do artigo 10” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso especial 1820364/MT. Recorrente: Evandro Bendito Escorisa; Vilma Vaete Sasso; Claudio Salles Picchi; Wanderlei Farias Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Relator: Ministro Herman Benjamin, 2 de março de 2021. Diário da Justiça eletrônico 1 jul. 2021, p. 1).

10 O termo culpa grave é muito genérico, sendo preferível adotar a ideia de culpa consciente, na exata definição de Zaffaroni:

“Chama-se culpa com representação, ou culpa consciente, aquela em que o sujeito ativo representou para si a possibilidade da produção do resultado, embora a tenha rejeitado, na crença de que, chegado o momento, poderá evitá-lo ou simplesmente ele não ocorrerá. Este é o limite entre a culpa consciente e o dolo (dolo eventual, ver n. 265). Aqui há um conhecimento efetivo do perigo que correm os bens jurídicos, que não se deve confundir com a aceitação da possibilidade de produção do resultado, que é uma questão relacionada ao aspecto volitivo e não ao cognoscitivo, e que caracteriza o dolo eventual. Na culpa com representação, a única coisa que se conhece efetivamente é o perigo” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 517).

No entanto, este autor partilha do entendimento de que a improbidade, por se tratar da violação administrativa mais grave praticada pelo servidor público no exercício de suas funções, e que, segundo entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência, deve ser seguida de má-fé, há incompatibilidade entre o simples rompimento ao dever de cuidado, mesmo que haja representação da possibilidade da ocorrência do resultado, com a prática do ato de improbidade administrativa, devendo-se sempre exigir um comportamento doloso.

Nesse sentido, em boa hora, a Lei nº 14.230/21 vedou a possibilidade de punição ao comportamento culposo, expressando em todos os seus tipos que ele somente incide na forma dolosa, afirmando no seu artigo 1º, § 2º, que o dolo se consubstancia na “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”¹¹.

Como nos ensina Marçal Justen Filho:

Apenas existe improbidade nos casos em que o agente estatal tiver consciência da natureza indevida da sua conduta e atuar de modo consciente para produzir esse resultado. Ou seja, a improbidade é uma conduta necessariamente dolosa. Assim se impõe porque a configuração da desonestidade depende da consciência e da vontade de violar um dever moral.¹²

2.1.3. Elementos objetivos

A improbidade administrativa possui elementos que sempre a integram e outros que aparecem conforme a espécie do ato improprio.

Segundo nos ensina Fábio Medina Osório:

Toda e qualquer conduta ímproba reflete uma forma de ilegalidade, imoralidade e de deslealdade institucional, eis uma das fundamentais assertivas deste trabalho, rumo a uma conceituação mais densa e consistente do dever de probidade.¹³

11 BRASIL, 1992, art. 1º, §2º.

12 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 44.

13 OSÓRIO, 2020, p. 160.

Dessa forma, a improbidade sempre viola o dever de legalidade, posto que toda a administração deve ser regulada por normas, que incluem da Constituição Federal a uma mera portaria, sendo conhecida a expressão que ela “não pode fazer nada a não ser o que a lei determina”¹⁴. Assim, é inconcebível que o ato improbo se dê em conformidade com a lei, não sendo possível que o comportamento pautado na norma configure em desonestidade ou grave ineficiência.

Do mesmo modo, a improbidade sempre configura uma imoralidade e deslealdade administrativa, sendo que o agente, ao praticar um ato improbo “traí o dever de lealdade institucional, incorrendo em uma vulneração de normas de moral administrativa”¹⁵.

Outros elementos podem ou não aparecer, em conjunto ou separado, conforme a espécie do ato de improbidade administrativa. Assim, na existência de enriquecimento ilícito sempre haverá a presença da vantagem indevida; a ineficiência, na lesão ao erário público; a violação aos princípios da honestidade e imparcialidade nos atos definidos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

2.1.4. Tipicidade

Por se tratar da espécie mais grave de ilícito administrativo, é imprescindível que haja previsão legal quanto aos atos de improbidade administrativa; nesse sentido, o exige a própria Constituição Federal em seu artigo 37, § 4º.

Via de regra os atos de improbidade administrativa estão previstos nos artigos 9º, 10 e 11, formando três grupos: a) produção de enriquecimento ilícito¹⁶; b) lesão patrimonial ao erário público¹⁷; infração aos princípios fundamentais da administração¹⁸.

Observa-se, no entanto, que a própria LIA, em seu artigo 1º, § 1º, admite a possibilidade de eles serem previstos em leis especiais.

14 Ibidem, p. 153.

15 Ibidem, p. 163.

16 BRASIL, 1992, art. 9º.

17 Ibidem, art. 10.

18 Ibidem, art. 11.

A técnica da criação dos tipos de improbidade em seus dois primeiros grupos admite ampliação das hipóteses, posto que há uma descrição geral no *caput* e exemplos específicos dos atos nos demais incisos, o que não ocorre no último, em que somente ocorrerá a infração nas descrições constantes nos incisos.

De qualquer forma, tendo em vista que o ato de improbidade importa em violação à legalidade, diante das inúmeras disposições normativas espalhadas em todos os entes da federação, os referidos tipos são normas em branco, ou seja, sua constatação não se limita à simples subsunção aos artigos 9º a 11, sendo imprescindível que, antes da incidência do específico ato de improbidade, seja verificada qual a ilegalidade praticada em face da legislação que rege a atividade do agente público.

Este é o ensinamento de Fábio Medina Osório, do qual este autor compartilha:

Conceituamos a LGIA como um instrumento composto de normas sancionadoras em branco, aptas a absorver a incidência das legislações setoriais.

Não existe improbidade administrativa sem que haja, antes, subjacentemente, uma violação das normas setoriais. Não pode existir improbidade administrativa por meio da violação direta das normas da própria LGIA. Se aceitássemos tal hipótese, estaria aberta a via de uma grave insegurança jurídica. Os princípios podem ostentar funcionalidade normativa de controle da validade dos atos administrativos, mas jamais uma função autônoma de suporte aos tipos sancionadores da Lei Federal 8.429/92.¹⁹

2.2. Natureza jurídica

Quando se fala da natureza jurídica da improbidade administrativa, deve-se olhar em direção à espécie de sanção que ela produz e, por conta disto, analisar qual o nível de garantias que deverá ser dado para aplicá-las.

¹⁹ OSÓRIO, 2020, p. 331.

Nesse sentido, segundo o Ministro José Augusto Delgado²⁰, existem três correntes firmadas: a) trata-se de sanção administrativa e patrimonial, isto é, cível em sentido lato; b) encerra preponderantemente conteúdo de Direto Penal; c) mista, ou seja, depende do sujeito ativo que praticar o ato improprio: caso seja autoridade passível da prática de crime de responsabilidade será penal; nos demais, administrativa e patrimonial.

José Armando da Costa²¹, defensor da primeira corrente, ensina que em nosso ordenamento jurídico possuímos cinco espécies de improbidade: a) improbidade trabalhista; b) improbidade político-administrativa; c) improbidade disciplinar; d) improbidade penal; e) improbidade civil ou administrativa.

Com relação a esta última, que vem prevista na Lei nº 8.429/92, referido autor pontua:

Agora, sim, a improbidade administrativa adquiriu realmente feição legal de infração jurídica-disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor público que exterioriza desvio de conduta enquadrada no domínio de incidência dos tipos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da mencionada lei.²²

A corrente que defende a natureza jurídica penal da improbidade administrativa é francamente minoritária, podendo-se citar, conforme informado pelo Ministro José Augusto Delgado, quando cita obra de Fábio Medina Osório, a existência do “Habeas Corpus nº 69680355, apreciado pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, relatado pelo Des. Luiz Ubirajara Machado, julgado em 17.12.1996, como tendo adotado essa linha de entendimento”²³.

Segundo consta, referida ação determinou o trancamento da ação civil pública contra Prefeito Municipal, tendo por fundamento que a Lei nº 8.429/92 teria natureza criminal, aplicando em favor do autor o

20 DELGADO, José Augusto. Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, p. 21-42, 2002.

21 COSTA apud DELGADO, op. cit.

22 Ibidem, p. 22.

23 OSÓRIO apud DELGADO, op. cit., p. 24.

disposto no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal. Porém, essa decisão foi reformada pelo pleno desse Tribunal, em julgamento de conflito de competência, fixando entendimento de que sua natureza era civil e que a Vara Criminal era incompetente para seu julgamento.

Ainda sob o aspecto jurisprudencial, José Augusto Delgado informa que o Superior Tribunal de Justiça, por maioria, afastou a tese da natureza penal da improbidade administrativa, sendo que no Julgamento da Reclamação 591/SP, por meio do voto de desempate do Ministro Nilson Naves, afastou o foro de prerrogativa de função de Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho, fixando o seguinte entendimento:

3. Conquanto caiba ao STJ processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição, art. 105, I, a), não lhe compete, porém, explicitamente, processá-los e julgá-los por atos de improbidade administrativa. Implicitamente, sequer, admite-se tal competência, porquanto, aqui, trata-se de ação civil, em virtude de investigação de natureza civil competência, portanto, de juiz de primeiro grau.²⁴

Importante destacar que há tendência nos Tribunais Superiores de assumir a posição mista, considerando o ato de improbidade das autoridades passíveis de responder por crime de responsabilidade, como se praticassem esse delito, devendo o processamento e julgamento ser remetido às respectivas cortes, conforme se vê em interessante artigo do Ministro Gilmar Mendes²⁵.

Este subscritor conclui que, apesar das penas impostas no artigo 12 da LIA, elas não possuem natureza penal, pois não impõem ao condenado a submissão à perda de liberdade, não se tratando de pena privativa.

O fato dessas penalidades aproximarem-se dos efeitos da condenação previstos nos artigos 91 e seguintes do Código Penal não interferem em sua natureza de sanção administrativa, posto que a improbidade visa diretamente a aplicação das penas de perda da função pública ou

²⁴ BRASIL apud DELGADO, p. 26.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. A improbidade administrativa pelo supremo tribunal federal. In: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controversos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 113-141.

mandato, suspensão dos direitos políticos, valores acrescidos ilicitamente com a prática do ato, multa civil e proibição de contratar e receber incentivos fiscais, aplicadas conjunta ou separadamente, não se tratando de efeito secundário de uma sentença condenatória.

Apesar de, indiscutivelmente, tratar-se de uma ação civil, há uma peculiaridade na improbidade administrativa, muito bem observada por Fábio Medina Osório.

Referido autor afirma que o Estado exerce seu poder punitivo de diversas formas, sendo a sanção administrativa uma delas, ao lado do próprio Direito Penal. De qualquer forma, todas as vezes em que a administração aplica uma punição, ela está exercendo o que chamamos de *jus puniendi*.

Por isso, ele defende que o tratamento da sanção administrativa deve ser destacado em um ramo próprio, denominado Direito Administrativo Sancionador.

Quanto à sanção administrativa propriamente dita, afirma que:

Antes de analisar o conceito mencionado, cabe reconhecer que tal proposta teórica sinaliza quatro elementos fundamentais na estruturação da sanção administrativa, numa dimensão tipicamente europeia, da qual, a priori, somos herdeiros: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); b) efeito afliitivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se, nesse tópico, em: b1) privação de direitos preexistentes e b2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico) consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal).²⁶

Especificamente quanto às penas impostas pela Lei de Improbidade Administrativa, apesar de sua aplicação ser realizada por uma autoridade judicial²⁷, em uma ação civil, o autor defende que, mesmo

26 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 91.

27 Quanto à possibilidade de a autoridade judiciária eventualmente aplicar uma sanção administrativa, assim nos ensina Fábio Medina Osório: “Não configura, portanto, elemento indissociável da sanção administrativa a figura da autoridade administrativa, visto que

assim, se trata de uma sanção administrativa, abarcada pelo Direito Administrativo Sancionador.

A própria LIA em sua mais recente reforma deixou expressamente assentado que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”²⁸.

Dessa forma, apesar de não se tratar de direito penal, a sanção na improbidade administrativa, por exteriorizar o *jus puniendi* do Estado, deve absorver a maioria de suas garantias, mormente o devido processo legal.

Nesse sentido, importante lição trazida pelo autor citado:

A improbidade contemplada no art. 37, § 4º, da Magna Carta, é disciplinada pelo direito administrativo sancionador, ao passo que a ação civil pública de improbidade administrativa tem natureza punitiva, inserindo-se nos domínios do Direito Processual Civil Público Punitivo, o que significa submetê-la explicitamente, por força do devido processo legal, à garantia de interdição à arbitrariedade e da legalidade que embasam o Estado Democrático de Direito, aos direitos e garantias fundamentais assegurados aos acusados em geral e aos princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador. Refiro-me, mais concretamente, aos princípios da legalidade, culpabilidade, tipicidade, especialidade, subsidiariedade, alternatividade, consunção, proporcionalidade, isonomia, razoabilidade, contraditório, ampla defesa, individualização da pena e presunção de inocência, além do devido processo legal.²⁹

2.3. Improbidade administrativa e infração disciplinar

Grande parte dos servidores públicos, ao ingressarem na administração, seja por meio de concurso público ou cargo comissionado, faz adesão a um estatuto, que regula seus direitos e deveres, tais quais,

podem as autoridades judiciárias, de igual modo, aplicar essas medidas punitivas, desde que outorgada, por lei, a respectiva competência repressiva, na tutela de valores protegidos pelo Direito Administrativo” (Ibidem, p. 99).

28 BRASIL, 1992, art. 1º, § 4º.

29 OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas, penal e civil no âmbito da improbidade. In: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). *Improbidade administrativa: temas atuais e controversos*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 94.

forma de exercício, contagem de tempo de serviço, promoção, vantagens pecuniárias, licenças, férias etc.

Além desses direitos, invariavelmente, esses estatutos possuem uma parte que se dedica às hipóteses de rompimento com os deveres e proibições e a prática de condutas tidas como intoleráveis pela administração pública, bem como suas consequências, que, no mais das vezes, variam desde uma mera repreensão, advertência ou censura, passando pela pena de suspensão, até a demissão ou cassação da aposentadoria, sendo que algumas leis, como no caso do estado de São Paulo, criam, ainda, a figura da demissão a bem do serviço público.

Chama-se de infração disciplinar o rompimento desses deveres, proibições e a prática de condutas tidas como intoleráveis pela administração pública, com a consequente punição.

Essa infração é uma espécie de ilícito administrativo, que apresenta a mesma estrutura do ilícito civil, na exata definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O servidor responde administrativamente pelos ilícitos administrativos definidos na legislação estatutária e que apresentam os mesmos elementos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano³⁰.

Evidente que, por se tratar de uma estrutura semelhante ao ilícito civil, ela não exige, tal qual o crime, a presença da tipicidade, bastando que o servidor público descumpra algum dever ou proibição imposto na legislação, como por exemplo, “ser assíduo e pontual”³¹, sem a necessidade de uma descrição de como se dará a infração disciplinar, com a explicitação dos elementos subjetivos e objetivos.

Mais uma vez reporta-se aos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o tema:

Não há, com relação ao ilícito administrativo, a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal. A maior parte das infrações não é definida

30 DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 520.

31 SÃO PAULO. Lei nº 10.261 de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção 1, São Paulo, p. 2, 29 out. 1968, art. 241, inc. I.

com precisão, limitando-se a lei, em regra, a falar em falta de cumprimento dos deveres, falta de exaçaõ no cumprimento do dever, insubordinação grave, procedimento irregular, incontinência pública; poucas são as infrações definidas, como o abandono de cargo ou os ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções.³²

A consequência da prática da infração disciplinar, que será apurada mediante regular processo, importa uma sanção administrativa e, por isso, como já referido acima, trata-se do exercício do *jus puniendi* estatal, fazendo parte daquilo que se convencionou enquadrar como Direito Administrativo Sancionador, com todos os reflexos das garantias constitucionais, muitas delas importadas do Direito Penal, como o devido processo legal, direito ao contraditório e ampla defesa, proporcionalidade, razoabilidade, individualização da pena, presunção de inocência, entre outros.

Os atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, sem exceção, importam em infração disciplinar, sendo que várias leis, como o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, tratam especificamente deles, determinando aplicação da pena de demissão a bem do serviço público³³. No entanto, diante da atipicidade da infração disciplinar, é possível a prática da chamada improbidade disciplinar, sem que tal ato esteja especificamente descrito na LIA, como ocorre, explicitamente, no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, que já previa o ato de improbidade como causa de demissão no artigo 132, inciso IV, da Lei nº 8.112/90.

No caso do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 10.261/1968), apesar de não haver menção expressa à improbidade como infração disciplinar, independentemente da LIA, ela ocorre diante da violação ao dever de honestidade, seja por meio do rompimento dos deveres dispostos no artigo 241, destacando-se o de guardar sigilo sobre os assuntos da administração (inc. IV e art. 257, inc. III³⁴) e proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função (inc. XIV);

32 DI PIETRO, op. cit., p. 520.

33 A Lei Estadual nº 10.261/68 prevê como pena de demissão a bem do serviço público praticar ato definido em lei como de improbidade (SÃO PAULO, op. cit., art. 257, inc. XIII).

34 Dependendo do grau da violação pode haver incidência no artigo 257, inc. III, da Lei nº 10.261/68.

nas proibições dos artigos 242 e 243, como empregar material do serviço público em serviço particular (art. 242, inc. VIII) e lograr proveito por meio do exercício do cargo (art. 243, inc. XI e art. 257, inc. VIII); bem como nos atos intoleráveis descritos no artigo 257, como a prática de crimes contra a administração e fé pública (inc. II e inc. IX), lesar o patrimônio e cofres públicos (inc. VI), recebimento de propinas (inc. VII); e prática de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores (inc. XII).

Sendo infração disciplinar, é possível que o servidor público responda cumulativamente, pelo mesmo ato de improbidade, tanto na esfera civil como na disciplinar, podendo perder o cargo naquela e ser demitido nesta, o que não representará *bis in idem*.

Isso ocorre em razão da independência dos poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal. No caso do estado de São Paulo, há previsão expressa no artigo 250, § 1º, de que “a responsabilidade administrativa é independente da civil e da criminal”³⁵.

Evidente que essa independência não pode ser encarada de forma absoluta, havendo casos em que a decisão judicial repercute na administrativa, nos exatos termos previstos pelo artigo 935 do Código Civil, ao afirmar que haverá repercussão desta naquela quando, de forma absoluta e definitiva, o juízo criminal afastar a autoria ou a existência do fato, sem prejuízo de, na decisão administrativa, haver algum resíduo da falta, ou seja, a sanção administrativa não se conter tão somente no crime analisado pelo Poder Judiciário, nos exatos termos da Súmula 18 do STF.³⁶

A par da independência das instâncias, é imprescindível a existência de colaboração entre as autoridades que apuram o ato de improbidade administrativa, auxiliando na produção de provas, a fim de que, dentro do possível, se harmonizem as decisões, evitando contrariedade entre ambas.

Além da improbidade como infração disciplinar, ela também pode ser considerada como justa causa para o rompimento do contrato de trabalho, prevista no artigo 482, alínea “a”, da Consolidação das Leis do Trabalho, que diz:

35 Ibidem, art. 250.

36 “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”.

Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

a) ato de improbidade;³⁷

É o que a doutrina convencionou chamar de improbidade trabalhista, que possui uma conceituação mais ampla do que a administrativa, pois se relaciona a todos os atos desonestos praticados pelo empregado durante o contrato de trabalho, como furto, adulteração de documentos pessoais ou pertencentes ao empregador, recebimento de propina etc.

No caso de empregado público contratado no estado de São Paulo, na administração direta, autárquica e fundacional, que pratique ato de improbidade administrativa previsto na LIA, além de poder responder pela respectiva ação civil de improbidade, concomitantemente, sofrerá processo sancionatório previsto nos artigos 62 e seguintes da Lei Estadual nº 10.177/98, visando a rescisão do contrato por justa causa.

3. EVOLUÇÃO PATRIMONIAL INCOMPATÍVEL

3.1. Ato de improbidade que cause enriquecimento ilícito

O artigo 9º da Lei nº 8.429/92 inaugura a descrição dos tipos de improbidade administrativa, mais comumente chamados de atos de improbidade administrativa, sendo que o *caput* traça seus elementos essenciais e os incisos seguintes descrevem doze formas específicas de sua incidência, sem, contudo, esgotá-las.

Essa espécie de ato de improbidade é a mais grave de todas, pois, nos dizeres de Marino Pazzaglini Filho, “contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral”³⁸.

Apesar de necessariamente não constituir elemento do tipo, como ocorre no artigo 11 dessa mesma lei, o dever de honestidade, que caracteriza

37 BRASIL. *Consolidação das leis do trabalho – CLT e normas correlatas*. Brasília, DF: Senado Federal, 2017, p. 80.

38 PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 53.

a própria probidade, é frontalmente violado, pois, nesse caso, o autor do ato faz do serviço público um balcão de negócios, deturpando a finalidade última do exercício de suas funções, que é a concretização do interesse público.

Trata-se do agente público que trai o mais comezinho dever para com a Administração Pública, buscando potencializar seus ganhos por meio da venda do seu serviço em favor de interesses espúrios de particulares, que buscam facilidades perante a Administração Pública, ou mediante apropriação do erário público, infringindo os princípios basilares insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Atualmente, após a edição da Lei nº 14.230/21, assim reza o artigo 9º, *caput*, da Lei nº 8.429/92:

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 [...].³⁹

O artigo acima trouxe poucas alterações com relação à redação anterior, sendo que a mais expressiva é a afirmação de que o ato de improbidade somente se dará “mediante a prática de ato doloso”, questão que já era pacificada pela doutrina e jurisprudência, como se vê do ensinamento de Marçal Justen Filho:

O elemento subjetivo do ilícito do art. 9º é o dolo. Essa orientação já prevalecia antes da edição da Lei 14.230/2021. No entanto e para eliminar qualquer controvérsia, houve a inclusão da exigência do dolo para a configuração da improbidade do art. 9º.⁴⁰

De acordo com lição de Marino Pazzaglini Filho, esta modalidade de ato de improbidade se caracteriza pelo preenchimento simultâneo dos seguintes requisitos:

- recebimento de vantagem patrimonial indevida por agente público, acarretando, ou não, dano ao erário;

39 BRASIL, 1992, art. 9º.

40 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 126.

- vantagem decorrente de comportamento ilícito do agente;
- ciência do agente da ilicitude (dolo) da vantagem obtida; e
- nexa causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a indevida vantagem por ele auferida.⁴¹

O principal requisito, considerado elemento desse tipo, é o recebimento de vantagem indevida.

Todo agente público, desde um simples Oficial Administrativo, até um Magistrado, passando pelo trabalho não remunerado de um mesário na Justiça Eleitoral⁴², com maior ou menor autonomia no exercício de suas funções, presta seus serviços com o fim de atender as necessidades da sociedade.

Normalmente o agente recebe uma contraprestação por esse serviço, podendo ser representada em dinheiro (vencimentos, salários, comissão etc.) ou reconhecimento público, quando não remunerado (jurado, preferência em concurso público⁴³; mesários, dispensa do serviço pelo dobro dos dias prestados⁴⁴ etc.), sendo que todas essas vantagens devem ser previstas em lei.

Por outro lado, o recebimento de vantagem patrimonial não prevista em lei é fruto de desvio, é considerada como indevida e, por isso, pode constituir ato de improbidade administrativa.

Importante salientar que este artigo se refere a qualquer vantagem patrimonial, desde que economicamente apreciável, compreendendo valores em dinheiro, bens móveis ou imóveis, ações, título ao portador, cheques, notas promissórias etc.

41 PAZZAGLINI FILHO, op. cit., p. 54.

42 As pessoas que não recebem remuneração, mas exercem um múnus público, apesar de, especificamente, não serem conceituadas como servidores públicos, mas particulares em colaboração com a Administração, são considerados agentes públicos nos termos do artigo 2º, *caput*, da LIA.

43 BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 19699, 13 out. 1941, art. 440.

44 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997, art. 98.

O recebimento da vantagem indevida não precisa acarretar dano ao erário público, sendo que somente o fato de a receber já viola o dever de probidade do servidor, podendo, inclusive, tratar-se de prática de ato de ofício.

O segundo requisito da improbidade é a razão de seu recebimento ter por origem o exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade com relação às pessoas enumeradas no artigo 1º da LIA.

O terceiro é o elemento subjetivo, que se constitui pelo dolo, ou seja, o autor do ato de improbidade administrativa suscetível de causar enriquecimento ilícito deve ter a ciência da ilicitude da vantagem patrimonial.

Como nos ensina Marçal Justen Filho:

Somente se configura a infração do art. 9º quando o agente público atuar de modo consciente e intencional quanto à obtenção de uma vantagem indevida e a sua incorporação ao patrimônio próprio ou de terceiro.⁴⁵

O último requisito é o nexo de causalidade entre o enriquecimento ilícito e o desempenho de determinada função pública.

Isso significa que é necessário demonstrar que, por conta da prestação do serviço público, correspondente a um ou vários atos, o agente recebeu, em contraprestação, um bem patrimonialmente considerado. Por exemplo, determinado Diretor de uma unidade do Departamento de Trânsito (Detran) recebeu R\$1.000,00 de um condutor para fazer desaparecer a pontuação em sua Carteira Nacional de Habilitação (CNH), que seria causa de um processo de suspensão. Assim, temos a vantagem indevida (R\$1.000,00) e o exercício da função (Diretor do Detran com atribuição de baixa em pontos de carteira de habilitação), bem como o nexo causal entre o ato praticado: dar, sem causa legal que a justifique, baixa nos pontos, e o recebimento do valor.

Assim, não basta demonstrar que em certa data um diretor da unidade do Detran recebeu R\$1.000,00 além de seus vencimentos. Aliás, o valor pode ser ilícito, fruto de venda de entorpecente, por exemplo, sem, contudo, tratar-se de ato de improbidade administrativa, posto a ausência de nexo entre o valor e a atividade desempenhada pelo agente público.

45 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 127.

Por fim, como dito linhas atrás, o artigo 9º, além de definir o que seria o ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, criou doze espécies dessa modalidade, assim as definindo:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

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; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.⁴⁶

Essas espécies de atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, apesar de serem exemplificativas, ou seja, não esgotarem suas hipóteses, devem se amoldar ao *caput*, isto é, não tratam de tipos independentes, devendo estar presente a vantagem indevida em razão da função, por ato doloso, com liame entre determinado ato funcional e a obtenção do bem, havendo, porém, em relação à evolução patrimonial, corrente em sentido diverso.

3.2. Enriquecimento ilícito por evolução patrimonial incompatível

3.2.1. Generalidades e histórico

O artigo 9º, inciso VII, da LIA criou uma hipótese específica de ato de improbidade administrativa, conhecida como evolução patrimonial incompatível ou, nos dizeres de Fábio Medina Osório, enriquecimento desproporcional sem causa aparente.

Trata-se aqui de apenas o agente público que ostenta nível de vida completamente destoante dos vencimentos recebidos, enriquecendo

46 BRASIL, 1992, art. 9º.

rapidamente, sem qualquer paralelo com os demais colegas que atuam na mesma repartição e, aparentemente, sem base em fortuna amealhada por sua família.

Como nos ensina Fábio Medina Osório:

Não há o menor pudor por parte dos agentes públicos que passam a ostentar patrimônio milionário, após alguns anos de serviço público, rapidamente constituindo instrumentos de “lavagem” de dinheiros, de modo a lograr aparência de suposta idoneidade, só factível aos olhos dos incautos ou dos que não querem ver. É claro que o inventário dos bens dos homens públicos não passa apenas pela fiscalização de seus rendimentos e bens declarados, mas vai muito além desses patamares formais, alcançando terceiros e todo um padrão de vida que pode e deve ser auditado.⁴⁷

A preocupação em punir o agente público que usou das suas funções para, indevidamente, tornar-se rico não surgiu com a LIA, mas já vinha se desenhando anteriormente.

Já na época da ditadura militar dos anos 1960 a 1980 havia uma grande preocupação com o combate à corrupção, sendo que o Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968, prevendo a cassação de mandados e a suspensão de direitos políticos por prazo indeterminado, permitiu o confisco de bens em decorrência de enriquecimento ilícito, por decreto do Presidente da República.

Em razão desse ato, foi editado o Decreto-Lei nº 359 de 17 de dezembro de 1968, que criou, dentro do Ministério da Justiça, a Comissão Geral de Investigação, destinada a realizar investigação sumária para o confisco de bens daqueles que enriqueceram ilicitamente no exercício do cargo ou função pública. Concluída a investigação, eram apontados quais bens foram produto de enriquecimento ilícito, sendo que o Presidente da República expedia um decreto determinando o confisco em favor da Fazenda Pública, notificando os Cartórios de Registros de Imóveis para fazerem a transmissão da propriedade.

Quanto a esse decreto, assim nos ensina Wallace Paiva Martins Junior:

⁴⁷ OSÓRIO, 2020, p. 535.

O Decreto-lei nº359 considerava enriquecimento ilícito, dentre outros fatos, “a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo função pública da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, assim como das respectivas autarquia, empresas públicas ou sociedade de economia mista, sem que, à época da aquisição, dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo, à vista de declaração de rendimentos apresentada para fins de pagamento do imposto de renda”, bem como, “embora dispondo, à época da aquisição, de idoneidade financeira para fazê-lo, não haja comprovado a sua legitimidade perante a comissão (art. 6º, parágrafo único).⁴⁸

Assim, antes da LIA já havia previsão legal do enriquecimento ilícito por evolução patrimonial incompatível, sendo que, pela dicção do artigo 7º deste decreto: “o ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado”⁴⁹. Dessa forma, constatado que determinado bem não era correspondente aos vencimentos do agente público, cabia a ele demonstrar sua legitimidade; não o fazendo, a Comissão indicava que ele era produto de enriquecimento ilícito, sendo que o Presidente, por meio de Decreto, determinava seu confisco, declarando nula qualquer alienação desse bem.

Posteriormente, por meio do Ato Complementar 42, de 27 de janeiro de 1969, houve ampliação da incidência deste decreto, podendo atingir particulares que mantivessem relação com a Administração Pública, bem como as associações e entidades beneficiadas com verbas públicas, permissionárias ou concessionárias de serviços públicos.

Ainda em 1969 o Ato Institucional 14, de 5 de setembro de 1969, alterou a redação do artigo 150, § 11, da Constituição Federal para permitir o confisco nos casos de enriquecimento ilícito ou dano ao erário público.

Esse sistema durou até a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que, dando nova redação ao artigo 153, 11, da Constituição Federal, revogou as regras acima, proibindo o confisco de bens.

48 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal nº 8.429/92. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 95-110, 1997, p. 100.

49 BRASIL. Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 10913, 18 dez. 1968, art. 7º.

3.2.2. Incidência da evolução patrimonial incompatível

A evolução patrimonial incompatível é verificada quando o agente público possui um nível de vida que seus vencimentos não comportam.

No entanto, para efeito da ocorrência de ato de improbidade, nos termos do artigo 9º, inciso VII da LIA, basta que o agente público adquira, durante o exercício de suas funções, qualquer bem não alcançado pelos seus vencimentos.

A expressão bem contida nesse inciso deve abarcar todo e qualquer objeto que tenha valor patrimonial, como veículos, casas, joias, títulos, dinheiro em espécie etc. Importante ressaltar que não somente os bens declarados no campo próprio na declaração de imposto de renda devem ser considerados, mas deve-se, também, incluir eventuais rendimentos, como, por exemplo, a simulação de aluguel inexistente, ou, mesmo que existente, por valor superior àquele efetivamente pago.

Igualmente, a demonstração de patrimônio incompatível não deve ficar limitada à declaração de renda do agente público, devendo, se o caso, ser estendida às declarações de seu cônjuge, filhos, pais, ou seja, havendo indício de ocultação de bens em patrimônio de terceiro deve a investigação abrangê-los. Ademais, essa constatação também pode ser estendida para outros gastos, geralmente ocultos, como cartão de crédito, depósito em conta corrente no Brasil e no exterior etc., sendo possível, inclusive, quebra de sigilo fiscal e bancário durante a sindicância patrimonial, sendo transcrito abaixo interessante caso julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sobre essa questão:

Procedimento administrativo instaurado. Sindicância patrimonial. Quebra de sigilo de dados sem autorização judicial. Auditor fiscal da receita estadual. Patrimônio incompatível com seus ganhos. Decisão agravada que indeferiu o sobrestamento do Processo Administrativo Disciplinar. Inconformismo do agravante. Alegação de impossibilidade de quebra de sigilo no âmbito no bojo de sindicância. A Constituição da República ao consagrar o princípio da moralidade, estabeleceu também a necessidade de proteção à moralidade e de responsabilização do agente que atua em desconformidade com tal preceito, sendo certo que os atos que importem em enriquecimento ilícito configuram ato de improbidade, consoante os termos do art. 9º, da Lei nº. 8.429/92.

O procedimento impugnado pelo recorrente se lastreia em decreto cujo fundamento de validade constitucional reside no princípio da moralidade administrativa. Por outro lado, o art. 198, § 1º, II, do CTN, prevê a possibilidade de intercâmbio de informações sigilosas para a instrução de procedimento destinado a apurar infração administrativa. O STJ já se pronunciou quanto à possibilidade de quebra de sigilo bancário e fiscal sem a prévia autorização judicial. Indeferimento ou concessão da antecipação que somente se reforma se teratológica, contrária à lei ou à evidente prova dos autos. Súmula 59, do TJRJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO.⁵⁰

3.2.3. Ônus da prova

Esta provavelmente é a questão mais tormentosa sobre a evolução patrimonial incompatível.

Vários autores, entre eles Wallace Paiva Martins, defendem que o patrimônio incompatível é a forma residual encontrada pela LIA para punir o agente público desonesto, que buscou o serviço público para enriquecer.

A evolução desproporcional do patrimônio (ou variação patrimonial incompatível) é caso residual de enriquecimento ilícito, pois se não há prova de que a vantagem econômica percebida é relacionada ou conexa a prática de ato, ou abstenção da execução de ato de ofício, afastando a incidência de outra modalidade de enriquecimento ilícito, mesmo assim afigura-se inidôneo o enriquecimento do agente público, porque adquiriu bens ou valores desproporcionais ou incompatíveis com a evolução de seu patrimônio ou renda. Sua razão repousa na ideia de uma presunção da ilegitimidade do enriquecimento, pois não deriva de justa causa, aproximando o enriquecimento sem causa do ilícito.

Neste caso, a lei presume a inidoneidade do agente público que adquire bens ou valores incompatíveis com a normalidade do seu padrão de vencimentos. Para tanto, basta provar que o agente público exercia

50 RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça (18. Câmara cível). **Agravo de Instrumento 0020298-47.2019.8.19.0000**. Agravante: Carlos Sergio Silva Janiques. Agravado: Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Des. Margaret de Oliveira Valle dos Santos, 18 de setembro de 2019. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759753448/agravo-de-instrumento-ai-202984720198190000>. Acesso em: 6 jul. 2022, p. 1.

função pública e que os bens e valores (mobiliários ou imobiliários) adquiridos sejam incompatíveis ou desproporcionais a evolução de seu patrimônio ou sua renda.⁵¹

Dessa forma, defende este autor que aquele que recebe valores dos entes da federação pode, eventualmente, ter seu patrimônio auditado e, se durante essa investigação, for constatada que parte de seus bens não são compatíveis com seus vencimentos, poderá ser instaurada contra ele uma ação de improbidade administrativa, posto que o inciso VII da lei cria uma presunção de que referido patrimônio constituiu vantagem indevida, adquirido no exercício das funções.

Para esses autores, constatada a incompatibilidade, caberá ao servidor público demonstrar sua legitimidade, havendo inversão do ônus da prova, tratando-se de presunção *juris tantum*.

O Superior Tribunal de Justiça vem interpretando o inciso VII dessa forma, como se vê do julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUMENTO PATRIMONIAL SEM JUSTIFICATIVA LEGAL. ART. 132, IV, DA LEI 8.112/1990 E ART. 9º, VII, DA LEI 8.429/1992. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCREMENTO PATRIMONIAL. RELAÇÃO COM DESVIO FUNCIONAL. DESNECESSIDADE. JUSTIFICATIVA DA ORIGEM DOS BENS. ÔNUS DA PROVA DO SERVIDOR. PENA DE CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. NATUREZA CONTRIBUTIVA/PREVIDENCIÁRIA DO BENEFÍCIO. EC 20/1998. CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ E DO STF. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. MEDIDA LIMINAR REVOGADA.

[...]

6. “A improbidade administrativa consiste em o servidor público amellar patrimônio a descoberto independe da prova de relação direta entre aquilo que é ilícitamente feito pelo servidor no desempenho do cargo e seu patrimônio a descoberto. Espécie de improbidade em que

51 MARTINS JUNIOR, op. cit., p. 103.

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 10.12.2016; 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.

8. A compreensão sedimentada no STJ, relativa ao ônus da prova da licitude do incremento patrimonial, é de que, demonstrada pelo Estado-acusador riqueza incompatível com a renda do servidor, a incumbência de provar a fonte legítima do aumento do patrimônio é do acusado, e não da Administração.

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 10.12.2016; 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 16.10.2012.⁵²

De outra banda, há posicionamento doutrinário e jurisprudencial de que cabe à Administração não só demonstrar a evolução patrimonial incompatível como também que ela se deu em razão de determinado ato ou atos durante o exercício da função.

Nesse sentido, diz Marino Pazzaglini Filho:

A bem da verdade, na ação civil de improbidade administrativa, incumbe ao seu autor provar que o agente público adquiriu valores incompatíveis com a evolução de seu patrimônio e renda em decorrência do exercício abusivo, corrompido, subvertido de seu mandato, cargo, emprego ou função pública.

Não há, na espécie, qualquer previsão legal, explicitamente, de inversão do ônus da prova. E sua adoção, por ser excepcional e afastar a regra processual geral *actori incumbit probatio*, tem que ser expressa e não tácita ou presumida.⁵³

Esse mesmo autor cita julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. IMPUTAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA APARENTE (EVOLUÇÃO PATRIMONIAL SEM PROPORÇÃO COM OS VENCIMENTOS). PROCEDÊNCIA ORIGINÁRIA.

52 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 21.708/DF. Impetrante: Celso Renato Inhan. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 8 de maio de 2019. *Diário da justiça eletrônico*, 11 set. 2019, p. 1.

53 PAZZAGLINI FILHO, op. cit., p. 66.

1. Admitir, contra o servidor público, uma presunção iuris tantum de culpa é assediar indevidamente a norma constitucional que protege o estado de não culpabilidade (inc. LVII, art. 5º, CF-88).
2. Exigir, para afastar suposta presunção iuris tantum de culpa, a prova de toda causa do patrimônio de um servidor público abrangeria não apenas as causas lícitas, mas também as ilícitas. Ora, quanto a estas últimas, decerto, se infringiria o princípio nemo tenetur edere contra se, acolhido tanto na esfera penal (art. 186, Cód. Pr. Pen.), quanto na civil (cf. inc. II, art. 229, Cód. Civ., e inc. I, art. 347, Cód. Pr. Civ.).
3. A ação de improbidade administrativa tem por núcleo exatamente atos ímprobos na órbita da Administração Pública e não outros eventuais ilícitos.
4. No sistema da Lei nº 8.429/1992, nulla poena sine accusatione, actio ne improba, culpa ne que probatione. Extinção do processo, sem resolução de mérito, prejudicado o exame do recurso da autora (Ap. 994.09.315995-1 – 11a Câmara de Direito Público – Rel. Des. Ricardo Dip, j. 3.5.2010).⁵⁴

Assim, para tal corrente, cabe ao autor da ação de improbidade não só demonstrar a existência da vantagem indevida e que o seu ator, nesta época, ocupava determinada função pública, mas também o nexo causal, ou seja, que o aumento do patrimônio incompatível se deu pela prática de determinado ato ou atos em decorrência do seu exercício, lícito ou ilícito.

Admitir a inversão do ônus da prova, para parte da doutrina, importaria em desconfiguração do princípio da presunção de inocência garantido pelo artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, sendo considerada correta a exclusão dessa previsão durante a tramitação do projeto da lei de improbidade administrativa no Congresso Nacional⁵⁵.

54 Ibidem, p. 68.

55 Marino Pazzaglini Filho escreveu sobre a previsão de inversão do ônus da prova:

“Além disso, o legislador, efetivamente, não pretendeu a inversão do ônus da prova, posto que o projeto continha originalmente, no que era seu art. 26, a estipulação da inversão do ônus da prova no caso de enriquecimento sem causa (antigo inciso VII do art. 12, atual inciso VII do art. 9º), o qual dizia: ‘quando a ação civil tiver por fundamento o inciso VII do art. 12, cabe ao agente público ou beneficiário demonstrar a origem lícita dos recursos

3.2.4. Declaração de bens

O artigo 13 da LIA determina que o agente público deverá, quando ingressar no serviço público, apresentar uma via da declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza entregue à Receita Federal do Brasil, que será arquivado no setor de Recursos Humanos, devendo, anualmente, entregar a respectiva declaração, bem como na data em que deixar o exercício do mandado cargo, emprego ou função.

Importante notar que a obrigatoriedade da entrega de uma via da declaração de imposto de renda trata-se de novidade trazida pela Lei nº 14.230/21, sendo que na regra anterior a obrigação era de apresentar a declaração de bens.

Essa regra foi repetida na Lei nº 8.730/93 para os servidores públicos federais, sendo que no estado de São Paulo ela foi regulada pelo Decreto nº 41.865/97, quanto aos servidores públicos estaduais da administração direta ou indireta, empresa pública e sociedade de economia mista, sendo que as autoridades e dirigentes enumerados no artigo 3º desse decreto deverão apresentar, também, as declarações, se houver, do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob sua dependência.⁵⁶

A recusa na apresentação da via da declaração do imposto de renda pode ser punida com demissão, bem como a apresentação de declaração falsa, conforme expressa o § 3º, da Lei nº 8.429/92.

A investigação da evolução patrimonial, incluindo o ato de recusa e falsidade na declaração, dar-se-á por meio do que se chama de sindicância patrimonial, que na união fica a cargo da Controladoria-Geral (Decreto nº 10.251/2020) e no estado de São Paulo pela Corregedoria Geral da Administração (Decreto nº 58.276/12).

financeiros utilizados para a aquisição de valores ali mencionados'. Entretanto, esse dispositivo, excluído na Câmara dos Deputados, não foi convertido em lei, o que demonstra, também, não caber, na espécie, a inversão excepcional do ônus dessa prova" (Ibidem, p. 67).

56 A lei e decreto mencionados referem-se à declaração de bens, devendo ser atualizadas para a apresentação de uma via da declaração do imposto de renda.

4. CONCLUSÃO

A improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, como visto anteriormente, é a mais séria violação que o agente público pode praticar no exercício de suas funções, equiparando-se, muitas vezes, com os tipos penais de corrupção, concussão ou peculato, que, por isso, merecem as reprimendas mais graves previstas no artigo 12 da LIA⁵⁷.

Dentro do rol desses atos de improbidade está a evolução patrimonial incompatível que, para parte da doutrina, necessitaria de todos os seus requisitos para assim ser considerada, incluindo a prova de que a obtenção daquele bem ou bens patrimoniais foram fruto da prática de determinado ato ou atos no exercício de função, cargo, emprego ou mandato.

Igualmente, todo o ato de improbidade administrativa configura infração disciplinar, cuja reprimenda máxima será a demissão, simples ou qualificada, quando prevista.

Entretanto, além da improbidade administrativa, o servidor também está sujeito a um complexo de deveres e proibições, previsto nos vários estatutos (federal, estadual ou municipal), que não possui a mesma tipicidade exigida na Lei nº 8.429/92.

Não se pode olvidar que ao servidor público é exigido um comportamento probo, com maior intensidade do que o particular, pois além de prestar seus serviços com o fim de atender as necessidades da sociedade, recebe a respectiva contraprestação oriunda do erário público, fruto de tributos arcados por essa mesma comunidade.

Por essa razão há, atualmente, vários dispositivos legais que exigem transparência no serviço público, tanto quanto aos gastos, como à

57 “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I – na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;” (BRASIL, 1992, art. 12).

remuneração paga a cada servidor. Igualmente, é dever do funcionário não só prestar contas de seu patrimônio à receita federal como, também, ao ente da federação a que está vinculado.

Dessa forma, tanto os ganhos como o patrimônio do servidor público podem e devem ser auditáveis, não se admitindo o descompasso entre sua renda, fruto de seus vencimentos, e sua riqueza.

Por essa razão, resta claro que a evolução patrimonial incompatível do servidor público, mesmo que não haja demonstração do liame entre o ato no exercício da função e o recebimento da vantagem indevida, trata-se de falta disciplinar, desde que não haja prova de sua origem lícita.

É o caso, por exemplo, de um agente público de São Paulo que seja denunciado anonimamente de enriquecer no exercício de suas funções e, durante a sindicância patrimonial, se constate, pelas suas declarações e de sua esposa, ascensão incompatível de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem comprovação de origem, sendo que, por outro lado, a Corregedoria-Geral da Administração não encontrou elementos de que a percepção desse valor tenha se dado por determinado ato funcional. Haveria, aqui, indício suficiente para a abertura de processo administrativo disciplinar e se, durante o contraditório, não conseguir a defesa demonstrar a licitude do acréscimo, poderá haver a pena de demissão.

No estado de São Paulo, esse fato tratar-se-ia de motivo para demissão por procedimento irregular de natureza grave, previsto no artigo 256, inciso II, da Lei nº 10.261/68, diante da violação aos deveres de “estar em dia com as leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço que digam respeito às suas funções” e “proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública”⁵⁸.

Assim, para a existência de falta disciplinar por patrimônio incompatível, cabe à Administração comprovar essa incompatibilidade, e ao acusado, por sua vez, demonstrar a licitude do recebimento do valor a descoberto.

58 SÃO PAULO, op. cit., art. 241, inc. XIII-XIV.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Consolidação das leis do trabalho** – CLT e normas correlatas. Brasília, DF: Senado Federal, 2017, p. 80.

BRASIL. Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10913, 18 dez. 1968.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 19699, 13 out. 1941.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6993, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997.

DELGADO, José Augusto. Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, p. 1-106, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MARQUES, Mauro Campbell (Coordenador). **Improbidade Administrativa – Temas Atuais e Controvertidos**. Forense. Edição do Kindle.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal nº 8.429/92. **Justitia**, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 95-110, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira. A improbidade administrativa pelo supremo tribunal federal. *In*: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controversos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 113-141.

OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas, penal e civil no âmbito da improbidade. *In*: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controversos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 93-112.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça (18. Câmara cível). **Agravo de Instrumento 0020298-47.2019.8.19.0000**. Agravante: Carlos Sergio Silva Janiques. Agravado: Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Des. Margaret de Oliveira Valle dos Santos, 18 de setembro de 2019. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759753448/agravo-de-instrumento-ai-202984720198190000>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SÃO PAULO. Lei nº 10.261 de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção 1, São Paulo, p. 2, 29 out. 1968.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

