

---

DESAFIOS DO COMBATE A  
CORRUPÇÃO PELA IDENTIFICAÇÃO DO  
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS AGENTES  
PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

*CHALLENGES OF COMBATING CORRUPTION BY  
IDENTIFYING THE ILLICIT ENRICHMENT OF FEDERAL  
PUBLIC AGENTS IN BRAZIL*

---

*Rodrigo Fernando Machado Chaves*

*Mestre em Direito e Desenvolvimento (FGV), Pós Graduações em Direito  
Constitucional (ESDC), Direito Processual Civil (EPGE/SP) e MBA Executiva em  
Gestão Pública (FGV). Procurador Federal da AGU.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. O enriquecimento ilícito no cenário mundial; 2. O combate à corrupção através da identificação do enriquecimento ilícito no Brasil; 3. Dos elementos constitutivos do enriquecimento ilícito. 4 Do foco nos maiores valores; 6 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este artigo busca apresentar um panorama do combate a corrupção pela identificação do enriquecimento ilícito dos agentes públicos, com fundamento no inciso VII do artigo 9º da Lei 8.429/92. Com este objetivo, o texto é apresentado no contexto do combate à corrupção e sua importância no desenvolvimento do país. Após, demonstro o atual estágio de desenvolvimento dos modelos de transparência patrimonial, enumerando suas características e sua maior notoriedade de detecção quanto maior for o enriquecimento perpetrado pelo investigado. Ao final, verifico que, embora se trate de um instrumento poderoso de combate à corrupção, a investigação patrimonial ainda carece de maior reflexão e aprimoramento de sua implementação no sistema brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Enriquecimento Ilícito. Combate à Corrupção. Elementos do Enriquecimento Ilícito. Ônus da Prova.

**ABSTRACT:** This article seeks to present an overview of the fight against corruption by identifying the illicit enrichment of public agents, based on item VII of article 9 of Law 8,429 / 92. To this end, the text is presented in the context of combating corruption and its importance in the country's development. Afterwards, I demonstrate the current stage of development of equity transparency models, listing their characteristics and their greater awareness of detection the greater the enrichment perpetrated by the investigated. In the end, I note that, although it is a powerful instrument to fight corruption, heritage research still needs further reflection and improvement of its implementation in the Brazilian system.

**KEYWORDS:** Illicit Enrichment. Fight Against Corruption. Elements of Illicit Enrichment. Burden of Proof.

## INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno de múltiplas causas e efeitos (MAURO, 1997), sendo que, no caso do Brasil, as evidências demonstram que, por um conjunto de fatores, tornou-se elemento natural de sua configuração sócio-política-econômica, criando um “capitalismo de laços”<sup>1</sup> que prejudica não apenas o desenvolvimento, mas todo o processo democrático, já que as decisões políticas que norteiam o sistema jurídico são fundadas em um sistema maculado desde a origem.<sup>2</sup>

Não são poucas as leis e decretos que tratam do combate à corrupção, todavia, em que pesem os esforços normativos para tratar do tema, continua a figurar como um dos principais desafios das instituições públicas e da sociedade.

Conforme demonstra o índice de percepção da corrupção, produzido pela Transparência Internacional, em 2019<sup>3</sup> o Brasil ocupa a 106<sup>a</sup> colocação entre 180 países avaliados.<sup>4</sup>

Ou seja, os índices de corrupção não caíram pelo aumento do controle, pois as amarras estabelecidas pela burocracia do controle não conseguem

1 O conceito apresentado por Sérgio G. Lazzarini resume bem a sistematização econômica da corrupção e como ela se tornou ínsita ao sistema vigente no Brasil “quando se fala em favorecimento e oportunidades diferenciais induzidas por conexões entre empresas e Estado, já vem à mente a ideia de corrupção: ações ilícitas, não referendadas por lei, que envolvem suborno em troca de benefícios privados. Na sua forma mais extrema, relações clientelistas enquadram-se nesta definição. Pagamentos a oficiais do governo na tentativa de vencer uma licitação pública ou garantir a recorrência do contrato mesmo quando existem melhores prestadores de serviço são transações explícitas de favorecimento. Entretanto, em muitos casos, fica difícil traçar a linha que separa o que é corrupção e o que é simplesmente um ato legítimo para lidar com questões habituais na interface empresa-governo. Muitos empresários, na verdade, enxergam as doações na campanha a políticos como uma forma de se protegerem contra ações discriminatórias ou disfunções da máquina estatal” (LAZZARINI, 2011, p.52).

2 Não cabe aqui a ponderação acerca da necessária reforma política no sistema brasileiro, bastando mencionar que a forma como se organiza o controle patrimonial de agentes políticos no Brasil é contraproducente ao desenvolvimento da transparência da máquina pública. Sobre a possibilidade de implantação de mecanismos mais eficientes de controle democrático do Poder Legislativo dentro do escopo patrimonial do controle, é significativa a contribuição do estudo da FGV/Rio sobre a efetivação de instrumentos de controle da evolução patrimonial dos agentes políticos que atuam em matéria legislativa, inclusive como forma de implementar uma democracia mais efetiva. No estudo, a consideração da evolução patrimonial é realizada de acordo com as declarações efetuadas pelos candidatos a Justiça Eleitoral. (MICHAEL; FRANCE; SCOVINO; CARABETTA, 2018, p. 39 a 78).

3 No ano de 2019 a transparência internacional também publicou o barômetro global da corrupção para América Latina e Caribe, onde apontou em relação ao Brasil, considerando os últimos 12 meses, que 54% da população acham que a corrupção piorou, 11% pagaram suborno para acessar algum serviço público, 20 % sofreram ou conhecem alguém que sofreu extorsão sexual e 40% receberam oferta de suborno por troca de votos. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/54:bgc---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1>>. Acesso em: 26 nov. 2019. p.37.

4 Acompanhando a série histórica, nota-se que a pontuação, que indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, onde 0 significa que o país possui um alto nível de corrupção e 100 significa que o país é considerado muito íntegro, foi de 35 pontos, mantendo a sua pior pontuação histórica, atingida no ano de 2019. [...] Disponível em: <[https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?utm\\_source=WhatsApp&utm\\_medium=listas-de-transmissao&utm\\_campaign=lançamento](https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?utm_source=WhatsApp&utm_medium=listas-de-transmissao&utm_campaign=lançamento)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

detectar e combater todas as formas de corrupção possíveis, e carecem de uma reflexão profunda sobre os reais efeitos que produz.

Reverter essa situação exige alteração de comportamento, deixando a postura de intimidação do agente público e de burocratização das rotinas, para enfrentar o problema de frente, olhando para suas raízes e consequências, as quais nem sempre devem ser confrontadas de forma direta, senão pela articulação mais racional de atuação, como é a estratégia de identificação do enriquecimento ilícito.

Essa importância decorre da lógica de que corrupção, muitas vezes, tem como única referência tangível o dinheiro, que muda de mãos entre o funcionário corrupto e seu parceiro no crime, caracterizando o enriquecimento como a sua manifestação mais visível. (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p.23).

É nesse contexto que o presente artigo se ocupa, que é demonstrar como se comporta o sistema de detecção de enriquecimento ilícito de agentes públicos, com base no inciso VII do artigo 9.º da Lei 8429/92, para o combate a corrupção e como estabelecer uma política pública efetiva dos sistemas de detecção.

## 1 DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO CENÁRIO MUNDIAL

O combate à corrupção através da identificação do enriquecimento ilícito não é novidade no cenário mundial, sendo que, para o estudo dessa matéria são oportunos os trabalhos desenvolvidos no âmbito da iniciativa STAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*)<sup>5</sup>, elaborados em conjunto pelo Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crimes, que, reconhecendo a importância do tema, bem como a ausência de linha doutrinária que oriente os países nesta matéria, realizaram diversos estudos voltados a recuperação de ativos e transparência patrimonial de agentes públicos.

5 STAR é uma iniciativa que trabalha com o desenvolvimento dos países e centros financeiros para impedir a lavagem do produto da corrupção e facilitar o retorno mais sistemático dos bens roubados. Como resultado, produziu vários títulos voltados a recuperação de ativos e combate ao enriquecimento ilícito, tais como “Recuperação de ativos roubados: um guia de boas práticas para confisco de ativos não baseados em condenação” por Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant e Larissa Gray (2009, tradução livre); “Manual de Recuperação de Ativos: Um Guia para Profissionais” por Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott e Kevin Stephenson (2011, tradução livre); “Barreiras à recuperação de ativos: uma análise das principais barreiras e recomendações para Ação” por Kevin Stephenson, Larissa Gray e Ric Power; “Os mestres das marionetes: como os corruptos usam estruturas legais para ocultar ativos roubados e o que fazer sobre isso” por Emile van der Does de Willebois, J.C. Sharman, Robert Harrison, Ji Won Park e Emily Halter (2011, tradução livre); “Cargo público, interesses privados: prestação de contas por meio da divulgação de renda e ativos” (2012, tradução livre); “Em ação: criminalizando o enriquecimento ilícito para combater a corrupção” por Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias e Tammar Berger (2012, tradução livre) e “Obtendo uma transparência completa dos funcionários públicos” de Ivana M. Rossi, Laura Pop e Tammar Berger (2017, tradução livre), entre outros.

Dentre os títulos produzidos neste projeto, destaca-se o ‘guia’ elaborado por Ivana M Rossi, Laura Pop e Tammar Berger “Conhecendo o panorama completo dos funcionários públicos: um guia prático para uma divulgação financeira eficaz” onde ressaltam como a transparência patrimonial dos agentes públicos é capaz de desempenhar papel central na promoção da responsabilidade, integridade e comportamento ético no setor público, ao mesmo tempo, atuando como elo fundamental da cadeia anticorrupção. (ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, 2017, tradução livre).

Importante ressaltar que o conceito de transparência patrimonial no âmbito da iniciativa STAR, possui objeto amplo, englobando o enriquecimento ilícito e o conflito de interesses, de forma mais coordenada que a sistemática brasileira, onde, embora relacionados, os institutos são tratados separadamente nas Leis 8429/92 (LIA) e 12.813/13 (Lei de conflito de interesses).

Para esta abordagem, o enriquecimento ilícito e o conflito de interesses são manifestações da transparência patrimonial do Estado, visto sob o recorte dos agentes que o compõe. Traduz-se, por um subsistema de transparência do Estado, representando que os agentes públicos devem demonstrar a regularidade não apenas da proporcionalidade da renda, mas também de quem recebem tais valores. (ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, 2017, p.2)<sup>6</sup>.

Para os autores, a identificação do enriquecimento ilícito passa pela edificação de um sistema de divulgação financeira dos agentes públicos, que começaram a aparecer na década de 1950 e, lentamente, ganharam impulso na década de 1970, após o escândalo de corrupção Watergate nos Estados Unidos (ROSSI, POP e BERGER, 2017, p.8).

Todavia, depois de anos de crescimento modesto, nas últimas três décadas, a adoção de métodos de divulgação financeira de agentes públicos passou a crescer de forma mais significativa. (ROSSI, POP e BERGER, 2017, p.8)<sup>7</sup>.

Este crescimento exponencial experimentado a partir do ano 2000 pode ser explicado pela multiplicação de acordos internacionais, que

---

6 Considerando o objeto de pesquisa tratado se delimitar pelos indicadores patrimoniais de enriquecimento ilícito, não aprofundo o conceito de conflito de interesses previsto na Lei 12.813/13. Para este momento da pesquisa, basta ter em mente que o conflito de interesses é a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

7 O estudo teve como objeto a análise das legislações de 176 países entre os anos de 2007 a 2017. Das 176 jurisdições analisadas, 161 possuem um sistema de divulgação de rendimentos de agentes públicos. A partir desta constatação, foram selecionados 52 países, determinados entre aqueles que possuem maior foco em práticas de divulgação, para análise mais detalhada dos procedimentos adotados para escolha de divulgações financeiras, o uso da tecnologia para submissão e acompanhamento das divulgações, o acesso as informações pelos órgãos públicos e as abordagens de monitoramento. (ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, 2017, p.4).

passaram a indicar a existência de métodos de monitoramento e investigação da renda dos agentes públicos como um importante instrumento de combate à corrupção.

Um dos principais marcos normativos ocorreu em 2003 com a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção<sup>8</sup>, que previu, em seu artigo 8, parágrafo 5 que:

Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios.

O resultado deste empenho global no combate ao enriquecimento ilícito foi o aumento significativo dos países que passaram a prever algum instrumento de declaração de rendas de agentes públicos e o desenvolvimento de sistemas de controle.

## **2 DO COMBATE À CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA IDENTIFICAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO BRASIL**

Embora o Brasil não tenha criminalizado o enriquecimento ilícito a partir das convenções internacionais referidas, consolidou o entendimento da autonomia do enriquecimento ilícito como conduta a ser perseguida no combate à corrupção.

Já em 1992, a Lei 8.429 previu, no inciso VII do artigo 9.º, dentre outras condutas, como ato de improbidade administrativa, a conduta de adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.

Em 1993, a Lei 8.730, que tratou da obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelece que o Tribunal de Contas da União (TCU) manterá, em registro próprio, os bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas<sup>9</sup>, exercendo o controle da

8 Firmada em Mérida, México, em 2003, já aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005; e do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

9 É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo essa, 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: i - Presidente da

legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder.

Porém, o mecanismo prático necessário ao acesso dos dados financeiros dos agentes públicos somente foi concretizado através do Decreto 5483, de 30 de junho de 2005, que determinou a forma como deve ser realizada a declaração dos bens e valores do agente público, bem como sua atualização.

Conforme estabelecido pelo referido Decreto, os agentes públicos atualizarão, em formulário próprio, anualmente e no momento em que deixarem o cargo, emprego ou função pública, a declaração dos bens e valores, com a indicação da respectiva variação patrimonial ocorrida.

Pela redação prevista no Decreto, não foi criado um ente ou órgão central dentro da Administração para a gestão das informações prestadas na declaração, devendo a declaração ser prestada a autoridade hierárquica respectiva do agente público declarante.

O artigo 7.º do Decreto, por sua vez, prevê que a Controladoria-Geral da União poderá, sempre que julgar necessário, analisar a compatibilidade da declaração com os recursos e disponibilidades que compõe o patrimônio, na forma da Lei 8.429/92, não estabelecendo a guarda das informações.

Outra previsão importante constante do Decreto 5483, foi a necessidade de atualização anual da informação, pois a detecção da evolução patrimonial não é um procedimento linear, mas sim um “loop de *feedback*”, com cada elemento patrimonial influenciando no outro em um período longo de tempo (ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, 2017, p.70).

Posteriormente, a Portaria Interministerial MP/CGU 298, de 06 de setembro de 2007 complementou a orientação, determinando que o agente público deve autorizar o acesso direto suas informações fiscais ou, caso não promova a autorização, apresente, anualmente, em papel, declaração de bens e valores que compõe o seu patrimônio privado.

O esclarecimento previsto na Portaria interministerial foi importante para o determinar a ordem da opção a ser realizada pelo agente público, já que a sistemática anterior, embora já constitua um avanço, ainda tornava o gerenciamento e análise de milhares de documentos físicos acobertados por

---

República; ii - vice-presidente da república; iii - Ministros de Estado; iv - Membros do Congresso Nacional; v - membros da Magistratura federal; vi - membros do Ministério Público da União; vii - todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos poderes da União. Sobre o tema, ressalta-se recente decisão do STF na Pet3240, onde ficou determinado que os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Assim, fica superada a decisão STF proferida na Reclamação 2.138/DF que havia declarado que os agentes políticos passíveis de responder por crime de responsabilidade, na forma prevista no art. 102, I, “c”, da Constituição Federal, e na Lei 1.079/1950, não se sujeitavam às disposições da Lei 8.429/1992.

sigilos legais, tarefa quase impossível aos órgãos de controle, pois a inércia do agente público em formalizar a autorização impedia o acesso direto.

Com a inversão da opção para, primordialmente, ser aproveitada a declaração fiscal digital e, alternativamente, um meio físico, foi possível o gerenciamento dos dados de forma mais sistêmica e introduzir técnicas de investigação patrimonial, baseadas em métodos contábeis indiretos de prova.

### 3 DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Observando os principais regramentos relativos a enriquecimento ilícito, em outro relevante estudo realizado dentro da iniciativa STAR, Lindy Muzila, Michele Morales, Marianne Mathias e Tammar Berger, em texto que analisa a criminalização do enriquecimento ilícito, estabelecem cinco elementos-chave para sua identificação<sup>10</sup>, quais sejam: o sujeito, o período de interesse, o aumento desproporcional dos ativos (conduta), o dolo (incluindo conscientização ou conhecimento) e a ausência de justificativa da proporcionalidade da renda (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p. 11, tradução livre).

Iniciando a análise destes elementos pelos sujeitos a investigação por enriquecimento ilícito, nos termos do artigo 9.º, inciso IX da Lei 9429/92,<sup>11</sup> pode ser investigado pela referida improbidade qualquer pessoa que receba qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade, cuja criação ou custeio, o erário haja

10 Os elementos identificadores do enriquecimento ilícito apontado no trabalho dos autores se refere a uma tipologia sancionatória, com aplicação ampla ao instituto, já que partem da ressalva que os países em geral adotaram sistemas diferentes para apenar o enriquecimento ilícito. Alguns deles direcionaram esforços para a criminalização da conduta, outros, estabeleceram legislações identificadas como infrações cíveis e administrativas. Independentemente da natureza da penalidade aplicada, as disposições legais identificadoras da conduta geralmente se baseiam em disposições que diminuam ou revertam, total ou parcialmente, o ônus da prova para a acusação. No Brasil, adotou-se um sistema diverso, incluindo o enriquecimento ilícito na Lei de Improbidade Administrativa, com efeitos que vão além da mera multa e indenização cível. (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p.29).

11 Sobre a abrangência do poder disciplinar sobre os agentes públicos, é necessário ressaltar os termos do Parecer AGU GQ-35, de 18 de outubro de 1994, vinculante para a Administração Pública Federal, que restringe a aplicação da Lei n. 8.112, de 1990 ao servidor público, legalmente investido em cargo público, de provimento efetivo ou em comissão, nos termos dos arts. 2º e 3º. Portanto, os dispositivos não alcançam os titulares de cargos de natureza especial, tais como os titulares dos cargos de Ministro de Estado, pois não se submetem a positividade do regime jurídico dos servidores públicos federais, no que se refere aos deveres funcionais, cuja inobservância acarreta a penalidade administrativa. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8206>>. Acesso em: 03 fev. 2020.



concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Também incide sobre aquele que praticar atos de improbidade contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.<sup>12</sup>

Nesse sentido, não alcança os particulares, mesmo que o patrimônio seja conjunto, devendo a investigação solicitar judicialmente eventual quebra de sigilo fiscal em face de filhos ou cônjuges do acusado.

No que se refere ao período de interesse, é intervalo de tempo ao qual deve se referir a responsabilização do enriquecimento ilícito, cujo entendimento irá depender da coincidência ou não da possibilidade do enriquecimento com o exercício do cargo público.

Nesse sentido, a primeira possibilidade de demarcação temporal do enriquecimento ilícito pelas autoridades, é da concomitância de sua determinação com período em que o agente público está exercendo o cargo público.

MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, citam como exemplos desta sistemática mais estaque de verificação do enriquecimento ilícito os sistemas existentes no Chile e em El Salvador, que delimitam a averiguação patrimonial ao período estrito em que o agente público exerce suas funções<sup>13</sup>.

O sistema da contemporaneidade da investigação ao exercício do cargo, embora ofereça maior segurança jurídica a imputação, abre a possibilidade do funcionário público que pretenda praticar um ato de corrupção, adiar o recebimento dos valores ilícitos para data posterior àquela em que deixar o cargo.<sup>14</sup>

---

12 Neste trabalho, por opção metodológica, delimitamos nosso estudo neste texto aos agentes públicos submetidos a Lei 8.112/90, em especial pela possibilidade de acesso direto, anualmente, às declarações de renda.

13 “O Chile, por exemplo, torna o enriquecimento ilícito aplicável a um funcionário público ‘que durante seu mandato’ recebe enriquecimento substancial e injustificado, limitando assim as investigações a funcionários públicos que possam ter sido enriquecidos enquanto estavam no cargo. Em El Salvador adota-se uma limitação geral, especificando que o enriquecimento ilícito só pode ser presumido quando o aumento em ativos ocorre ‘a partir da data em que o funcionário assumiu o cargo até o dia em que parou suas funções’” (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p.34, tradução livre)

14 Importante registrar os efeitos da Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, regulamenta o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, determinando que, em alguns cargos, previstos no art. 2.º, pelo período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral

Outra possibilidade de demarcação temporal da possibilidade de reconhecimento do enriquecimento ilícito é a delimitação da investigação a um determinado período de tempo previamente estabelecido.<sup>15</sup>

Por fim, outros países adotaram um sistema diverso, deixando em aberto a determinação do enriquecimento, para delimitar a atuação apenas sob o aspecto funcional da evolução patrimonial do agente público independentemente do momento em que ocorreu, sem delimitar um período objetivo do prazo<sup>16</sup>.

Esta possibilidade, implica em outros problemas de implantação, em especial a insegurança jurídica e a imposição de transparência patrimonial do agente público para um período em que exerce atividades privadas, alargando essa possibilidade excepcional violação de sigilos legais a um período sem vínculo público.

No caso do Brasil, o dever de transparência patrimonial e declarações anuais somente é exigível dos agentes públicos da ativa, de forma que os agentes públicos, que não mais exerçam funções públicas, não são passíveis de verificação da evolução patrimonial de sua renda com base em declarações prestadas.<sup>17</sup>

Esta afirmação não implica em qualquer dedução de não incidência do artigo 9.º da LIA como um todo, senão, apenas, o seu inciso VII, que delimita a proporcionalidade da renda do agente público ao período compreendido no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública.

Eventual conduta de enriquecimento ilícito, em que se identifiquem pagamentos realizados após o término do período em que o agente público estava no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, tem-se como eventualmente enquadráveis nos demais dispositivos do artigo 9.º, com o ônus da prova da ilicitude do recebimento à Administração.

Por outro lado, observe-se que, embora esteja relacionado a um período compreendido entre a data de ingresso e o desligamento ou aposentadoria do agente público, a investigação patrimonial pode ocorrer em data muito posterior ao enriquecimento.

---

da União. O referido normativo, todavia, não se aplica como regra geral do serviço público, senão apenas a cargos mais altos, que tenham acesso a informações privilegiadas (arts. 2.º e 3.º).

15 A Argentina, Colômbia e o Panamá são exemplos desta sistemática. Nestes países foi estabelecido um período de interesse em investigar de dois a cinco anos após deixar o agente público cargo. (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p. 35, tradução livre).

16 Em Brunei Darassalam o enriquecimento ilícito é aplicável a qualquer pessoa que, sendo ou tenha sido um funcionário público, mantenha um padrão de vida acima do que é proporcional a seus rendimentos presentes ou passados. (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p. 35, tradução livre)

17 Essa delimitação funcional temporal do enriquecimento ilícito, existente no texto aprovado da Lei 8429/92 seria completamente diferente se não houvesse a rejeição do texto substitutivo 94 de 1991 (substitutivo ao Projeto de Lei 1.446-B, de 1991, na casa de origem, que deu origem a Lei 8429/92), que previa no artigo 12, inciso VII, o prazo de 10 anos após o término do mandato, cargo, emprego ou função pública.

A problemática de implementação dessa modalidade de contagem implica em eventual impossibilidade de identificação dos registros financeiros muito antigos, prejudicando não apenas a coleta de provas pela Administração, mas também a possibilidade de uma defesa plena.

Quanto mais distante for o período investigado, maior a probabilidade de que os registros de ativos suspeitos tenham mudado mãos ou foram liquidados, e a probabilidade de identificação das despesas incorridas será mais difícil de provar. (MUZILA, MORALES, MATHIAS E BERGER, 2012, p. 35)

No que se refere a desproporção significativa de ativos e passivos em valor desproporcional a renda declarada. Esta análise é realizada pela verificação da desproporcionalidade do valor patrimonial disponível e/ou quociente de movimentação financeira, verificados através de uma investigação das movimentações financeiras individuais e gerais, bem como eventuais sinais exteriores de riqueza.

Para esta investigação guia-se a investigação pela proporcionalidade e razoabilidade do resultado, não havendo um apontamento objetivo de um valor exato que corresponda ao ponto a partir do qual haveria a irrazoabilidade da renda.

Essa ausência da definição de um elemento objetivo para irrazoabilidade da renda declarada em comparação com a renda auferida é opção proposital, já que a definição deste padrão em termos absolutos poderia passar mensagem ao sistema de tolerância a um certo nível de corrupção.

Nesse caso, a solução do nível de tolerância da corrupção seria sua definição em padrões ínfimos. Todavia, essa solução também seria falha, pois a elaboração de padrão ínfimo para consideração de desproporção da renda é desnecessária e ineficiente, pois variações marginais são irrelevantes para a ponderação da evolução patrimonial.

No que se refere ao dolo, é a intenção do agente público de realizar depósitos, saques, transferências e outras movimentações significativas de renda incompatíveis com os vencimentos que possui, ou o uso deliberado de bens e produtos inexplicavelmente adquiridos em nome próprio ou em nome de terceiros em seu nome.

Não é necessário, portanto, a demonstração da vontade de praticar atos de corrupção em contraprestação a subornos recebidos, dada a autonomia do enriquecimento em relação ao ato de corrupção. Trata-se de um tipo abrangente, que não individualiza a conduta corrupta em si, mas das consequências de sua realização.

Por outro lado, embora possa ter alguma relação, também não se confunde com o conceito de dano da corrupção, que é muito mais abrangente e decorre do prejuízo resultante de um ato de corrupção.

Portanto, eventual dano econômico significativo causado pelo ato de corrupção não significará, necessariamente, o maior enriquecimento do agente público, que pode ter optado pela prática ilícita em troca de favores ou subornos de menor expressão econômica.<sup>18</sup>

Por fim, no que se refere a ausência de justificativa como um elemento do enriquecimento ilícito, é o elemento mais controverso para caracterização do enriquecimento ilícito, já que estabelece, como requisito identificador, o ônus ao investigado de provar a licitude da proporcionalidade do patrimônio.

#### 4 DO FOCO NOS MAIORES VALORES

Outro aspecto relevante da verificação da evolução patrimonial dos agentes públicos, é pontuar sua singularidade dentre as formas de combate à corrupção, visto que, diferentemente de outras abordagens, neste caso, não se procura verificar a correção dos atos praticados pelo agente diante da existência de conduta diretamente relacionada ao ato de corrupção, buscando descobrir o acordo celebrado entre o corrupto e o corruptor, mas a identificação da proporcionalidade dos recursos financeiros à disposição do agente público, diante das rendas declaradas e conhecidas do Estado.

Esta ponderação é importante pela alteração do foco de análise, já que o combate à corrupção, focado exclusivamente na identificação do ato de corrupção produz sistemática que não tem obtido os melhores resultados, especialmente se considerarmos o excessivo número de processos fundamentados em princípios (SUNDFELD, 2017, p.205 a 229) e a incitação do medo do gestor público, pelo significativo risco de ser pessoalmente demandado, mesmo que promova uma gestão pública dentro dos parâmetros da legalidade (GUIMARÃES, 2016, n.71).

Não se trata de afirmar que resultados mais eficientes exigem um número maior de condenações, porém parece notório que os órgãos de controle estão promovendo a verificação da probidade da conduta dos agentes

---

18 Como salienta André Mendonça “O conceito de produto ilícito está diretamente relacionado ao conceito de dano causado pelo ilícito. Ambos são relevantes para os efeitos e consequências econômicos gerados pela conduta ilegal. No entanto, apesar dessa correlação e coexistência, eles apresentam três diferenças fundamentais. Primeiro, o produto tem como perspectiva o benefício ou a renda gerada em virtude da prática ilegal, enquanto o dano está relacionado ao dano sofrido pela vítima ou pelas pessoas afetadas pelo ilícito – como o filho do pai da vítima de homicídio; segundo, porque o produto pode estar direta ou indiretamente relacionado ao ilícito, enquanto o dano geralmente está diretamente relacionado ao evento que o gerou; terceiro, porque o dano deve ser recomposto à vítima ou prejudicado, enquanto o produto será destinado ao Estado. Dada essa conexão e distinção concomitante, pode-se afirmar que o produto (lato sensu) é todo o resultado patrimonial gerado pela conduta ilegal, que pode produzir (i) danos à vítima ou a terceiros e (ii) à circulação de valores em um determinado negócio – ilícito em si ou marcado por um ilícito –, que é o produto ou produto real (stricto sensu), que pode ser considerado [a] produto bruto ou [b] produto líquido. Portanto, todo o debate sobre o produto bruto ou líquido está relacionado ao produto “stricto sensu”, mas ainda está intimamente ligado à questão dos danos causados pelo ilícito.” (MENDONÇA, 2016, p.68, tradução livre).

públicos com a apresentação de processos judiciais e administrativos de forma universal, com base em supostas ofensas a princípios ou regulamentos formais, despreocupados com aspectos qualitativos e consequenciais dessa sistemática.

Ocorre que, em um sistema litigioso, além dos problemas relativos aos custos do processo, levará vantagem aquele que detiver maior capacidade de defesa e dispuser de maiores armas e estratégias de atuação, diferentemente do agente que é demandado de forma esporádica por condutas únicas (GALANTER, 2018).

Essa estratégia universalizante do controle pelo processo, pode resultar num medo significativo do agente público de boa-fé ou do agente público que, por circunstâncias do momento, tenha praticado um ato de corrupção de forma eventual.

Por outro lado, agentes públicos que pratiquem atos de corrupção de forma habitual ou em valor significativo e geram grandes prejuízos ao Estado, têm maior familiaridade com o processo, seja por considerarem essa possibilidade na prática da sua rotineira desonestidade, seja pelas condições financeiras (pelo implemento patrimonial ilícito) de gerir esse litígio sem nenhuma interferência significativa em sua rotina.

O “controle pelo processo” não significa necessariamente um receio significativo no agente público que pratique atos de corrupção com habitualidade, já que, nesse caso, a proposição de novas demandas tem pouco significado diante das reiteradas condutas que perpetra e, quando acionado, tem conhecimento que sua conduta tem poucas chances de ser efetivamente apontada com efeitos punitivos.

De forma racional e tratando o tema desapassionadamente, os resultados obtidos pela estratégia universal de demandas pelo Estado, longe do que intuitivamente se poderia imaginar, pela imparcialidade da atuação do Estado contra a impunidade, pode gerar um efeito perverso e reverso do pretendido, privilegiando agentes públicos que cometam atos de improbidade economicamente expressivos, em relação a agentes públicos que cometam desvios esporádicos sem grandes prejuízos.

A estratégia de combate à corrupção, que tenha como foco os efeitos econômicos que produz, estabelece como alvo o agente público que pratica atos de corrupção de forma economicamente significativa e habitual, ao invés do agente público que os pratica de forma eventual ou de menor impacto financeiro.

Por óbvio, não proponho que o agente público que pratique um ato ilícito não deva ser responsabilizado pelos atos praticados por todas as vias legais de identificação do ilícito. O que observo é que a corrupção é um fenômeno humano e a atuação dos órgãos de controle devem buscar o

máximo de eficiência para combater sua ocorrência, com o menor impacto possível ao processo produtivo.

Nesta linha, é necessário eleger atuações prioritárias paralelas do controle e a investigação patrimonial de agentes públicos, que possuam patrimônio ou movimentação financeira incompatíveis com sua renda, constitui estratégia de atuação mais focada e com menores externalidades ao mercado.

## 5 CONCLUSÃO

Hoje o enriquecimento ilícito no Brasil ainda precisa de um novo marco normativo amplo que estruture a avaliação patrimonial de agentes públicos e estabeleça uma estratégia nacional de enfrentamento do tema, restando alguns caminhos úteis de serem trilhados, em especial os recomendados no âmbito da iniciativa STAR, dos quais podemos mencionar (STAR, 2012, p.38): 1 – Quais os comportamentos que o sistema pretende combater? 2 – Qual será a quantidade de dados que se pretende recolher e com que frequência esta informação será prestada? 3 – Quais serão as informações patrimoniais dos agentes públicos que podem ser fornecidas a terceiros? 4 – Quais tipos de sanções devem ser aplicadas em caso de não conformidade? 5 – Compreensão do contexto patrimonial do agente público. 6 – Capacitação dos investigadores. 7 – Gerenciar expectativas e estabelecer a credibilidade do sistema com as partes interessadas. 8 – Quando o conteúdo das declarações deve ser verificado?

As sugestões apontadas tem um cunho meramente amostral para demonstrar que o tema ainda carece de um estudo mais aprofundado no Brasil, que embora possua diversos pontos positivos, em especial a facilidade de coleta dos dados fiscais pela sua coincidência com a declaração de rendas dos agentes públicos, ainda carece de um maior detalhamento e sistematização, com a prudência que o tema exige, para que obtenha resultados significativos no combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. *Fraud Examiners Manual*. Austin (USA): International Edition, Fraud Magazine, 2017.

BARAGLI, Néstor. *El delito de enriquecimiento ilícito em el continente americano*. Memoriais da Jornada comemorativa do ‘Dia internacional contra corrupção’, em 09 de dezembro de 2013, Montevideo, Uruguay”. Publicação Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) de la República Oriental del Uruguay,

Montevideo, Uruguay, setembro de 2014. Disponível em: <[https://www.academia.edu/15351813/El\\_Delito\\_de\\_Enriquecimiento\\_Il%C3%ADcito\\_en\\_el\\_Continente\\_Americano](https://www.academia.edu/15351813/El_Delito_de_Enriquecimiento_Il%C3%ADcito_en_el_Continente_Americano)>. Acesso em: 18 set. 2019.

BIBER, Edmund. *Revenue administration: taxpayer audit – use of indirect methods*. Technical notes and manuals international monetary fund, abr. 2010. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1005.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Decreto 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. *Diário Oficial da União*. Ato do Poder Legislativo, Brasília-DF de 08 de outubro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate a fraude e a corrupção*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

DUBEUX, Rafael Ramalho. *Enriquecimento ilícito de servidor e a Lei de improbidade administrativa*. Disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/540567](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/540567). Acesso em: 03 jun. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009.

GALANTER, Marc. *Por que “quem tem” sai na frente*: especulações sobre os limites da transformação no direito. Organizadora e tradutora Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GODINHO, Jorge A. F. Do crime de riqueza injustificada (artigo 28 da Lei 11/2003, de 28 de junho), *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, n. 24, 2007.

GREENBERG, Theodore S.; GRAY, Larissa; SCHANTZ, Delphine; GARDNERS, Carolin; LATHAN, Michael. *Politically Exposed Persons. Preventive measures for the banking sector*. STAR – Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2010. Disponível em: <[https://star.worldbank.org/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons\\_0.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons_0.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Ano 2016. N.71. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 30 set. 2019.

KOTLYAR, Dmytro; POP, LAURA. *E-filing Asset Declarations. Benefits and challenges*. STAR – Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2019. Disponível em: <<https://star.worldbank.org/publication/e-filing-asset-declarations-benefits-and-challenges>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

LAZARRINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões*. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Improbidade Administrativa e inversão do ônus da prova. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42,out./dez. 2010.

MAURO, Paolo. *Why Worry About Corruption?* Economic Issues 6, International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Los critérios para la mensuración del valor del enriquecimiento ilícito y perjuicios causados por actos corruptos. *Revista da AGU*, Brasília, v. 15, n. 4, p. 65-88, out./dez. 2016.

MICHAEL, Freitas Mohallem; FRANCE, Guilherme de Jesus; SCOVINO, Fernanda; CARABETTA, João. A evolução patrimonial incompatível com o rendimento parlamentar e as reformas nos sistemas de controle de declaração de bens. In: CERDEIRA, Pablo Cerdeira; VASCONCELLOS, Fábio, SGANZERLA, Rogerio (Orgs.). *Poder legislativo nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

MILESKI, Hélio Saul. *O Estado Contemporâneo e a Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MOZILA, Lindy; MORALES, Michelle; MARIANNE, Mathias; BERGER, Tamar. *On the take. Criminalizing illicit enrichment to fight corruption*. STAR – Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/958781468339641204/On-the-take-criminalizing-illicit-enrichment-to-fight-corruption>>. Acesso em: 02 fev. 2020.



O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista de Cultura Jurídica*, São Paulo: Lua nova, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 01 set. 2018.

PASCO, Gregory A. *Criminal Financial Investigations. The use of Forensic Accounting techniques and indirect methods of proof*. CRC Press, 2012.

REGIONAL SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION (ReSPA). *Ethics and Integrity*. Disponível em: <https://www.respaweb.eu/11/library#ethics-and-integrity-7>. Acesso em: 03 fev. 2020.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The Challenge of Poor Governance and Corruption, paper produced for the Copenhagen Consensus 2004 project. Law and Political Science, Cambridge University Press, 2004.*

\_\_\_\_\_. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2006.

ROSSI, Ivana M.; POP, Laura; TAMMAR, Berger. *Getting the full Picture on public officials. A how-to guide for effective financial disclosure*. STAR Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2017. Disponível em: <https://star.worldbank.org/publication/getting-full-picture-public-officials-how-guide-effective-financial-disclosure>. Acesso em: 19 nov. 2019.

STOLEN ASSET RECOVERY. Star Initiative. The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2018. *Public office, private interests. Accountability, thought crime and asset disclosure. A companion volume to income and asset disclosure: Case Study illustrations*. Washington, D.C. 2012. Disponível em: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020.

STROLIGO, Klaudio; HSU, Chin-Lung; KOUTS, Theodore. *Financial Intelligence Units Working With Law Enforcement Authorities and Prosecutors*. STAR – Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2018. Disponível em: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/fius-report-04-sk1.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2017.

\_\_\_\_\_. Compliance: uma reflexão sobre os sistemas de controle nos setores privado e público. *Cadernos FGV Projetos. Compliance, gestão e cultura corporativa*. novembro de 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: [https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?utm\\_source=WhatsApp&utm\\_medium=listas-de-transmissao&utm\\_campaign=lancamento](https://ipc.transparenciainternacional.org.br/?utm_source=WhatsApp&utm_medium=listas-de-transmissao&utm_campaign=lancamento). Acesso em: 24 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Barômetro global da corrupção. América Latina e Caribe 2019. Opiniões e experiências dos cidadãos relacionados a corrupção*. Disponível em: <https://comunidadetransparenciainternacional.org.br/asset/54:bgc---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 26 nov. 2019.

WILLEBOIS, Emile van der Does de.; HALTER, Emily M.; HARRISON, Robert A.; PARK, Ji Won; SHARMAN, J.C. *The puppet masters. How the corrupt use legal structures to hide stolen assets and What to Do About it*. STAR – Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank and UNODC. Washington, D.C. 2011. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/784961468152973030/The-puppet-masters-how-the-corrupt-use-legal-structures-to-hide-stolen-assets-and-what-to-do-about-it>. Acesso em: 19 nov. 2019.