



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

FERNANDO PASSOS OLIVEIRA EVANGELISTA

**A VIABILIDADE DA INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL NA
POLÍCIA MILITAR DA BAHIA**

Salvador, BA

2024

FERNANDO PASSOS OLIVEIRA EVANGELISTA

**A VIABILIDADE DA INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL NA
POLÍCIA MILITAR DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. DEQUEX ARAÚJO SILVA JUNIOR.

Salvador, BA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

E92 Evangelista, Fernando Passos Oliveira
A viabilidade da investigação patrimonial na Polícia Militar da Bahia /
por Fernando Passos Oliveira Evangelista. – 2024.
115 f. : il., color.

Orientador: Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior.
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia,
Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de
Administração, Salvador, 2024.

1. Improbidade administrativa. 2. Corrupção administrativa. 3.
Inquérito administrativo. 4. Bahia - Polícia Militar. 5. Processo
administrativo. I. Silva Júnior, Dequex Araújo. II. Universidade Federa da
Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola
de Administração. IV. Título.

CDD – 345.02323

FERNANDO PASSOS OLIVEIRA EVANGELISTA

A VIABILIDADE DA INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL NA PMBA

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia, na Área de Concentração: Segurança Pública, Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Cidadania, aprovada em 22 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA



Dequex Araújo Silva Junior – Orientador(a)

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

Professor(a) do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia

José Luis Santos Silva

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador

Professor(a) da Academia da Polícia Militar da Bahia

Documento assinado digitalmente
gov.br VINICIUS OLIVEIRA BRAZ DEPRÁ
Data: 25/11/2024 10:59:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vinicius Oliveira Braz Deprá

Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul

Professor(a) do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul

Documento assinado digitalmente
gov.br CARLOS ALBERTO MIRANDA SANTOS
Data: 26/11/2024 16:21:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Carlos Alberto Miranda Santos

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Professor(a) do Mestrado Profiss

Federal da Bahia

Documento assinado digitalmente
gov.br JOSE LUIS SANTOS SILVA
Data: 25/11/2024 18:42:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

adania, da Universidade



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E FORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA - CIGESP
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E CIDADANIA



Documento assinado digitalmente
CARLOS ALBERTO MIRANDA SANTOS
Data: 26/11/2024 16:16:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr(a). Carlos Alberto Miranda Santos

Doutor(a) em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Professor(a) do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia



Documento assinado digitalmente
FERNANDO PASSOS OLIVEIRA EVANGELISTA
Data: 25/11/2024 10:04:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Mestrando(a) Fernando Passos Oliveira Evangelista

AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação é, para mim, a realização de um sonho que, sem o apoio incondicional de pessoas especiais, não teria sido possível. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me deu forças e sabedoria para superar os desafios desse percurso.

À minha querida esposa Caroline, minha eterna parceira e inspiração, dedico uma parte especial deste trabalho. Sua paciência, compreensão e apoio foram fundamentais para que eu pudesse seguir em frente, mesmo nos momentos mais difíceis. Obrigado por sempre acreditar em mim, por compreender minhas ausências e por me incentivar a continuar quando eu mais precisava. Seu amor e sua presença foram meu porto seguro durante toda essa jornada, e minha gratidão a você é infinita.

Aos meus pais, Valcira e Francisco, que sempre acreditaram em mim e me ensinaram o valor do esforço e da dedicação. A vocês, todo o meu amor e gratidão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Dequex, por todo o conhecimento transmitido, pela paciência e por guiar meu trabalho com dedicação e profissionalismo.

Aos meus amigos e colegas de curso, que compartilharam comigo os desafios e as alegrias desses anos. E aos professores e funcionários da Universidade Federal da Bahia, pela formação e suporte ao longo dessa caminhada.

Por fim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, deixo aqui minha sincera gratidão.

EVANGELISTA, Fernando Passos Oliveira. **A VIABILIDADE DA INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL NA PMBA**. 2024. 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Escola de Administração/Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

RESUMO

Esta pesquisa busca identificar a implementação da sindicância patrimonial no âmbito da Polícia Militar da Bahia, cuja função precípua é investigar a evolução patrimonial do policial militar, a fim de elucidar se há indícios de corrupção, especificamente quanto ao enriquecimento ilícito. Com este objetivo, é necessário contextualizar a questão da corrupção no cenário nacional. Depois, é importante mapear e entender a questão da corrupção que existe no seio da polícia, que será feita através de questionários e pesquisas documentais, principalmente das denúncias existentes na Corregedoria da PMBA. Por fim, é necessário entender o funcionamento da sindicância patrimonial em outros órgãos, nos quais já existe, com objetivo de mapeá-lo, localizar os pontos fracos e fortes deste procedimento e as formas no âmbito da Polícia Militar da Bahia.

Palavras-chave: Sindicância Patrimonial, Corrupção, Improbidade Administrativa.

EVANGELISTA, Fernando Passos Oliveira. **THE VIABILITY OF ASSET INVESTIGATION IN PMBA.** 2024. 108 f. Dissertation (Professional Master in Public Safety, Justice and Citizenship) – School of Administration/ law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2024.

ABSTRACT

This research aims to identify the implementation of asset investigations within the Military Police of Bahia, whose primary function is to investigate the asset evolution of military police officers in order to clarify whether there are indications of corruption, specifically regarding illicit enrichment. With this objective, it is necessary to contextualize the issue of corruption in the national scenario, as well as to define it. Then, it is important to map and understand the issue of corruption that exists within the police, which will be done through questionnaires and documentary research, mainly from the existing complaints in the PMBA Internal Affairs. Finally, it is necessary to understand how the asset investigation works in other agencies where it already exists, with the aim of mapping it out, identifying the strengths and weaknesses of this procedure, and the ways to apply it within the Military Police of Bahia.

Keywords: Asset Investigation, Corruption, Administrative Misconduct.

EVANGELISTA, Fernando Passos Oliveira. **LA VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN DE ACTIVOS EN PMBA.** 2024. 108 p. Disertación (Máster Profesional en Seguridad Pública, Justicia y Ciudadanía) – Escuela de Administración / Facultad de Derecho, Universidad Federal de Bahía, Salvador, 2024.

RESUMEN

Esta investigación busca identificar la implementación de la sindicatura patrimonial en el ámbito de la Policía Militar de Bahía, cuya función principal es investigar la evolución patrimonial del policía militar, con el fin de esclarecer si hay indicios de corrupción, específicamente en lo que respecta al enriquecimiento ilícito. Con este objetivo, es necesario contextualizar la cuestión de la corrupción en el escenario nacional, así como conceptualizarla. Luego, es importante mapear y entender la cuestión de la corrupción que existe en el seno de la policía, lo cual se llevará a cabo a través de cuestionarios e investigaciones documentales, principalmente de las denuncias existentes en la Corregiduría de la PMBA. Por último, es necesario entender el funcionamiento de la sindicatura patrimonial en otros organismos donde ya existe, con el objetivo de mapearlo, localizar los puntos débiles y fuertes de este procedimiento y las formas de aplicarlo en el ámbito de la Policía Militar de Bahía.

Palabras clave: Sindicancia Patrimonial, Corrupción, Improbidad Administrativa.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultado da quantidade de SINPAS instauradas e concluídas na CGU entre os anos de 2020/2024.

Quadro 2 – Órgãos Federais que foram instaurados a SINPA.

Quadro 3 – Tipos de ilícitos apurados pela SINPA pela CGU.

Quadro 4 – Sanção de multa aplicada após a conclusão da SINPA por órgão federal.

Quadro 5 – Fluxograma de Declaração anual de Bens e Valores dos agentes públicos da União.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AGE | AUDITORIA GERAL DO ESTADO |
| CF | CONSTITUIÇÃO FEDERAL |
| CGU | CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO |
| CORREG | CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA |
| CBMBA | CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA BAHIA |
| CPB | CÓDIGO PENAL BRASILEIRO |
| IPM | INQUÉRITO POLICIAL MILITAR |
| LIA | LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA |
| ONG | ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL |
| PAD | PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR |
| PDS | PROCESSO DISCIPLINAR SUMÁRIO |
| PIC | PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL |
| PMBA | POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA |
| PMMG | POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS |
| RDO | RONDA DISCIPLINAR OSTENSIVA |
| RIF | RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA |
| SINPA | SINDICÂNCIA PATRIMONIAL |
| SISPATRI | SISTEMA DE CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS DOS AGENTES PÚBLICOS |
| SESEG | SECRETÁRIO DE ESTADO E SEGURANÇA |
| SEFAZ | SECRETARIA DA FAZENDA |
| SSP | SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA |
| STF | SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL |
| TCU | TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO |
| UIF | UNIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO 1 | 15 |
| INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.2 METODOLOGIA | 17 |
| 1.2.1 Objetos da Pesquisa..... | 18 |
| 1.2.2 Instrumentos, Coleta de Dados e Procedimento de Análise | 19 |
| CAPÍTULO 2 | 21 |
| MORAL E ÉTICA | 21 |
| 2.1 ÉTICA GERAL | 22 |
| 2.2 DIREITO, MORAL E ÉTICA | 26 |
| 2.3 ÉTICA E SEGURANÇA PÚBLICA | 28 |
| 2.4. DEONTOLOGIA POLICIAL..... | 32 |
| 2.5 CORRUPÇÃO | 35 |
| CAPÍTULO 3 | 40 |
| A CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES | 40 |
| 3.1 POLÍCIA MODERNA E SEU PAPEL INSTITUCIONAL..... | 40 |
| 3.2 A CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR COMO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO | 43 |
| 3.3 SISTEMÁTICA DAS DENÚNCIAS DOS POLICIAIS MILITARES | 44 |
| 3.4 OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DA PMBA SANCIONATÓRIOS E NÃO SANCIONATÓRIOS: SINDICÂNCIA; PROCESSO DISCIPLINAR SUMÁRIO; PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR..... | 46 |
| 3.5 SANÇÕES DISCIPLINARES: NATUREZA E A SUA EFICÁCIA..... | 48 |
| 3.6 DIFICULDADES DO SISTEMA CORREICIONAL SOBRE AS APURAÇÕES. | 50 |
| CAPÍTULO 4 | 52 |
| IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 52 |
| 4.1. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PROBIDADE | 52 |
| 4.1.1 Princípio da Legalidade | 54 |
| 4.1.2 Princípio da Moralidade | 54 |
| 4.1.3. Outros Princípios Norteadores da Improbidade Administrativa | 55 |

| | |
|---|------------|
| 4.2. TIPOS DE ATOS: ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, LESÃO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 56 |
| CAPÍTULO 5..... | 63 |
| SINDICÂNCIA PATRIMONIAL..... | 63 |
| 5.1 O QUE É INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL..... | 63 |
| 5.1.2 Fundamentação Legal..... | 64 |
| 5.2 SINDICÂNCIA PATRIMONIAL..... | 66 |
| 5.2.1. Instauração..... | 66 |
| 5.2.2 Instrução..... | 69 |
| 5.2.3 Conclusão | 72 |
| CAPÍTULO 6..... | 75 |
| SINDICÂNCIA PATRIMONIAL: UMA DESCRIÇÃO DAS PRÁTICAS EM QUATRO ÓRGÃOS PÚBLICOS | 75 |
| 6.1 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERIAS..... | 75 |
| a) Implementação da Sindicância Patrimonial..... | 76 |
| b) Desafios e dificuldades..... | 77 |
| c) Competências e controle | 78 |
| 6.2 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERIAS | 81 |
| 6.3 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. | 82 |
| 6.4 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). | 88 |
| CAPÍTULO 7..... | 94 |
| VIABILIDADE DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL..... | 94 |
| 7.1 CORREGEDORIA DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA/SAEB. | 95 |
| 7.2 CORREGEDORIA DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA/BA..... | 97 |
| 7.3 CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA..... | 100 |
| CONCLUSÃO..... | 102 |
| REFERÊNCIAS: | 107 |
| APÊNDICE A..... | 112 |

| | |
|-----------------|-----|
| APÊNDICE B..... | 114 |
| APÊNDICE C..... | 116 |

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o tema corrupção tem sido um elemento central de discussão no Brasil, principalmente após grandes operações policiais que ocorreram no país, em diferentes épocas. A sociedade brasileira convive há muito tempo com o problema da corrupção, principalmente na política, onde diversos governos brasileiros foram, de certo modo, atingidos por condutas ilegais de agentes políticos e servidores públicos que causaram prejuízos políticos, sociais e econômicos no país.

Neste contexto, alguns órgãos públicos criaram um novo procedimento inquisitorial de investigação da evolução patrimonial do servidor público, denominado sindicância patrimonial (SINPA), que possui o escopo de averiguar se os bens móveis ou imóveis do investigado são compatíveis com a sua renda anual oriunda do emprego, cargo ou função pública. A Controladoria-Geral da União (CGU), a Controladoria-Geral do Município de São Paulo e a Polícia Militar do Rio de Janeiro, são exemplos de instituições públicas que já utilizam a SINPA como um dos procedimentos de controle interno na administração pública.

A Polícia Militar da Bahia (PMBA), instituição que, de acordo com o art. 144 da CF/88, possui o dever constitucional de manter a ordem pública, através do policiamento ostensivo, é detentora de um papel de destaque na Segurança Pública e os seus serviços têm impactos diretos na sociedade, pois a sua eficácia assegura a todas as pessoas o direito de exercer o papel de cidadão, bem como garantir direitos fundamentais, como o direito à vida e a propriedade privada. Em razão disso, algumas questões são suscitadas nesta dissertação, como: Quais são as causas de enriquecimento ilícito na PMBA? Como estão sendo apuradas a corrupção na modalidade enriquecimento ilícito na PMBA? Os feitos investigatórios utilizados na PMBA são meios eficazes de debelar a corrupção e o enriquecimento ilícito na instituição? Quais são as perspectivas e as consequências da aplicação da sindicância patrimonial para a PMBA? Quais as percepções dos gestores da área correicional da Secretaria da Segurança Pública – SSP/BA e da Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB/BA sobre a sindicância patrimonial para o combate à corrupção e enriquecimento ilícito?

Para este estudo, foram escolhidos quatro órgãos públicos, como paradigmas, que aplicam a sindicância patrimonial: a Polícia Militar de Minas Gerais, instituição esta que

possui o Poder Disciplinar dos militares estaduais; a Controladoria-Geral da União; a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Para essa investigação, foi escolhida a Polícia Militar de Minas Gerais, pelo fato de ser uma instituição militarizada, assim como a PMBA, regida pelos mandamentos da hierarquia e disciplina, e desde 2022, com o advento do decreto executivo estadual nº 48.421/2022, que versa sobre a sindicância patrimonial no âmbito do Poder Executivo da Administração Pública Estadual, acrescentou os incisos IV e V ao art.2º do decreto nº 48.881/2015, para acrescentar a incumbência da Corregedoria da PMMG como sendo um órgão competente para instruir a SINPA. O outro órgão escolhido para se acompanhar e mapear a utilização da sindicância patrimonial foi a Controladoria-Geral da União, a qual faz acompanhamento sistemático da evolução patrimonial dos servidores pertencentes à União, conforme disposto no decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. A Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais também utiliza a SINPA, sendo este órgão competente para instruir o referido procedimento administrativo, de acordo com o decreto estadual nº 48.881/2015, sobre os agentes públicos do Estado de Minas Gerais. Por fim, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro também possui a SINPA, de acordo com a por ocasião da 1ª edição do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, de 01 de janeiro de 2019.

Neste diapasão, algumas reflexões sobre esta pesquisa são necessárias no que tange à aplicabilidade da sindicância patrimonial nas instituições correicionais, dentre elas a questão da substancial necessidade dos órgãos que exercem o controle interno terem mais este procedimento administrativo como um novo instrumento de combate à corrupção. Diante do exposto, esta pesquisa procura entender se a sindicância patrimonial seria um procedimento administrativo capaz de reprimir ocorrências de enriquecimento ilícito de policiais militares, a partir do acompanhamento da sua evolução patrimonial, principalmente a partir do indicador sinal exterior de riqueza. Desse modo, a pesquisa pretende responder à seguinte pergunta norteadora: Quais as dificuldades jurídicas a Polícia Militar da Bahia enfrentaria para se implementar a sindicância patrimonial? Como poderá ser aplicada a sindicância patrimonial no âmbito da corporação?

Conforme o exposto, esta pesquisa também elenca as seguintes hipóteses: a) as dificuldades para se implementar a sindicância patrimonial no âmbito da Polícia Militar da Bahia seriam predominantemente de ordem jurídica, considerando os desafios relacionados ao

acesso a dados sigilosos (fiscais e bancários) dos investigados, que exigem rigorosa observância às garantias constitucionais, especialmente no que diz respeito à proteção da intimidade e do sigilo de dados, bem como a necessidade de autorização judicial em determinadas situações; b) os procedimentos convencionais adotados pela PMBA para se apurar o enriquecimento ilícito dos militares da PMBA são incapazes de prevenir e reprimir os referidos ilícitos criminais/administrativos e, em razão disso, explicar fundamentalmente a importância da sindicância patrimonial para a instituição e para a garantia da lisura dos próprios policiais militares.

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar a possibilidade de implementar a sindicância patrimonial na Polícia Militar da Bahia, como mais um instrumento de controle interno da administração pública, onde o grande objetivo deste feito investigatório é mensurar a evolução do patrimônio do militar ao longo da sua carreira e obter meios de avaliar possíveis desvios de conduta, como, por exemplo, o enriquecimento ilícito.

Como objetivos específicos, podem-se citar os seguintes abaixo:

- 1) Apresentar as diversas estratégias existentes de combate à corrupção nas instituições públicas e a importância da manutenção de condutas éticas no serviço público;
- 2) Apresentar características, aplicabilidade e os desafios da sindicância patrimonial;
- 3) Analisar a experiência da aplicação da sindicância patrimonial na Polícia Militar de Minas Gerais, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e na Controladoria-Geral da União, com ênfase na sua viabilidade na Polícia Militar da Bahia;

1.2 METODOLOGIA

Com a finalidade de obter os resultados desejados, é importante traçar de maneira científica os caminhos que serão utilizados para se alcançar os objetivos propostos acima, bem como responder à pergunta-problema e confirmar as hipóteses ou não da referida pesquisa.

Conforme entendimento de Minayo (2001, p. 16), a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Neste sentido, a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas.

Para o desenvolvimento desta dissertação, será adotada a pesquisa-aplicada (Roesch,1999), com o propósito de discutir o problema da aplicabilidade da sindicância

patrimonial na Polícia Militar da Bahia, bem como apresentar suas respectivas soluções. Ademais, será adotado o método qualitativo com o objetivo de traçar as metas para a implementação do mencionado feito investigatório, e, simultaneamente, construir uma intervenção procedimental nas apurações de infrações disciplinares no bojo da instituição PMBA, além de se estabelecer o caráter descritivo para esta pesquisa.

De acordo com Roesch (1999, p. 155), a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção.

Em relação ao caráter explicativo, o objetivo é aprofundar o conhecimento da realidade do enriquecimento ilícito entre policiais militares da Bahia e detalhar as razões para se implementar a sindicância patrimonial nos órgãos correicionais das instituições. De acordo com Gil (2008, p. 42), a pesquisa explicativa tem como principal preocupação identificar as causas que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Diante do exposto, observamos que o tema sindicância patrimonial é relativamente novo no âmbito castrense, sendo de fundamental importância se delinear a sua aplicabilidade na esfera correicional, e aprender suas características e consequências, principalmente a sua práxis e seus resultados empíricos.

1.2.1 Objetos da Pesquisa

Para alcançar os objetivos propostos nesta dissertação, serão entrevistados os corregedores de órgãos ligados à Secretaria da Segurança Pública e o corregedor da SAEB. Os sujeitos desta investigação foram escolhidos por vivenciarem e trabalharem com a questão das apurações de ilícitos administrativos/disciplinares, como pode ser visto abaixo:

- Corregedoria-Geral da SAEB, que, de acordo com o art. 12, inc. II, alínea a), do decreto estadual nº 12.431/2010, tem a competência de fiscalizar e controlar as condutas dos servidores do Poder Executivo Estadual, e conduzir sindicâncias patrimoniais;
- Corregedoria-Geral da SSP/BA, regulamentada pelo art. 10 do decreto estadual nº 10.186/2006, possui a incumbência de estabelecer padrões de procedimentos para todas as demais unidades correicionais que compõem a SSP/BA;

- Corregedoria-Geral da PMBA, que, de acordo com art. 25 da Lei ° 13.201/2014, possui o dever de zelar pela atividade correicional no âmbito da PMBA;
- Aplicar questionário com perguntas abertas à PMERJ, PMMG, Controladoria-Geral de Minas Gerais e Controladoria-Geral da União.

1.2.2 Instrumentos, Coleta de Dados e Procedimento de Análise

Na primeira fase, foi utilizada a pesquisa exploratória, visando se familiarizar com a sindicância patrimonial, através de bibliografias específicas ao tema, entrevistas com especialistas sobre o assunto.

De acordo com Gil (2010, p. 41), na maioria dos casos, a pesquisa exploratória envolve pesquisa bibliográfica, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas sobre o problema e análise de exemplos que estimule a compreensão.

Após a construção do referencial teórico com fundamento na pesquisa bibliográfica, a segunda etapa da investigação consiste numa pesquisa de campo, especificamente com entrevistas semiestruturadas e em profundidade com os Corregedores da SAEB, SSP/BA e PMBA.

Para a terceira etapa da investigação, é necessário realizar estudo de casos sobre as práticas adotadas pelos órgãos correicionais sobre denúncias de enriquecimento ilícito, cujo propósito é relatar as práticas organizacionais. Segundo Roesch (1999, p. 198-199), os estudos de casos têm sido utilizados na administração com diversos propósitos: a) casos para o ensino; b) casos que se destinam a relatar práticas de organizações ou oferecer alternativas políticas; c) casos que buscam contribuir para o avanço do conhecimento na área;

Esta pesquisa está organizada da seguinte maneira: o Capítulo 1, Introdução, descreve a metodologia aplicada e dos instrumentos de coleta das informações; no Capítulo 2 abordamos a questão ética e moral no serviço público, com foco em uma organização policial, onde foi analisado o Estatuto da PMBA, assim como o tema corrupção foi discutido; no Capítulo 3 foi explorado o conceito de polícia, a atividade policial e de sua importância na sociedade, bem como foi analisado o trabalho do órgão de controle interno da PMBA, que é a sua Corregedoria, abordando os processos administrativos utilizados, os tipos de denúncias apuradas, as punições aplicadas e as dificuldades operacionais e administrativas enfrentadas; no Capítulo 4 discutimos o tema da Improbidade Administrativa, incluindo seu conceito,

características e princípios; o Capítulo 5 definiu teoricamente a sindicância patrimonial, seu contexto histórico, principais aplicações e funcionalidades; no Capítulo 6 foram realizadas entrevistas com os gestores dos órgãos correicionais da SAEB, SSP/BA e PMBA, visando analisar a necessidade e a perspectiva da sindicância patrimonial; no Capítulo 7 foi feita uma análise da experiência de 04 (quatro) órgãos onde a sindicância patrimonial já foi ou deveria ter sido implementada, dentre eles a PMERJ, PMMG, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais e a Controladoria-Geral da União.

CAPÍTULO 2

MORAL E ÉTICA

Antes de se aprofundar nos estudos sobre o procedimento administrativo de sindicância patrimonial, é imprescindível se delinear sobre o comportamento humano fundamentado na ética. Sendo assim, neste capítulo, além do próprio feito investigatório já citado, analisaremos também as relações interpessoais, no ambiente de trabalho e residualmente na esfera privada do servidor/militar, levando a discorrer também sobre moralidade pública.

Ademais, é de relevante valor se discorrer sobre o próprio direito, que é este conjunto de leis impostas pelo Estado e que ordenam o comportamento numa sociedade, a fim de que se mantenha a paz e a ordem pública.

Interessante mencionar que a criação de uma norma jurídica numa sociedade se equipara a um processo de uma batalha entre o velho e o novo, e isso advém de uma luta entre condutas éticas novas que forcem a sua prevalência.

A lei pode renovar a sua juventude, mas somente quebrando com o seu passado. Um direito legal concreto ou um princípio da lei, que simplesmente veio a existir, pretendendo uma existência ilimitada e, portanto, eterna, é uma criança levantando a mão à sua própria mãe; ela insulta a ideia da lei quando busca essa ideia, pois a ideia da lei é uma eterna Criação, mas aquele que foi criado deve se curvar diante de um nova Criação, já que – *Alles was entsteht, Ist werth dass es zu Grunde geth* (Von Jhering, 2012, p. 61).

A renovação de uma conduta ou de uma lei é um processo natural de adaptação aos novos contextos sociais. Logo, é uma medida que deve ser vista da forma mais normal possível.

A inserção de um novo procedimento administrativo numa administração pública requer mudanças de comportamentos individuais e institucionais, os quais muitas vezes não serão tão bem aceitos pela comunidade dos agentes públicos que serão afetados, e esta será uma forma de sobrevivência de alguns para manterem velhos hábitos que são aniquiladores do serviço público e para a sociedade na totalidade.

Como afirma Jhering (2012, p. 53), a lei e. porque não dizer, as condutas éticas e morais, são uma força viva de toda uma nação conquistada através de lutas, o que poderá ser

representado pelo próprio símbolo da Justiça, representado por uma balança e uma espada, onde ambas devem andar juntas, a fim de justificar o equilíbrio da aplicação das leis, haja vista que a deusa Têmis somente segurando a espada significaria a imposição unicamente de força, mas se a referida deusa segurasse apenas a balança, representaria a impotência das leis.

É importante entender que a polícia também se encontra inserida neste contexto de renovação dos seus objetivos organizacionais, como pode ser visto no seu Plano Estratégico 2017/2025, visando cada vez mais uma conduta ética dos seus membros, e prezando pela imagem institucional.

2.1 ÉTICA GERAL

A palavra ética deriva do grego *ethos*, que significa “caráter”, ou no plural, “maneiras” (John Skorupski, 2002, p. 215). A ética em si é o estudo direcionado para verificar as razões para se agir ou mesmo para crer. O grande cerne da discussão ética é a questão da liberdade moral, a qual pressupõe que o sujeito possua um autocontrole sobre seus desejos e até nforlos, se for necessário, a fim de se alcançar uma conduta ética. Um grande exemplo dado pelo próprio Skorupski (2002, p. 219) seria daquelas pessoas drogadas, pois as suas vontades não estão moralmente livres por conta dos vícios.

Para Eduardo Bittar (2020, p. 27), ética “corresponde ao exercício social de reciprocidade, respeito e responsabilidade. A ética, enquanto exercício de humanidade, nos confirma em nossa condição de seres que vivenciam, aprendem e trocam valores”. O exercício ético é na verdade uma grande troca de valores, bem como uma espécie de responsabilização com o outro, na medida em que o agir ético, é o agir conforme os limites estabelecidos pessoalmente.

A ética ainda se divide em ética normativa e metaética. Segundo Bittar (2020, p. 49), o estudo da ética normativa corresponde ao estudo dos valores sociais, e o estudo da metaética é a crítica dos valores morais eleitos pela ética normativa.

O estudo da metaética, pode-se dizer, é uma avaliação mais abstrata sobre a conduta ética, ou seja, é uma constante indagação se aquela conduta humana é ética ou não. O estabelecimento de uma conduta ética, na seara normativa, abrange uma série de valores já elencados pela própria sociedade como sendo de um comportamento ético, e a sua avaliação no caso concreto é uma verdadeira subsunção da norma ética ao fato.

Importa em dizer que falar em ética geral é entender que o agir ético se encontra em todos os segmentos sociais, porque este agir é praticamente inerente à vida em sociedade. Entretanto, os níveis de moralidade e ética devem ser revistos ultimamente, já que à medida que um grupo dominante tenta impor seu agir ético a outros grupos minorizados, esta conduta social se torna perigosa e leva ao extremismo, reacendendo valores ultraconservadores que acabam retrocedendo direitos.

É preciso observar e ter atenção para o fato de que, sendo o direito permeável aos valores sociais, não se converta em instrumento de manipulação de grupos políticos organizados, e permita, se tornar o instrumento de manipulação de grupos políticos organizados, e permita, se tornar o instrumento, ou o *locus*, para abrigar as moralidades localistas, especialmente aquelas que violam direitos e garantias concernentes a outro (a)s, pois nenhuma ética que seja genuína (e não moralista) pratica uma forma de opressão e supressão do modelo de vida do outro (Bittar, 2020, p. 101).

Logo, o exercício do agir ético, envolve a questão do exercício da conduta livre e autônoma e sem coerção, devendo o sujeito agir conforme o seu próprio convencimento dos costumes sociais estabelecidos, e não aqueles pré-estabelecidos por um grupo social que se diz dominante e que define certos valores que devem ser seguidos.

O agir individual e o agir coletivo se inter-relacionam, fato este que produz a socialização, a qual é o produto do autoconhecimento e do conhecimento do meio social, e esta construção contínua gera os valores éticos. Ademais, o agir ético está vinculado intrinsecamente à esfera pública, sendo nela que os sujeitos se satisfazem como cidadãos e avaliam suas condutas como éticas ou não. Então, cabe a todos os sujeitos a preservação dessa esfera pública, um exercício coletivo. Para Bittar (2020, p.138), a “esfera pública deve servir como guardiã da moralidade dos negócios públicos, e cumprir a tarefa de promover a salvaguarda do que é de interesse geral de todos (as).

Muito importante destacar que a ética é o estudo científico, com toda sua metodologia própria, dos comportamentos morais, sendo distinto de meros juízos de valores sobre comportamentos humanos. Entretanto, também pode-se dizer que a ética possui um campo específico, o qual muitos críticos ao objeto de estudo da ética entendem que não é científico, como, por exemplo, a ética denominada normativa.

De acordo com Sánchez Vázquez (2017, p. 25), há “...um tipo determinado de ética – a normativa – que se atribui função fundamental de fazer recomendações e formular uma série

de normas e prescrições morais”.

Para Bittar (2020, p. 136), a questão da ética tem mais a ver com a esfera do público, pois é neste campo que realmente ocorrem as relações sociais e também os desgastes das instituições públicas e consequentemente a destruição da democracia.

Cabe mencionar que diversos pensadores foram bastante importantes para o desenvolvimento conceitual da ética ao longo dos anos, sendo de suma importância citar alguns deles.

Eduardo Bittar, em seu livro “Curso de Ética Geral e Profissional”, faz um resumo das principais ideias sobre a ética. Logo, um dos primeiros pensadores citados é Sócrates, o qual teria desenvolvido o método maiêutico, o qual dava grande importância ao diálogo e à extração das perguntas aos seus interlocutores como se estivesse realizando um “parto”, sendo na verdade um grande jogo de perguntas e respostas em busca do verdadeiro conhecimento. Cabe ressaltar que, para Sócrates, o respeito às leis correspondia ao respeito à ética coletiva, sendo o fim deste filósofo a própria aceitação das leis de sua cidade, mesmo sendo injustas.

Já para Platão, discípulo de Sócrates, a ética é algo inato ao ser humano, e se situa no plano do transcendente, no mundo das ideias, e precisa da maiêutica para que se aflore no seio da sociedade. Como Bittar (2020, p. 189) mencionou sobre Platão, na questão da ética, “A justiça é a saúde do corpo social, pois, onde cada um cumpre o que lhe é dado fazer, o todo se beneficia dessa complementariedade”.

Já para Aristóteles, como destaca Bittar (2020, p. 197), a ética é uma ciência teleológica, ou seja, possui como objetivo um fim, e este objetivo precípua ou o bem a ser alcançado pelas pessoas é a felicidade, o qual não deve ser algo transcendente como ensinara Platão, mas algo real e concreto, alcançável quando as pessoas se tornam virtuosas. A virtude é um bem que somente será alcançado pelas pessoas com a prática das suas ações fundadas no meio-termo ou mediedade (*mesotés*). É necessário mencionar que nem todas as ações são possíveis extrair a mediedade ou meio-termo, como, por exemplo, o homicídio, que é um delito que não tem como o sujeito mensurar se a sua ação foi justa ou não, sendo simplesmente injusta, impossível assim de se mensurar. Outra característica da virtude é a ação fundada na voluntariedade e na livre razão, como pode ser descrito por Bittar (2020, p. 215), “Eis, pois, os elementos que caracterizam a virtude: a) justo meio; b) disposição anímica; c) reversão em atos; d) ordenação de acordo com a reta razão; e) voluntariedade e estreita dependência do agente”.

É também necessário mencionar a ética cristã, a qual tem como seus principais expoentes Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Conforme o pensamento agostiniano sobre a ética, o homem, perante a condução de suas ações, age de acordo com o livre-arbítrio, o qual será formado buscando sempre a razão divina. Enquanto isso, na ética aquiniana, o homem deve distinguir o bem do mal, e a virtude é o exercício pleno de bem, sendo este pensamento a ideia de justiça aquiniana.

Segundo Bittar (2020, p. 260), a Justiça para São Tomás de Aquino é praticar a justa medida e dar a cada um o que é seu. Logo, São Tomás de Aquino também é defensor da mediedade, assim como Aristóteles, e a lei positiva é a forma como os Estados atuam na vida privada e pública das pessoas, lhes guiando para que tenham uma vida mais virtuosa. É um culto que a sociedade deve ter a lei e as virtudes, e assim, a paz social será alcançada coletivamente.

Se o homem é capaz de virtudes e vícios, estão de acordo com ambos os pensadores cristãos, isso não há que se atribuir a Deus, mas ao próprio homem, que pode deliberar (Aquino) pelo bem e o mal e escolher (Agostinho) pela opção que melhor lhe aprouver à realização de sua vontade (Bittar, 2020, p. 262).

Nietzsche também possui uma ideia muito peculiar e importante sobre a questão da ética e dos valores sobre a conduta humana que deverão ser refundados no que ele denominou a passagem do niilismo incompleto para o completo, ou seja, no niilismo incompleto as pessoas ainda possuem como referência de valores éticos e morais o Deus Cristão, enquanto no niilismo completo, o referido autor, com a utilização da metáfora “Martelo de Nietzsche”, onde serão criados novos valores cujo centro e a referência será o próprio homem. Nietzsche ainda menciona que o homem é movido por uma moral advinda da moral dos escravos “judeus”, fonte de dor e formação de valores negativos que deu forma ao surgimento do próprio Jesus Cristo, o qual se tornou símbolo maior de moralidade em todos os tempos, onde estes valores necessitam atualmente ser recriados positivamente no que o referido autor denominou de transvalorização ou superação da moral tradicional (Bittar, 2020, p. 334).

Por fim, e não menos importante, John Rawls também deu uma grande contribuição no campo da ética com a sua ideia da Ética das Instituições. Rawls chega à conclusão de que as instituições e a sociedade organizada estão intrinsecamente vinculadas e conexas, e que dentro de um Estado contratualista as pessoas aderem a esta sociedade através da justiça dessas instituições. Então, como a questão da justiça é importante para as instituições, Rawls, de maneira hipotética, pretende avaliar a justiça a partir do pacto original durante a formação

da sociedade, onde todas as pessoas possuem uma suposta igualdade e definem os valores justos a serem seguidos por todos. Com esta linha de pensamento, Rawls chega à conclusão sobre dois princípios que são diretrizes na sociedade e que levarão a uma justiça com equidade (*fairness*) e serão fundamentais para a ética nas instituições: Princípio da Liberdade, onde todas as pessoas devem usufruir da maior liberdade possível e compatível com a vida em sociedade; e o Princípio da Diferença, onde as desigualdades socioeconômicas deverão ser justamente distribuídas (Bittar, 2020, p. 367-389).

Segundo Skorupski (2002, p.215), a ética se ocupa de 03 (três) sentimentos: a *desaprovação*, a *admiração* e o *desejo*. Ao se desaprovar uma ação humana, as pessoas estão direcionando um ato de punição a uma pessoa por aquilo que ela fez, o que não necessariamente precisa ser uma ação errada. A admiração seria uma espécie de razão pela qual uma pessoa valida o comportamento da outra. E o desejo seria a finalidade maior das ações humanas, que, segundo John Stuart Mill (2000, p.217), seria a busca da felicidade.

A *Ética a Nicômaco*, obra do filósofo grego Aristóteles, também é uma grande referência na construção da conduta do homem em sociedade. De acordo com este livro, o homem é um ser político e somente se realiza na sociedade em interação com outros homens, onde poderá praticar a ética e a moral. Uma das lições mais importantes para a atualidade proposta por Aristóteles é a *phronesis* ou sabedoria prática, no qual o homem deve agir em cada situação com o controle das suas emoções e de maneira racional, sempre buscando o bem-estar de todos. De acordo com Aristóteles, o homem precisa buscar o equilíbrio entre a parte racional e as afecções. A felicidade é o objetivo do ser humano quando busca-se aprimorar as suas virtudes e o bem-viver.

2.2 DIREITO, MORAL E ÉTICA

É imprescindível o estudo do entrelaçamento entre o ramo do Direito, da Moral e da Ética, pois todas estas áreas pressupõem o estudo do comportamento humano e as suas relações sociais dentro de um determinado ambiente social.

De acordo com N.E. Simmonds (2008, p. 434), o objeto do direito pode ser pensado como sendo a eliminação da força das relações humanas e sua substituição pela pacífica anuência às regras comuns. É quase impossível conceber uma sociedade pacífica sem ter um mínimo de regras de convivência.

Para Eduardo Bittar (2020, p. 57), as normas morais são anteriores às normas jurídicas, bem como as normas morais estão do plano intrínseco das pessoas, o que denota um certo juízo moral sobre o “ser”; enquanto as normas jurídicas estão no plano externo e coercitivo das relações interpessoais, da coercibilidade e do “dever ser”.

Pode-se destacar que nem todo comportamento considerado pela sociedade como imoral, é antijurídico, ou seja, a própria sociedade distingue entre comportamentos socialmente inaceitáveis, mas que não necessariamente dependam de uma sanção estatal; enquanto o direito são regras do “dever ser”, muitas vezes positivadas, nas quais se subentende que a sua infração ocasionará uma reprimenda estatal, sub-rogada pelo Poder Judiciário, que representa a supremacia do Estado perante os cidadãos.

Um dos maiores exemplos, para se diferenciar a conduta moral da antijurídica, é a questão do incesto. O incesto é uma relação íntima, geralmente de cunho sexual, entre membros da família de 1º grau, ou seja, pais e filhos, sendo este comportamento normalmente considerado um insulto aos padrões morais da sociedade, não sendo considerado algo normal e aceitável pelas demais pessoas. Em que pese o incesto ser considerado algo repugnante pela sociedade, esta conduta não é considerada uma infração criminal, se este comportamento for praticado de maneira consensual e ambos sejam maiores de idade. Muito embora o incesto não seja uma infração criminal, a sociedade não tolera este tipo de relação, e pessoas que praticam esta conduta tendem a ser excluídas das demais relações sociais.

A maioria dos delitos no ordenamento jurídico brasileiro são considerados também imorais. A moralidade é uma grande referência para a tipificação dos delitos, pois os usos e costumes de um local são comportamentos moralmente aceitos e acabam tendo um grau de legitimidade. Não é raro que, em alguns casos considerados “*hard cases*”, juízes não encontrem no ordenamento jurídico a resposta adequada para aquele problema, então, é normalmente aceito que os magistrados recorram aos usos e costumes do local, situação fundamentada no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Art. 4º). Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito).

E, nesse sentido, só se pode afirmar que o direito se alimenta da moral, tem seu surgimento a partir da moral, e convive com a moral continuamente, enviando-lhe novos conceitos e normas, e recebendo novos conceitos e normas. A moral é, e deve sempre ser, o fim do direito. Com isso pode-se chegar à conclusão de que direito sem moral, ou direito contrário às aspirações morais de uma comunidade, é puro arbítrio, e não direito (Eduardo Bittar, 2020, p. 62).

Como dito no trecho acima, o direito se alimenta das normas morais, sendo esses conceitos advindos dos usos e costumes sociais. Logo, a principal fonte da renovação jurídica advém das próprias relações sociais entre os cidadãos.

Conforme descreve Eduardo Bittar (2020, p.2), em seu livro *Curso de Ética Geral e Profissional*, Hans Kelsen teria elaborado a sua Teoria Pura do Direito, onde menciona que o direito não precisa necessariamente da moral, e que uma norma jurídica poderá ser justa ou injusta, ou seja, o direito não deverá estar preocupado com a questão da justiça, ou o que é certo ou errado, sendo esta tarefa a da ética.

2.3 ÉTICA E SEGURANÇA PÚBLICA

A polícia é uma instituição criada pelo Estado, cuja necessidade primordial é de assegurar a propriedade, bem como as liberdades individuais. Pode-se dizer que a formação de um corpo policial, como atualmente existe como instituição, se entrelaça com a formação do Estado Moderno.

De acordo com Weber (2004, p. 525), o Estado é uma comunidade humana que, dentro de um determinado território, reclama para si o monopólio do uso da coação física legítima, a qual é prestada pelas polícias modernas. O Estado Moderno é uma instituição que possui diretrizes que dependem de um órgão executor, como a polícia, para que sejam cumpridas, com o objetivo de assegurar a existência desse próprio Estado.

Por outro lado, David Bayley (2017, p. 20) não restringe o uso da força física exclusivamente às polícias modernas, pois esta força também poderá ser desempenhada por outras instituições ou agências sociais, como mesmo o referido autor definiu, onde têm como exemplos as igrejas e famílias, desde que sejam devidamente autorizadas por um grupo social.

O conceito então de polícia mencionado por David Bayley (2017, p. 20) é bem diferente do conceito estatal de polícia, como pode ser visto a seguir: “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação de força física”.

Já Bittner (2003, p.20), descreve especificamente os policiais como aqueles que podem intimidar a sociedade ou mesmo possuem acesso a esses recursos coercitivos. É interessante esta classificação de Bittner sobre os policiais, como sendo verdadeiros instrumentos utilizados pelos governantes ou classe social dominante, a qual é capaz de

restringir as liberdades individuais utilizando ou mesmo através de uma ameaça à força física.

Os Estados Modernos ou Racionais foram criados a partir do século XV, com a necessidade de garantir a paz dentro de um determinado território, a fim de que um modelo econômico denominado capitalismo pudesse prosperar, surgindo assim uma nova classe socioeconômica chamada de burguesia nacional, a qual possuía poderes econômicos, mas que para assegurar o seu negócio, precisava que a paz prosperasse nos territórios, os pesos e medidas fossem uniformizados, e para que tudo isso ocorresse, seria necessário que houvesse uma espécie de dominação legítima de um povo, o que somente foi possível de maneira efetiva com a formação dos já ditos Estados Modernos. De acordo com Weber (2004, p. 517), “Da aliança forçada entre o Estado Nacional e o capital, nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido formal da palavra”.

É salutar que uma instituição como a polícia exerça um certo tipo de poder sobre a sociedade, e sociologicamente esse poder é traduzido como uma espécie de dominação que o Estado e o modelo econômico exercem sobre as pessoas. Esta dominação exercida pela polícia pode ser denominada de mandato policial, o qual, para Monjardet (2021, p. 30, 2021), são os valores que a sociedade atribui à sua instituição policial. Ainda para Weber (2004, p. 191).

Dominação é uma vontade manifesta (mandado) do dominador ou dominadores que influencia as ações de outras pessoas (do dominado ou dos dominados), e de fato as influências de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência).

A dominação legítima, para Weber (2004, p. 141), se divide em racional, tradicional e carismática. A dominação tradicional é baseada nos usos e costumes do cotidiano, ou seja, nas tradições vigentes; a dominação carismática é baseada no poder heroico de uma pessoa. Já a dominação racional ou legal é baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas, onde é neste tipo de dominação que a polícia se fundamenta para exercer seu poder de coerção na sociedade.

A forma mais evidente de que as polícias modernas, principalmente as militares, se baseiam na dominação legítima racional ou legal é como essas instituições se organizam, com um quadro administrativo burocrático. Para Weber (2004, p. 144), o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático, com pessoas livres, nomeados numa hierarquia de cargos, remunerados com salários, têm perspectiva de carreira e estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina.

Em que pese as polícias modernas apresentarem uma organização administrativa racional baseada num quadro administrativo moderno, na prática, esta referida instituição funciona um pouco diferente do que deveria ser.

De acordo com Monjardet (2021, p. 85), existem dois tipos de autoridade na práxis ou mesmo na atividade policial, que é o modelo de autoridade hierárquica ou militarizada, fundada na base de ordens e disciplina; e o modelo negociado, fundado no sistema de troca e confiança legítimas.

É notório que, em uma instituição como a Polícia Militar da Bahia, a atividade profissional se desenvolve nesses dois sentidos, onde coexistem a autoridade hierárquica e a negociada. Os escalões superiores da referida corporação prescrevem ordens legais em que todos os policiais estão sujeitos a cumprir, sob pena de serem responsabilizados administrativamente, mas, por outro lado, durante a execução da atividade policial, as supracitadas normas administrativas dão margem a interpretações diversas, bem como a um certo grau de ajustamento pelo policial dessas normas ao caso concreto, exigindo assim um poder discricionário daquele policial que está colocando em prática as ordens superiores.

As polícias possuem a incumbência de garantir os direitos fundamentais e as liberdades públicas no Estado Democrático de Direito. Com a formação dos Estados Modernos, os indivíduos abdicaram de uma parcela das suas liberdades para que os conflitos sociais fossem amenizados, deixando de lado o estado de natureza anterior aos Estados Nacionais, para que as pessoas tivessem uma relativa paz.

Para Silva Júnior (Dequex, 2022), “as liberdades públicas são liberdades concedidas, reconhecidas e regulamentadas pelo poder estatal; são liberdades compartilhadas, mas reguladas por normas jurídicas e administrativas, garantindo, assim, a própria ordem pública, pois a liberdade sem limites leva à desordem”

A polícia moderna é literalmente um órgão de Estado, que possui como missão precípua a preservação da ordem pública e a garantia da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios, fato este descrito no art. 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988.

A Constituição Federal de 1988 dispõe essencialmente que as polícias, principalmente após a época do regime militar, possuem o dever de garantir as liberdades individuais dos cidadãos, e esta outorga constitucional dada às polícias pode ser denominada de mandato policial, o qual é um poder dado pela sociedade organizada em forma de Estado a pessoas vinculadas a órgãos policiais de agirem com a força necessária para manter a ordem pública.

A polícia moderna tem como mandato proteger e garantir, dentro dos regimes democráticos liberais, o pleno exercício das liberdades públicas reconhecidas e regulamentadas pelo Estado através do direito positivo. Isto é, uma sociedade livre e democrática depende muito da competência da polícia em cumprir suas obrigações institucionais atribuídas pela sociedade. (Dequex, 2022).

Existem palavras que são importantes destacar para se descrever uma atividade policial, como mandato policial, liberdades públicas e ordem pública. É importante também perceber que a origem e os fundamentos do mandato policial advêm da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na França, especificamente no seu art. 12, que logo depois, as Constituições de outros países foram positivando no seu ordenamento jurídico esses direitos fundamentais, que nada mais são do que restrições ao Estado e ao próprio cidadão, impostas por toda sociedade. Segundo Dirley (2012, p. 601), é a mais famosa das declarações, por ter sido, por mais de um século e meio, o modelo por excelência das declarações de direitos, ainda merecendo, hodiernamente, o respeito dos que se preocupam com as liberdades e os direitos humanos.

Ademais, é importante mencionar que praticamente a origem do mandato policial se situa justamente no art. 12 da Declaração do Direito do Homem e do Cidadão, pois o referido artigo prevê a criação de uma força pública, como pode ser visto a seguir: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela confia”.

A segurança pública no âmbito estadual é desempenhada pelas polícias militar e civil, e pelo Corpo de Bombeiros Militar, onde cada uma dessas instituições possui uma responsabilidade para a manutenção da ordem pública. A Polícia Civil possui a responsabilidade repressiva, de investigar os delitos e ser uma polícia auxiliar e executora das ordens emanadas pelo Poder Judiciário, também chamada de Polícia Judiciária; o Corpo de Bombeiros Militar é a instituição responsável pela defesa civil da sociedade; e a Polícia Militar é definida como uma polícia administrativa, ostensiva e fardada, cujo objetivo precípua é a prevenção de delitos, e esporadicamente atua como Polícia Judiciária Militar. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar também possuem uma estrutura bem diferente da Polícia Civil, fundadas no modelo administrativo do Exército, contendo duas classes distintas, oficiais e praças, bem como se organizam conforme dois pilares fundamentais, a *hierarquia* e a *disciplina*.

A sociedade civil é dependente da atuação regular das instituições que compõem a

segurança pública estadual para assegurar os direitos fundamentais e as liberdades públicas.

Para Silva Júnior (2022), a atividade policial, principalmente aquela desempenhada pela polícia administrativa, possui um paradoxo, durante o cumprimento deste mandato policial, que é a garantia da ordem pública com a preservação das liberdades individuais que muitas vezes são contraditórias, e o próprio autor defende que a atividade policial desempenhada pela polícia administrativa deve ao mesmo tempo garantir o equilíbrio entre o poder estatal e a autodeterminação dos cidadãos.

2.4. DEONTOLOGIA POLICIAL

A Deontologia, de acordo com o dicionário Michaelis Online, advém da teoria criada pelo filósofo e jurisconsulto inglês Jeremy Bentham (1748-1832), que trata dos fundamentos do dever e das normas morais: deontologismo.

Jeremy Bentham, filósofo londrino, criador da ética utilitarista, fundamenta as ações humanas no dever de sempre buscar a felicidade, e para se alcançar esse desiderato o homem, em sentido *lato*, deve agir maximizando o prazer e diminuindo a dor. Além do mais, Bentham defende que ações, como as punitivistas, devem ser aquelas voltadas para coibir pessoas de cometerem as ações indesejadas no futuro e não somente para retaliar uma ação passada. Para o utilitarista, a punição de alguém por uma conduta indesejada é uma espécie de dor que somente se justifica com um olhar para o futuro, a fim de evitar outras dores. De acordo com Bentham (2002, p. 822), “se as pessoas são impedidas de fazer coisas que provocariam mais dor (como estupro, roubo ou assassinato) pela punição, então a punição estará justificada”.

Segundo Miller (2017, p. 277-78), os códigos de ética que devem ser implementados nas instituições constituem um tipo de conhecimento prático, uma espécie de cultura de valores disseminada entre os seus integrantes, um comprometimento coletivo. O policial deve fundamentar a sua conduta na condição de sentimento de coletividade, de como a sociedade espera que um policial ético se comporte.

De acordo com Miller (2017, p. 39-40), as instituições sociais são organizações ou sistemas de organizações que fornecem bens coletivos por meio de atividade conjunta. A corporação PMBA é um exemplo de uma instituição social, cujo objetivo maior é garantir a ordem pública na sociedade, e esta seria um bem coletivo disponibilizado por todo o grupo de policiais. Mas para se almejar esses objetivos, os policiais devem estar imbuídos de um

sentimento ético coletivo, que também poderá ser denominado como os valores da instituição e devem ser seguidos por todos.

Os códigos de ética são mecanismos de controle de uma instituição e do relacionamento entre a referida instituição e a sociedade. O fim precípua da instituição policial é servir à sociedade, e não seria eficaz um regulamento ético que somente fosse utilizado para as relações interpessoais de um grupo determinado, mas também em relação às relações entre este grupo e a sociedade.

Bayley (2017, p. 173-185) menciona que o controle do comportamento policial envolve mecanismos tanto dentro quanto fora da instituição, os quais são divididos pelo autor em quatro categorias: *externos-exclusivos*, constituídos geralmente pelo chefe do poder executivo estadual “governador” no caso da PMBA; *externos-inclusivos*, que são aquelas instituições externas à corporação que possuem uma certa ingerência no comportamento do policial, sendo o Poder Judiciário o exemplo dado pelo autor, pois ao aplicarem sanções judiciais são capazes de moldarem as condutas dos profissionais na segurança pública; *interno-implícito*, onde pode ser exemplificado com a questão da vocação profissional do sujeito à atividade policial, e que esta característica é sinônima de uma maior adequação às regras da instituição, elevando a disciplina na Corporação; e por último, *interno-explicito*, o qual é formado pelo poder disciplinar da corporação.

Os códigos de ética são uma espécie de mecanismo interno-explicito das instituições, haja vista serem considerados um imperativo de conduta aos seus componentes, os quais podem ser sujeitos a sanções disciplinares. Ou seja, a infração de uma conduta ética por parte de um profissional pode ser configurada como uma transgressão disciplinar.

Na PMBA, é importante mencionar que não existe um código de ética apartado do Estatuto da Polícia Militar, assim como existem em outras instituições, como o código de ética profissional dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994). Na polícia militar baiana, no corpo do seu estatuto, se destaca o Título III – *Da Deontologia Policial Militar*, o Capítulo I – *Das Obrigações Policiais Militares*, a Seção II – *Da Ética Policial Militar*, que estabelece regras morais e éticas mínimas para o policial militar baiano, uma espécie de *espírito de corpo* que deve ser preservado para que a instituição possa cumprir com a sua missão constitucional. Conforme o art. 39, caput da Lei nº 7.990/2001 (Estatuto da PMBA):

O sentimento do dever, a dignidade policial militar e o decoro da classe

impõem a cada um dos integrantes da Polícia Militar conduta moral e profissional irrepreensíveis, tanto durante o serviço quanto fora dele, com observância dos seguintes preceitos da ética policial militar.

É salutar mencionar que o dever do policial militar de se comportar de maneira ética se estende para a sua vida privada, haja vista que fatos ocorridos com qualquer componente do corpo policial, e que de alguma forma possua algum vínculo com a atividade policial, como por exemplo, ocorrências envolvendo a utilização da arma de fogo, implica uma certa responsabilização reflexa na instituição, tendo em vista que a instituição PMBA é vista pela sociedade como uma unidade de pessoas que são interdependentes e que possuem um nível de solidariedade laboral.

É cada vez mais comum que as profissões se utilizem da ética aplicada ao campo de trabalho, otimizando as inter-relações pessoais entre os profissionais e entre os profissionais e seus usuários. É muito comum atualmente a administração pública adotar códigos de ética para regular a conduta de seus servidores a fim de obter um resultado mínimo esperado destes profissionais. De acordo com Eduardo Bittar (2020, p. 407),

A ética profissional passa a ser, desde a sua regulamentação, um conjunto de prescrições de conduta. Deixa, portanto, de ser normas puramente éticas, para ser normas jurídicas de direito administrativo, das quais, pelo descumprimento de seus mandamentos, decorrem sanções administrativas (advertência; suspensão; perda do cargo...).

É interessante esta proximidade dos mandamentos éticos dos jurídicos, onde há uma interferência da administração pública, especificamente falando do contexto policial, não só da correição durante o exercício da atividade policial, mas também de questões relacionadas a condutas ético-profissionais, inclusive em ambientes extraprofissionais. Na Polícia Militar da Bahia, especificamente em seu art. 39, da Lei nº 7.990/01 (Estatuto dos Policiais Militares da Bahia), há uma série de mandamentos ético-profissionais relacionados ao mínimo do que se espera da conduta de um policial militar em seu ambiente de trabalho e fora dele, como, por exemplo, “inc. X- cumpra seus deveres de cidadão; e inc. XI – manter conduta compatível com a moralidade administrativa”.

Além do mais, percebe-se que há uma postura preventiva dos legisladores que impõem condutas éticas aos profissionais, orientando para práticas de condutas comissivas, evitando-se assim até que ocorram transgressões disciplinares. O comportamento ético é uma maneira do sujeito se adequar ao convívio social pacífico, e conjuntamente, elevar a imagem das suas corporações perante aqueles que se servem dos seus serviços, como por exemplo, a população

em geral com a polícia.

Com a polícia, não deve ser diferente a aplicabilidade dos conceitos éticos-profissionais, pois é inadmissível que agentes públicos, neste caso específico, os militares, guardiães da efetividade da legislação do país, pratiquem condutas incompatíveis com o exercício das suas funções constitucionais.

No campo doutrinário, define-se que a moralidade administrativa é o grande pilar do serviço público nos dias de hoje. Portanto, não se considera razoável que o agente público desempenhe as suas funções sem agir concomitantemente com moralidade. Para Bittar (2020, p. 419), “Entende-se que a moralidade administrativa é a principal responsável pela ética do agente público na atualidade”. A moralidade e a ética do serviço público caminham com a questão do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, já que ao agir com a ética profissional, o sujeito deverá se despir dos seus interesses pessoais e da sua relação com o bem público, evitando-se assim qualquer forma de patrimonialismo.

2.5 CORRUPÇÃO

Antes de se aprofundar no tema em si da própria corrupção, é importante defini-la e explicar suas características principais. De acordo com Batista (2012, p. 41), “A palavra corrupção vem do latim, do verbo *corrumpere*, que significa decompor, estragar, na filosofia aristotélica”.

Para Bobbio (1998, p. 291), corrupção é o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa.

A corrupção é um mal que vem destruindo a sociedade há muito tempo, não sendo este ato uma situação recente na história. Diversos casos ficaram famosos ao longo do tempo, que envolveram casos de corrupção no mundo. Como exemplo, desde a época da Lei das XII Tábuas, já existia uma punição para aqueles magistrados que praticavam corrupção, denominada de *venalidades* dos juízes (Bitencourt, 2014, p. 110)

No meio acadêmico, também se discute que o delito de corrupção é mais alto em países onde o Estado está instalado fortemente na sociedade, o que pressupõe a participação de funcionários públicos nesses esquemas delituosos. Quanto maior o Estado e a burocracia,

maiores são os atos de corrupção.

A lógica é que esse Estado-Administração interage nesta sociedade, lhes satisfazendo, através de diversos órgãos, que são instituições denominadas também de administração pública. De acordo com Bitencourt (2014, p. 36), “As necessidades coletivas surgem cada vez com maior intensidade na sociedade moderna, sendo que algumas delas são de vital importância, tais como a segurança pública, os meios de comunicação, que são tidos como necessidades especiais”.

Diversos ordenamentos jurídicos no mundo já estabeleceram legislações de combate à corrupção, bem como tratados internacionais já foram assinados, visando a cooperação jurídica entre os países no que tange o combate à corrupção. No Plano Internacional, há dois tratados que são importantes e se tornaram referências na questão do combate à corrupção, que são a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo).

A Convenção de Mérida foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do decreto nº 5.687/2006, e possui como objetivo principal combater a corrupção, a qual enfraquece as instituições e o estado democrático de direito. De acordo com Portela (2021, p. 663),

O artigo 8 da Convenção de Mérida, que define códigos de conduta para funcionários públicos, e com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos, tudo em prol do correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

O que a Convenção de Mérida estabelece é que o próprio Estado fomente a elaboração de códigos de ética no funcionalismo público, a fim de que as relações entre funcionários públicos e a sociedade sejam feitas de maneira imparcial e transparente, visando o bem maior, que é a probidade administrativa.

Já em relação à Convenção de Palermo, o Brasil a incorporou ao seu ordenamento jurídico através do decreto nº 5.015/2004, cujo principal objetivo deste tratado internacional é que os países realizem cooperação internacional em relação à criminalidade organizada transnacional, e dentre os sujeitos que podem ser investigados, estão incluídas as pessoas jurídicas. Portela (2021, p. 666) destaca a definição de funcionário público na Convenção de

Palermo, como sendo “qualquer pessoa que preste um serviço público, tal como a expressão é definida no direito interno e aplicada no direito penal do Estado Parte onde a pessoa em questão exerce as suas funções”.

Sobre a Convenção de Palermo, é importante destacar essa extensão da responsabilidade jurídica penal às pessoas jurídicas, as quais possuem o papel fundamental de manter a transparência e a integridade da sua organização.

No Decreto-Lei nº 2848/1940 (Código Penal Brasileiro), no Título XI, há tipificados delitos específicos cometidos contra a administração pública, no caso objeto deste estudo, crimes de corrupção em sentido *lato*, os quais foram subdivididos em cinco capítulos: “Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral; Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral; Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira; Dos crimes em licitações e contratos administrativos; Dos Crimes contra a administração da Justiça”.

O delito de corrupção pode ser referido no sentido *lato*, haja vista que a conduta corrupta praticada pelo funcionário público pode ser de diversas espécies, as quais, no sentido popular, também são vistas como atos de corrupção, como por exemplo: peculato (Art. 312 do CPB); facilitação de contrabando ou descaminho (Art. 318 CPB); e a própria corrupção passiva (art. 317 do CPB).

Em relação aos policiais militares, quando em serviço, aplica-se o Decreto-Lei nº 1.001/1969 (Código Penal Militar), o qual tipifica os atos de corrupção no Título VII “Dos crimes contra a administração militar”, sendo subdividido nos seguintes capítulos: “Do desacato e da desobediência; Do Peculato; Da concussão, excesso de exação e desvio; Da Corrupção; Da falsidade; Dos crimes contra o dever funcional; Dos crimes praticados por particular contra a administração militar; Dos crimes contra a administração da justiça militar”.

É possível vincular a questão da corrupção com o nível de confiança que a população tem nas polícias brasileiras. De acordo com Silva e Beato (2013), a idade, escolaridade, renda, cor/etnia, sexo, religião, contato direto/indireto e percepção de eficiência são variáveis que influenciam a visão que a população tem sobre a polícia. Nesse cenário, a polícia militar tem uma imagem considerada como arbitrária em razão das suas ações durante o regime militar

brasileiro, no período de 1964-1985.

A corrupção policial é um tema que sempre atrai os olhares da sociedade, já que a atividade policial é essencial para o bom funcionamento das demais instituições, no sentido de garantir normalidade das relações sociais e o bom funcionamento da economia. Segundo Silva e Souza (2016), uma das maiores causas de corrupção policial é justamente a sua forma de atuar de maneira discricionária na sociedade, a qual deixa margens para modos arbitrários, bem como a formação de uma subcultura que distingue as características grupais entre policiais e cidadãos, transformando este “espírito de corpo” numa forma de cooperação mútua entre policiais, o qual foi denominado pelos referidos autores de “cortina azul”, que basicamente significa “espécie de pacto de proteção mútua, onde determinados grupos de policiais utilizam meios ilícitos para cometer atos de corrupção e outros crimes, sem a preocupação de serem apanhados pelos mecanismos de controle, tanto externos quanto internos”.

A Polícia Militar da Bahia (PMBA), instituição regida pela hierarquia e disciplina, com fundamento no seu Estatuto, bem como através de processos administrativos, possui o dever de prevenir, detectar e remediar infrações disciplinares cometidas por qualquer policial pertencente à corporação, exercendo assim o poder-dever conferido à autoridade administrativa.

Com isso, diversos órgãos públicos e privados vêm se adequando à nova realidade, mudando a cultura de negócios, exigindo assim a transparência das ações corporativas, através de uma condução ética nos referidos negócios, sendo desenvolvidos no seio da administração pública programas de Gestão de Riscos e Controles Internos, visando evitar fraudes e corrupções que acabam desgastando a imagem da instituição.

Para uma melhor compreensão dos dois instrumentos de controle, vamos estabelecer a diferença entre Gestão de Riscos e Controles Internos¹. De acordo com o Manual do Tribunal de Contas da União, o Programa de Gestão de Riscos é um tipo de controle que as

¹ O risco na empresa é entendido como a existência de situações que impedem o alcance de objetivos corporativos e/ou operacionais, sendo interpretado pelo nível de incerteza associado a um evento (PELEIAS et al., 2017). Já os controles internos podem ser entendidos como o arcabouço de normas sobre procedimentos que visam a tornar rastreáveis os seus processos administrativos, de maneira que as informações necessárias ao bom andamento desse processo sejam fidedignas, proporcionando ao mesmo tempo decisões seguras e a rastreabilidade e a salvaguarda dos ativos da empresa consumidos durante a sua implementação (NASCIMENTO; REGINATO, 2015). (APUD FAÇANHA; LUCA, VASCONCELOS, 2020).

organizações devem realizar das suas atividades e processos, a fim de se evitar fraudes e corrupção².

A Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional (2021), foi a instituição que melhor definiu o termo Corrupção³. Ademais, a supracitada ONG possui um indicador de avaliação dos índices de corrupção mensurado por país, denominado Índice de Percepção da Corrupção (IPC)⁴, o qual é divulgado anualmente. Este IPC possui uma escala de 0 a 100, e quanto mais próximo a avaliação do país estiver do número 100, menos corrupto ele será.

No relatório do Índice de Percepção da Corrupção 2020 da ONG Transparência Internacional (2020) foi realizado um levantamento sobre a corrupção em 180 países do globo terrestre, no qual 2/3 desses países possuem pontuação abaixo de 50 e dentre eles está o Brasil, na 94ª colocação com 38 pontos, sendo considerado também um país com elevado índice de corrupção. Só para ilustrar, o Uruguai está na 21ª colocação com 77 pontos, e foi considerado o país mais bem colocado da América Latina devido ao seu alto investimento na área de saúde, no qual obteve respostas eficazes na atual pandemia da COVID-19, fato este que demonstra baixo índice de desvios de recursos públicos na área de saúde.

Por fim, é evidente que a Polícia Militar da Bahia é uma instituição militarizada que deve preservar seus valores como hierarquia e disciplina, e, ao mesmo tempo, se adequar às novas mudanças sociopolíticas. Os códigos de ética são instrumentos essenciais para orientar as condutas dos policiais militares, prevenindo a ocorrência da corrupção, mas ainda assim, talvez estes estatutos éticos devam ser complementados com outras ferramentas e com outros procedimentos, como, por exemplo, a aplicação da SINPA, sendo a Corregedoria da PMBA um órgão essencial no cumprimento deste mister, como veremos no capítulo seguinte.

2 O risco de ocorrências de fraudes e corrupção deve ser considerado pela organização em sua atividade. A forma como isso é organizado se chama gestão de riscos de fraude e corrupção, sendo crucial para identificar, analisar e tratar incidentes com potenciais lesivos à organização, seja impedindo sua ocorrência ou minimizando seus impactos. (Manual TCU, 2018, p. 22).

3 [...] é o abuso de poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado, fato este que poderá prejudicar a sociedade de diversas maneiras, dentre elas, perdas financeiras, eliminação de vidas e baixa prestação na qualidade dos serviços públicos.

4 O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) anual classifica países e territórios por seus níveis percebidos de corrupção no setor público, de acordo com especialistas e empresários. Lançado em 1995, e com dados comparáveis de 2012, o IPC tem sido amplamente creditado por colocar a questão da corrupção na agenda da política internacional. (ONG Transparência Internacional, 2021).

CAPÍTULO 3

A CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA E OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

3.1 POLÍCIA MODERNA E SEU PAPEL INSTITUCIONAL

As origens da formação da Polícia, embora incipiente, remontam à Roma antiga, exemplo de grande civilização que deveria ter uma organização militarizada capaz de controlar a grande população de cidadãos e escravos que viviam dentro do seu território.

Em Roma, muito se relata sobre o exército romano, que foi um corpo militar organizado temporário e criado para, a princípio, proteger as cidades romanas das invasões dos bárbaros, mas que, posteriormente, se desenvolveu e tornou-se permanente, devido às necessidades e ambições de expansão territorial e manutenção das áreas já conquistadas. O exército romano, em momentos de paz, acabava fazendo a função de polícia urbana nas cidades já conquistadas. De acordo com Benjamin Isaac (1993), o exército funcionou como uma força de segurança interna, além de um exército de ocupação.

No entanto, muitos estudiosos não consideram o exército romano uma espécie de polícia urbana. Há evidência de que outras organizações paramilitares exerciam na sociedade romana a função de manter a ordem pública, como os *Cohortes Urbanais*; os *Vigiles*, espécies de bombeiros; as frotas; os peregrini; e a Guarda Pretoriana, que era encarregada de proteger o imperador e o palácio imperial.

Dentro da cidade de Roma havia inúmeros corpos militares que, de uma ou outra maneira, tinha efeitos sobre os civis, tais como as *Cohortes Urbanais*, criadas por Augusto para manter a ordem pública, os *vigiles*, espécie de bombeiros, as frotas, destacamentos de Misenum e Ravena permanentes em Roma, os peregrini, as tropas administrativas, que embora das províncias, representavam uma vasta informação de soldados que visitavam Roma em negócios oficiais, e a guarda pretoria (Abreu e Souza, 2004, p. 459).

De acordo com Ascensão (2016), na França, no período do reinado do Rei Luís XIV, foi criada uma força policial denominada *Maréchaussé*, a qual possuía o objetivo de patrulhar áreas rurais e algumas áreas urbanas, bem como combater saques e desordens públicas. A *Maréchaussé*, na época de Napoleão Bonaparte, deu lugar à *Gendarmarie*

Nationale, que é o embrião das polícias militares e realizava diversas atividades típicas de polícia, como aplicação da lei; a promoção da segurança interna do país; o controle das fronteiras e a promoção da segurança nacional; e o próprio policiamento urbano, prevenindo crimes e mantendo a ordem nas áreas urbanas.

Ainda durante a Revolução Francesa (1789), marco da queda do absolutismo monárquico e da ascensão do Estado Moderno, foi assinada e adotada na Assembleia Nacional Constituinte da França a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que além de estabelecer princípios como liberdade, igualdade e fraternidade, estabeleceu a criação de uma força pública que teria o objetivo de assegurar os direitos conquistados pelo povo e pela burguesia, como pode ser descrito a seguir: Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

A Polícia Moderna, como a conhecemos hoje, teve sua origem entre os séculos XVIII e XIX, com o desenvolvimento da Moderna Teoria da Polícia, tendo como um dos fundadores Patrick Colquhoun, o qual implementou medidas de policiamento e segurança nas cidades modernas, assim como Sir Robert Peel, então Secretário do Interior do Reino Unido, em 1829, que desenvolveu novos modelos de organização e atuação das forças policiais, tendo criado a Polícia Metropolitana de Londres, conhecida como “*Metropolitan Police Service*”, ambas experiências ocorridas na cidade de Londres, Inglaterra.

A Justiça Criminal, que é o processo de punição estatal do infrator, que perpassa pela Polícia, um órgão acusador como o Ministério Público e o Poder Judiciário, teve uma evolução com o advento do Estado Moderno, quando se tornou cada vez mais profissional, alijando das punições interesses privados. A polícia desempenha um papel importante no sistema de justiça criminal, com a manutenção da ordem, prevenindo ocorrências e sendo a porta de entrada do infrator, quando é o responsável pela detenção de suspeitos.

Segundo Garland (2008, p. 98),

à medida que o Estado-nação alijou do policiamento e do poder punitivo as autoridades religiosas e seculares concorrentes e concentrou-os em novas instituições de justiça criminal, as instituições da polícia e da pena gradualmente assumiram seu singular formato moderno. O policiamento deixou de ser uma atividade altamente dispersa, confiada a amadores e empregados privados, para tornar-se tarefa desempenhada por agentes treinados, integrantes de uma organização especializada que fazia parte do Estado.

Portanto, o afastamento da influência da Igreja Católica do sistema de justiça criminal com a formação dos Estados Modernos, contribuiu de muito para a profissionalização e a formação da Polícia Moderna, pois as ações estatais deixaram de ter vieses religiosos, com questões como heresias, blasfêmias, adultérios, para focar em preservar comportamentos que são de interesse público.

O economista escocês Patrick Colquhoun, no Séc. XVIII, foi um dos pioneiros no desenvolvimento da Polícia Moderna, ao propor a organização de uma força policial burocratizada capaz de prevenir delitos, a fim de obter o controle social, em contraste com os métodos reativos e desorganizados que eram utilizados na época. Deixou a base para a formação da Polícia Moderna, desenvolvida no Séc. XIX, pois implementou um método de policiamento preventivo e na colaboração entre autoridades e comunidades. Segundo Garland (2008), o modelo de Colquhoun certamente abrangia a identificação e a persecução de criminosos, além de ressaltar a necessidade de uma agência especializada na organização destas funções.

Por último, é imprescindível citar o pioneirismo de Robert Peel, na cidade de Londres, Inglaterra, na formação da Polícia Moderna como conhecemos hodiernamente. De acordo com Bittner (2003), a Polícia Moderna foi um dos últimos estágios da implementação do Estado Moderno, que já tinha criado diversos outros órgãos administrativos, deixando alijada a criação de uma força pública burocratizada do Estado capaz de controlar a violência urbana que emergiu na sociedade, principalmente após as guerras napoleônicas, com a assinatura do Tratado Paz de Viena em 1815.

Segundo Bittner (2003), um dos motivos da Polícia Moderna não ter sido criada anteriormente a Robert Peel é que a sociedade temia que a referida instituição pudesse inclinar a favor do braço executivo do governo a balança do poder, levando, em última análise, a uma supressão de liberdades civis. Ademais, os métodos utilizados pelas forças públicas antes da criação da Polícia Moderna de Robert Peel já não eram eficientes ao combate à criminalidade, bem como a sociedade almejava uma instituição mais civilizada, concernente com o novo modelo de Estado.

Robert Peel, na condição de Primeiro-Ministro, encaminhou um Projeto de Lei ao Parlamento Britânico, no ano de 1829, com o objetivo de criar a Polícia Metropolitana de Londres, a qual se tornou a grande referência de Polícia Moderna em todo o mundo. De acordo com Batittuti (2010), a proposta de policiamento de Robert Peel transformou a forma

como a sociedade enxergava a polícia, pois este órgão era visto para atender interesses do governo. Ademais, a polícia de Londres do início do século XIX alcançou um grau de profissionalização que até aquele momento não foi presenciada, como, por exemplo, a utilização pelos policiais de um uniforme que dava visibilidade à população e ofertava um nível de segurança às pessoas; uma organização burocratizada da instituição policial, começando pela forma de recrutamento dos seus integrantes, planos de carreira, horário de trabalho e forma de tratamento dos cidadãos; uso progressivo e limitado da força; e estratégia de policiamento com fundamento na prevenção, ao invés da repressão.

3.2 A CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR COMO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

As corregedorias são órgãos de controle internos dos servidores públicos, e se referindo especificamente à segurança pública, são localizadas nas polícias militar e civil, como no Corpo de Bombeiros Militar. Mas elas possuem outras finalidades: fiscalizar os trabalhos dos policiais para observar a legalidade, a eticidade e a publicidade da ação policial, bem como apurar possíveis denúncias e aplicar sanções sempre que possível.

Pode-se elencar os objetivos específicos da Corregedoria e sua relevância para as instituições: I. Promover a integridade e supervisão do compromisso profissional; II. Incentivar ações cotidianas, através de cursos e palestras instrutórias realizadas pela própria corregedoria, o que orientará pessoalmente as ações dos demais policiais militares, o que reduzirá as oportunidades para práticas convencionais, mantendo-nos em conformidade com a lei e com nossos procedimentos; Manter a qualidade dos serviços prestados à nossa sociedade.

Com isso, a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia possui um papel preventivo na PMBA, pois garante a qualidade das ações dos seus membros perante a sociedade, e para isso, possui também um papel repressivo, ao utilizar-se dos procedimentos administrativos disciplinares para garantir a correção de condutas, ao atuar após a detecção de uma irregularidade, apurando denúncias para angariar a verdade dos fatos e tomando as medidas cabíveis em caso de sua comprovação.

Outra atuação de maneira preventiva da Corregedoria é com a disponibilização de Rondas Disciplinares Ostensivas-RDO, as quais são uma específica célula destacada do órgão correicional que possui o objetivo de visitar as Unidades Operacionais, a fim de orientar e

fiscalizar a conduta dos policiais militares que estão na atividade-fim. Além do mais, a Corregedoria da PMBA atua de maneira colaborativa com outros órgãos de controle, como o Ministério Público, atuando quando necessário no campo da Polícia Judiciária Militar – PJM, com a instrução de Inquéritos Policiais Militares – IPMs ou prestando auxílio a órgão ministerial nos cumprimentos de mandados de prisão e busca e apreensão que muitas vezes são deflagradas a partir dos Procedimentos Investigatórios Criminais – PICs.

3.3 SISTEMÁTICA DAS DENÚNCIAS DOS POLICIAIS MILITARES

Existem diversos canais de comunicação das infrações disciplinares chegarem à administração pública, a qual, a partir do conhecimento das irregularidades cometidos por seus servidores/militares, tem o dever de informá-las.

A princípio, é relevante destacar que qualquer policial militar, de acordo com o Estatuto da PMBA, possui a obrigação de levar ao conhecimento do superior hierárquico alguma irregularidade para que seja avaliada na ótica correicional e reprimida conforme os regulamentos institucionais. O testemunho desses policiais sobre as irregularidades no ambiente de trabalho é um dever ético, que auxilia a manter a integridade na instituição. Cabe ressaltar que a forma de comunicação do desvio disciplinar do outro servidor deve ser feita de forma imparcial, confidencial e responsável, a fim de se evitar que a reputação de servidores/militares não seja afetada com comunicações falsas e difamatórias.

Outro canal importante de comunicação de irregularidades dos servidores é através da representação formal da própria vítima, a qual enfrenta um grande dilema ao comunicar a irregularidade à administração pública, como estigmatizações e retaliações do infrator. Por isso, o Estado deve ser dotado de uma estrutura capaz de acolher o (a) denunciante, preservando a sua integridade física e psicológica; manter a confidencialidade da representação e informá-la com o máximo de cuidado, a fim de se chegar ao resultado útil da apuração disciplinar.

O tratamento dessas informações sensíveis é um grande desafio para as corregedorias, pois há riscos tanto para os denunciantes quanto para os denunciados. O impacto emocional de comunicar um fato irregular sobre um servidor/militar é relevante, principalmente a depender da natureza da denúncia, como, por exemplo, nas comunicações que versam sobre violência doméstica contra a mulher. Geralmente esta vítima já possui um envolvimento emocional e prévio com o infrator, que poderá ter diversos outros

desdobramentos, como divórcios, partilhas de bens, guarda de filhos e outras coisas mais.

Então, a depender da natureza da denúncia, as consequências para as partes podem variar bastante, sendo necessário que a administração pública faça um tratamento individualizado de cada caso que seja reportado. E para mitigar os riscos, as organizações devem ter procedimentos de coleta e tratamento desses dados, bem como uma forma de apoio aos denunciados e aos denunciantes.

Outra fonte utilizada pelas polícias para coletar informações sobre irregularidades de policiais militares é através do canal de denúncias anônimas. Antes, as denúncias anônimas eram descartadas pelas instituições pelo simples fato de não atenderem a critérios objetivos da representação, como a ausência da qualificação do denunciante, o que questionava a sua credibilidade. Em que pese a Constituição do Brasil de 1988 permitir a liberdade de expressão, proibindo o anonimato, este princípio poderá coexistir com as denúncias anônimas, quando as comunicações são tratadas de maneira séria e confidencial, desde que proteja a imagem do servidor/militar denunciado.

Logo, ao tratar com denúncias anônimas, as corregedorias têm o dever de adotar critérios de apuração, como análise de indícios mínimos dos fatos relatados; serem recebidas por canais específicos; e um dos mais importantes, que é a proteção do denunciante. Após análise inicial, um procedimento inquisitorial deverá ser instaurado para levantar a veracidade da denúncia e, caso confirmado, será instaurado processo administrativo disciplinar ao denunciado.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é concernente ao uso da denúncia anônima pela administração pública:

Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima (“disque-denúncia”, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discricção”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da “persecutio criminis”, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC nº 100042 MC/RO. Relator: Ministro Celso de Mello, publicado em 8/10/2009)

Ou seja, não é lícito que a administração pública archive uma denúncia com argumento de que ela seja anônima, sendo um dever a investigação preliminar dos fatos relatados, sob pena do administrado responder criminalmente pelo delito de prevaricação ou

mesmo condescendência criminosa.

3.4 OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DA PMBA SANCIONATÓRIOS E NÃO SANCIONATÓRIOS: SINDICÂNCIA; PROCESSO DISCIPLINAR SUMÁRIO; PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A responsabilização administrativa do policial militar do Estado da Bahia, prevista na Lei nº 7.990/01 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia), deverá obedecer a certos regramentos procedimentais. As infrações administrativas/disciplinares dos policiais militares devem ser apuradas pela administração pública, sob o risco de o gestor responder também criminal e administrativamente. Ou seja, o administrador público e o superior hierárquico possuem o dever de apurar as irregularidades dos seus subordinados, e uma vez comprovada a infração disciplinar, deve-se aplicar a sanção.

A apuração da responsabilidade administrativa do policial militar se restringe a mensurar a conduta ofensiva ao ordenamento jurídico, seja ele o próprio estatuto ou mesmo o direito penal castrense ou comum. É importante destacar que as infrações penais comuns ou militares incorridas pelos infratores são apuradas na esfera administrativa de maneira residual. Além do mais, atos da vida privada do policial militar também poderão ser apurados na esfera administrativa/disciplinar, caso essa conduta possua reflexo na instituição.

Nota-se que as apurações disciplinares possuem o objetivo de manter a regularidade do serviço público e verificar a conduta do servidor/militar no exercício de suas atribuições ou que possua de maneira reflexa relação com o cargo. Mesmo aqueles policiais militares que estiverem de férias, afastamentos ou de licenças, possuem uma obrigatoriedade de observar os deveres institucionais, pois ainda possuem vínculo funcional com a administração pública.

Do mesmo modo, a administração não poderá se furtar de apurar irregularidades funcionais cometidas por policiais militares que já estejam na reserva remunerada ou reformados, pois ainda há vínculo funcional com a corporação e sujeitos à legislação que rege a atividade policial militar. De acordo com os arts. 32 e 33 do Estatuto da PMBA, os policiais militares reservistas e reformados estão sujeitos ao controle disciplinar da instituição.

A Polícia Militar da Bahia, em específico, adota 03 (três) tipos de procedimentos correicionais para se apurar e/ou punir ilícitos funcionais na esfera administrativa/disciplinar, os quais estão descritos na Lei nº 7.990/01 (Estatuto da PMBA), que é a sindicância

investigativa, o processo disciplinar sumário (PDS) e o processo administrativo disciplinar (PAD). Sendo assim, na esfera criminal, as Polícias Militares possuem atribuição de Polícia Judiciária Militar, cujo objetivo é apurar ilícitos criminais militares, a fim de resguardar a hierarquia e disciplina das instituições, e isso é instrumentalizado através dos Inquéritos Policiais Militares (IPMs), os quais são conduzidos geralmente pelos Oficiais.

A sindicância investigativa é um procedimento administrativo e formal, cujo objetivo é esclarecer as circunstâncias de um acontecimento e apurar a autoria e a materialidade de uma infração administrativa/disciplinar ou mesmo criminal. A sindicância investigativa é um procedimento preparatório para a instauração de um PDS ou PAD, e sua função é coletar o máximo de evidências, depoimentos e documentos que possam embasar ou não a instauração de um processo disciplinar. Este procedimento é comumente associado ao modelo inquisitorial, onde o encarregado do procedimento possui ampla autonomia para investigar e coletar dados sobre a suposta irregularidade, assim como não é necessário que o servidor/militar que esteja sendo investigado esteja acompanhado de advogados para se defender, já que o resultado da apuração não é uma sanção disciplinar e sim um parecer sobre a veracidade ou não dos fatos que foram denunciados.

No caso específico da PMBA, o procedimento Sindicância ou Sindicância Investigativa está previsto no art. 60 do Estatuto da PMBA, tem a duração de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 15 (quinze) dias e poderá ser conduzida por apenas 01 (um) encarregado, diferentemente de outras instituições em que é necessária a formação de uma comissão composta por no mínimo 03 (três) servidores efetivos. Cabe ressaltar que a instauração de um feito investigatório do tipo sindicância não possui o condão de obstar o prazo prescricional, e por isso, uma eventual mora na apuração poderá acarretar a falta do *Jus Puniendi* do Estado. Por fim, o resultado da apuração de uma sindicância investigativa culminará em seu arquivamento; instauração de PDS, PAD ou IPM; ou encaminhamento do procedimento para o Ministério Público, quando tiver indícios de cometimento de infrações de competência da Justiça Comum.

O Processo Disciplinar Sumário (PDS) é um procedimento adotado na PMBA para se apurar e responsabilizar faltas disciplinares de menor gravidade, como, por exemplo, as infrações de cunho ético-profissional, e está previsto no art. 61 do estatuto da instituição. O PDS é um procedimento que exige uma maior formalidade, pois a conclusão poderá ensejar uma sanção disciplinar, a qual possui repercussões em outras concessões como Licença

Prêmios, além de ficar registrado na ficha individual do policial militar, o que poderá ser um agravante utilizado numa nova e eventual responsabilidade administrativa. O PDS deverá ser concluído em até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 15 (quinze) dias, e se exige a presença de advogados, ou seja, o encarregado do feito investigatório deverá dar ampla defesa e contraditório ao policial militar que estiver sendo acusado.

Por último, a PMBA adota o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para se apurar transgressões disciplinares mais graves ou mesmo condutas delitivas que tenham repercussão na esfera administrativa disciplinar, e que a falta em tese se aplique à pena de demissão. No Estatuto da PMBA, o PAD está previsto no art. 62, e o seu prazo de conclusão é de 60 (sessenta dias), prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias. Necessariamente, para instruir o PAD, a legislação castrense do Estado da Bahia exige a formação de uma Comissão composta por 03 (três) membros com hierarquia igual ou superior à do acusado. Por fim, no julgamento do PAD, a sanção administrativa poderá variar de arquivamento, advertência, detenção ou a pena máxima aplicada na esfera administrativa disciplinar, que é a demissão. Cabe ressaltar que a demissão do Oficial PM é de atribuição legal do Governador do Estado, enquanto a demissão do Praça caberá ao Comandante-Geral da Corporação.

Por fim, é importante ressaltar que a irregularidade cível de enriquecimento ilícito está inserida no tema improbidade administrativa, sendo previsto no Estatuto da PMBA que, em tese, é cabível a demissão do policial militar, com a consequente instauração do PAD, neste caso.

3.5 SANÇÕES DISCIPLINARES: NATUREZA E A SUA EFICÁCIA

As sanções são penalidades aplicadas a pessoas que infringem o ordenamento jurídico estabelecido pelo Estado. Pode-se considerar que a legitimidade de aplicação de uma sanção advém da criação do Estado Moderno, com a contribuição do sociólogo alemão Max Weber, o qual desenvolveu a teoria da autoridade e do poder legítimo, especificamente a questão das relações de poder e a dominação.

Segundo Villas Bôas (2016, p.08),

Qualquer relação de dominação, em cuja estrutura se encontrem os elementos autorização e autojustificação, é legítima. A dominação legítima, portanto, é percebida numa relação autoritária em virtude de o exercício do poder ser justificado do ponto de vista das pessoas dominadas: os dominados acreditam nos princípios de justificação e conferem autoridade ao poder. Admitem a validade normativa do princípio pretendido pela parte dominante como garantia para suas ações.

Nas sociedades modernas e democráticas, adota-se o tipo de Dominação Legal-Racional de Weber, no qual há crença de que o ordenamento jurídico aprovado com as formalidades prescritas nos sistemas de normas traz uma legitimação quando da aplicação da punibilidade estatal através das sanções jurídicas. A obediência da sociedade às sanções advém da aceitação de regras e leis estabelecidas de maneira formal e racional.

Com isso, as sanções jurídicas são aplicadas quando há uma violação à norma legal e podem ser classificadas em penais, que são aplicadas aquelas pessoas que infringem bens jurídicos considerados essenciais para a manutenção da ordem social e para a proteção do indivíduo e coletividade como um todo, como por exemplo, a vida, a integridade física, a liberdade etc.; sanções civis, que são aquelas aplicadas para regular as relações entre os particulares, nos casos de contratos, questões de sucessões e de família; e por último, as sanções administrativas, que visam proteger os bens jurídicos que rege a organização e atuação da Administração Pública, como a proteção do interesse público, legalidade e moralidade.

No estatuto da PMBA, existem previsões de sanções administrativas disciplinares às quais os policiais militares podem ser submetidos. Cabe ressaltar que no regulamento disciplinar dos policiais militares da Bahia existem deveres éticos e morais que devem ser seguidos rigorosamente, os quais refletem na credibilidade da instituição perante a sociedade e, quando infringidos, geram um poder-dever do Estado de aplicar a sanção legal e corretiva da conduta, o que se pode denominar do *Ius Puniendi*.

Este estatuto, que regulamenta as sanções administrativas/disciplinares aplicadas aos policiais militares, prevê 03 (três) espécies de punições: a advertência, a detenção e a demissão. De acordo com a citada legislação, a advertência como sanção tem um cunho mais educativo e possui objetivo de alertar o infrator, a fim de que reflita sobre a sua conduta e não repita novamente, ficando ainda registrado na ficha do policial por 02 (anos) como uma espécie de mal antecedente; a sanção administrativa de detenção, que é aplicada àqueles policiais militares reincidentes na conduta que gerou detenção ou mesmo numa infração que não comine a demissão, onde poderá ser aplicada em até 30 (trinta) dias pelo Comandante-Geral da corporação, geralmente é cumprida nos quartéis, sem prejuízo da suspensão da remuneração; e por fim, de demissão, que pode ser considerado a pena capital no âmbito administrativo, quando o policial militar comete uma conduta análoga a algum crime, como

no caso de homicídio, e o apenado perde definitivamente o vínculo com a administração pública, sendo inclusive cessado os salários e contribuições previdenciárias.

No caso específico dos policiais militares da reserva remunerada e reformados, aplica-se a mesma regra dos policiais militares da ativa em relação à aplicação de sanção de advertência e detenção, e diverge na questão da demissão, quando será aplicada a sanção de cassação de proventos, ou seja, a perda do vínculo com a administração pública e a vantagem econômica percebida mensalmente pela previdência social.

No julgamento da ADI 6595/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, de 20 de maio de 2022, no plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), foi decidido que a Lei nº 13.967/2019, que alterou o Decreto-Lei nº 667/69 (reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal), especificamente no art. 18, inc. VII, que vedava a medida restritiva e privativa de liberdade, foi considerada inconstitucional, pela inconstitucionalidade formal (a iniciativa da mudança legislativa deve ser proposta pelo chefe do Poder Executivo de cada ente da federação), bem como pela inconstitucionalidade material (regime jurídico diferenciado dos militares, no qual a própria Constituição impede a impetração de Habeas Corpus no caso de punições disciplinares).

Sendo assim, continuam em vigor nas instituições militares as sanções administrativas de detenção, nas quais o policial militar fica recolhido na área livre do quartel, mas com restrição de sair dele por um determinado tempo, não sendo esta medida considerada inconstitucional ou abusiva por parte da administração militar.

3.6 DIFICULDADES DO SISTEMA CORREICIONAL SOBRE AS APURAÇÕES.

O efetivo combate e a correta apuração de ilícitos administrativos exigem da administração pública uma série de recursos logísticos e estrutura de recursos humanos. As corregedorias se deparam no dia a dia com uma série de desafios que influenciam no resultado dos procedimentos administrativos.

A importância de se analisar as dificuldades das corregedorias se dá na necessidade de, ao compreender esses entraves, seja possível vislumbrar a necessidade de aprimoramento, visando o aperfeiçoamento das práticas correicionais pela administração pública.

Uma das dificuldades enfrentadas pelas corregedorias é a sua falta de autonomia, pois estão subordinadas à própria instituição que devem fiscalizar. De acordo com Cano e Duarte (2014), a maioria das corregedorias possui forte dependência com a linha de comando da corporação, o que muitas vezes não permite uma investigação imparcial com os membros da cúpula. Logo, o que os pesquisadores indicaram é que a falta de independência das corregedorias pode minar a confiança da sociedade na instituição, pois há forte tendência em se ter investigações parciais e tendenciosas que escondam irregularidades da cúpula, sendo o ideal a independência do órgão correicional em relação ao comando da corporação.

Outro resultado da pesquisa de Cano e Duarte (2014) constatou que apenas 03 (três) corregedorias pagam alguma espécie de gratificação para seus membros, sendo este outro fator que diminui o atrativo de policiais que precisam ser graduados em Direito para trabalharem no referido local. A falta deste incentivo pecuniário aos policiais que queiram trabalhar nas corregedorias é interpretada como falta de reconhecimento e de valorização pelo trabalho realizado, apesar de ser um local sensível e de grande importância para manter a credibilidade da corporação perante a sociedade.

Lemgruber, Musumeci e Cano relatam as dificuldades enfrentadas pelas corregedorias, como pode ser visto abaixo:

De modo geral, os corregedores entrevistados indicaram como problemas sérios: o volume de trabalho existente, a carência de pessoal com perfil adequado, a alta rotatividade das equipes, dificultando a sequência das investigações, a falta de equipamentos (armas, gravadores, filmadoras, máquinas fotográficas), as restrições de espaço físico, dificuldades operacionais de vários tipos e também as relações de “fraternidade” que pode haver entre os investigadores e os investigados (2003, p. 103).

Logo, pode-se dizer que há uma série de fatores que impactam a eficácia das corregedorias, que são dificuldades comuns enfrentadas por todos os órgãos da segurança pública do país. A resolução de feitos investigatórios é atingida com estes problemas, o que causa uma forte sensação de impunidade no seio da tropa, já que a quantidade de processos que prescrevem aumenta de maneira considerável.

Neste contexto, observamos que as corregedorias são órgãos essenciais para o bom funcionamento das instituições policiais como um todo, principalmente no exercício da atividade fim.

CAPÍTULO 4

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para uma melhor compreensão do vocábulo improbidade no contexto da administração pública e ter um maior acompanhamento das suas implicações, destacaremos, neste capítulo, conceitos, princípios e tipos de atos que contribuem para o seu entendimento e desenvolvimento.

Segundo Oliveira e Neves (2019, p. 6),

Etimologicamente, o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.

De acordo com Oliveira, Costa e Elbacha (2023), a probidade administrativa está relacionada ao ato de moralidade administrativa dos agentes públicos, os quais devem prestar serviço com integridade, desempenhando-as com responsabilidade para alcançar o bem comum da sociedade. O ato contrário à probidade é a improbidade administrativa, que é o ato de descumprimento pelo agente público dos preceitos legais que normalmente geram corrupção.

As definições acima mostram que a improbidade administrativa é uma conduta ilegal praticada por agentes públicos e particulares, quando estes estão em conluio com agentes públicos. Esta ação pode ocasionar prejuízo ao erário ou violação dos deveres de honestidade no exercício da função pública.

Há doutrinadores que consideram o ato de moralidade um subprincípio do ato de probidade, assim como a Constituição Federal de 1988, que elencou este ato em dispositivos diversos dentro do seu texto. Conforme Araújo (2017), a doutrina majoritária, como Maria Sylvia de Zanella Di Pietro; Emerson Garcia e Rogério Pacheco, considera a probidade, como um conceito mais amplo que a moralidade, um princípio regente dos atos da administração. Ou seja, nem todo ato de improbidade administrativa é uma violação ao princípio da moralidade, pois poderá haver a violação a outros atos ilegais.

4.1. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PROBIDADE

Os princípios no Direito são de suma importância para a aplicação das normas

jurídicas, cujo interesse reside na sua capacidade de ditar diretrizes éticas, morais e jurídicas que devem ser observadas por todos os agentes públicos.

A compreensão sobre os princípios transformou-se ao longo do tempo, principalmente com a mudança de ponto de vista do positivismo jurídico para o pós-positivismo jurídico que foi se implementando após a Segunda Guerra Mundial. Enquanto no positivismo, o objetivo dos princípios era visto apenas como uma das formas de integração da lei, ou seja, uma forma de preencher uma lacuna, com o surgimento do pós-positivismo, os princípios foram se tornando independentes até serem vistos como uma norma jurídica que poderá ser aplicada e extraída a sua essência para cada caso concreto.

O Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), previu no seu art. 4º que, “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”. Com isso, fica claramente exposto que os princípios eram utilizados pelos juristas apenas como forma de integração do Direito.

Com o surgimento da Teoria de Ronald Dworkin, que defendeu um sistema jurídico composto por regras e princípios, ocorreu um ponto de mudança importante para o ordenamento jurídico, pois a aceitação dos princípios como norma jurídica trouxe uma maior flexibilização nos julgamentos e ampliou significativamente a qualidade de respostas para casos difíceis ou os chamados *Hard Cases*. De acordo com Dirley:

“Para Dworkin, um sistema jurídico composto exclusivamente de regras não é capaz de fundamentar as decisões de casos difíceis e complexos, para os quais o juiz não consegue identificar nenhuma regra aplicável, salvo se for decidir de acordo com a sua livre convicção, atuando com ampla discricionariedade para criar Direito novo (2023. P.161).

Sendo assim, os princípios possuem alto grau de generalização, e diferentemente das regras que são aplicáveis por inteiro ou nada, os princípios aplicam-se por meio de ponderações e não se tornam inválidos no sistema jurídico caso não sejam utilizados, mas apenas afastados naquele caso concreto.

Robert Alexy, na sua teoria sobre distinção entre regras e princípios, se diferencia de Dworkin na medida em que considera que os princípios possuem pesos variáveis e podem ser ponderados nos casos de conflitos, além da sua força normativa de ter um peso moral na aplicabilidade do Direito. Essa aplicabilidade variável de um princípio, Alexy denominou de mandamentos de otimização. Para Dirley:

Os mandamentos de otimização são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende

apenas das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas (2023, p. 166).

Dessarte, Robert Alexy entende que um princípio, sendo considerado como um mandamento de otimização, deverá ser realizado o máximo possível, mas satisfeitas em graus variáveis, a depender das possibilidades fáticas (condições reais) e possibilidades jurídicas (restrições legais e constitucionais que regem a ação do Estado).

Em razão disso, observamos que os princípios que regem a improbidade administrativa são importantes, por conter valores éticos que norteiam a atividade estatal e a atuação dos agentes públicos.

4.1.1 Princípio da Legalidade

No contexto do estudo da improbidade administrativa, a conformidade das condutas dos agentes públicos às regras e princípios contidos no ordenamento público é muito importante, pois o princípio da legalidade é o vetor de comportamento esperado na administração pública.

Os agentes públicos somente podem fazer o que está previsto na Lei, e isso é um corolário do Estado Democrático de Direito, o qual possui um ordenamento jurídico cuja legitimidade advém do povo. Logo, as leis aprovadas são princípios de condutas que devem ser adotadas por todas as pessoas e de uma maneira estrita na administração pública.

De acordo com Alves e Garcia (2008, p. 61):

Além de legal, o ato do agente público deve se manter circunscrito aos lindes delimitadores da sua legitimidade, o que importa na necessária observância dos valores existentes e das próprias aspirações dos detentores do poder. Para tanto, sobreleva a importância dos princípios, os quais, em conjunto com as regras, compõem as normas de conduta. Sob a ótica específica das aspirações, não se pode esperar da atuação estatal senão a busca do melhor resultado à coletividade, em uma palavra: eficiência.

Logo, a eficiência da prestação dos serviços públicos deve estar alinhada com a necessidade de o Estado atuar com observância estrita das normas e princípios da administração pública. Os agentes públicos devem nortear as suas ações sempre fundamentadas no interesse público e na transparência das suas ações, cuja legitimidade é a lei.

4.1.2 Princípio da Moralidade

Este princípio é um dos pilares que norteiam a atuação dos agentes públicos, quando

o princípio da legalidade não é o suficiente para manter a ética e a integridade no serviço público.

Assim como o Princípio da Legalidade, o Princípio da Moralidade está previsto expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

Logo, em alguns casos, o simples cumprimento da lei não garante que a administração pública atenda aos interesses públicos, haja vista que, na própria regra, poderá haver lacunas que permitam interpretações divergentes, sendo de fundamental importância que a conduta do agente público seja delineada de acordo com o espírito da lei e não apenas com a letra, levando em consideração valores éticos e morais.

Conforme Alves e Garcia (2008, p. 76):

A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Isto posto, a atuação dos agentes públicos, com fundamento no princípio da moralidade, permite uma atuação justa e sempre coloca o bem-estar acima de qualquer interesse pessoal ou de grupos, tendo a dignidade da pessoa humana o cerne da administração pública.

4.1.3. Outros Princípios Norteadores da Improbidade Administrativa

Na seara do tema improbidade administrativa, existem outros princípios que são relevantes para nortear a conduta dos agentes públicos, sendo de vital importância o seu cumprimento para garantir a lisura e a ética no exercício das funções públicas.

O Princípio da Impessoalidade é um dos pilares da atuação da administração pública, quando todos os cidadãos devem ser tratados de maneira igual pelos agentes públicos, sem haver qualquer tipo de privilégios, ao adotar critérios objetivos e evitando discriminações e favorecimentos. Além do mais, os atos administrativos devem sempre buscar o interesse público e o bem comum. Para Alves e Garcia (2008, p. 52), “Para que a imparcialidade seja assegurada, de modo que tanto a deontologia administrativa como as garantias individuais

sejam asseguradas, deve o agente público deixar de atuar sempre que configurada uma hipótese de impedimento ou suspeição”.

O Princípio da Publicidade na administração pública determina que todos os atos administrativos, decisões e gastos realizados sejam acessíveis pelos cidadãos, e para isso, o poder público deve agir com transparência nas suas ações, prestando contas de todos os seus atos. Ademais, a publicidade das ações públicas garante legitimidade e a legalidade na conduta dos agentes públicos, bem como tem o escopo de prevenir práticas arbitrárias, ilegais e corruptas.

O Princípio da Eficiência é de suma importância na gestão pública, pois estabelece que os recursos públicos sejam utilizados de maneira racional, sem excessos, mas sempre buscando a maximização dos resultados e a otimização dos serviços prestados à sociedade. Segundo Alves e Garcia (2008, p. 55):

A ineficiência anda traz consigo a triste consequência de comprometer o crescimento socioeconômico de qualquer país, que se vê travancado pela mediocridade dos recursos humanos disponíveis e pelo excesso de burocracia do aparato estatal, passando ao largo de qualquer referencial de boa gestão administrativa.

Logo, a ineficiência na gestão pública acarreta desperdício de recursos públicos, torna os serviços públicos lentos e com excesso de burocracias, o que afeta a competitividade e a produtividade na economia de um país. Além disso, recursos humanos despreparados, desmotivados e mal capacitados podem retardar a implementação de políticas públicas.

Por fim, o Princípio da Supremacia do Interesse Público define que, em caso de conflitos entre interesses coletivos e privados sobre alguma situação, deverá prevalecer o bem comum, ou seja, o interesse público. No entanto, o Estado, no caso concreto, sempre deverá alcançar um resultado razoável e útil, pois não é de se ignorar que alguns direitos individuais assegurados pelas leis e pela própria Constituição devam ser ignorados pelo administrador público.

4.2. TIPOS DE ATOS: ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, LESÃO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública possui o dever de pautar as suas ações nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário, e a violação aos princípios da administração pública, condutas

previstas nas legislações brasileiras consideradas graves violações éticas e legais que comprometem o funcionamento do Estado e são consideradas atos de improbidade administrativa.

No contexto da improbidade administrativa, é de fundamental importância compreender a identificação do sujeito passivo e ativo. Logo, o sujeito passivo é aquela entidade que sofre as consequências do ato ilícito, tendo seus interesses lesados. Por outro lado, o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade administrativa, que realiza a ação descrita na lei de improbidade administrativa.

De acordo com o art.1º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), o sujeito passivo do ato de improbidade administrativa é a administração pública direta da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; a administração indireta, como as autarquias, fundações, associações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Já em relação ao sujeito ativo ou aquele que pratica a conduta irregular de improbidade administrativa, o legislador prevê, no art.2º e 3º da Lei nº 8.429/92, que poderá ser pessoa jurídica, o agente público ou terceiro particular. Considera-se agente público, o agente político, o servidor público, ou mesmo todo aquele que exerce, seja temporariamente ou sem remuneração, mandato, cargo ou função nas entidades do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Sobre o terceiro particular que poderá ser sujeito ativo, a legislação define que poderá ser pessoa jurídica ou física que induziu ou concorreu dolosamente para a prática do ato de improbidade. Cabe ressaltar que o terceiro particular, não poderá ser responsabilizado, se não houver envolvimento de algum agente público de forma correlata.

Sobre o elemento subjetivo do autor do ato improprio, ou a intenção do sujeito ativo, após a publicação da Lei nº 14.230/21, que versa sobre improbidade administrativa, não existe mais conduta culposa, sem intenção de cometê-la. Logo, para haver a responsabilização administrativa ou cível do sujeito ativo, é necessário que se comprove a sua intencionalidade ou o dolo, que é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

A conduta descrita no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa descreve o enriquecimento ilícito:

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 (BRASIL, 2021).

Este artigo possui alguns incisos que desdobram as condutas praticadas pelo agente público que são consideradas de enriquecimento ilícito:

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;

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; (Lei 14.230/2021)

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; (Lei 14.230/2021)

VIII – 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.

Para se determinar o enriquecimento ilícito, é necessário que, durante a apuração,

seja comprovada a vantagem patrimonial indevida, a relação de causalidade entre a vantagem indevida e o dolo.

O enriquecimento ilícito é uma modalidade de corrupção praticada por agentes públicos, os quais podem praticá-lo se adquirirem vantagens financeiras utilizando seus cargos e funções. No âmbito policial, a aceitação de suborno, como presentes, receber dinheiro, favores ou qualquer outra forma de benefício em troca de tratamento preferencial ou omissão de deveres, é uma espécie de conduta improba que compromete a imparcialidade e prejudica a segurança pública.

De acordo com Alves e Garcia (2008, p. 237), alguns elementos são essenciais para que seja configurado o enriquecimento ilícito do agente público. A seguir, destacaremos quatro elementos principais:

- 6) o enriquecimento do agente; b) o agente ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º da Lei nº 8.429/92, ou mesmo o *extraneus* que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie; c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo.

Com isso, o supracitado doutrinador estabelece critérios mínimos em que se considera um agente público envolvido com atos de improbidade administrativa, onde há uma obtenção de acréscimo patrimonial de origem ilícita, não justificado legalmente pela atividade exercida e desproporcional ao obtido legalmente, fruto da sua renda ou patrimônio declarado.

Os doutrinadores, como Alves e Garcia (2008), vêm substituindo o termo empobrecimento patrimonial do sujeito passivo pelo termo vantagem patrimonial indevida, pois a ideia central é a ausência de contraprestação do agente público, o que, a depender do caso concreto, não necessariamente ocasionará um empobrecimento.

Outra conduta que poderá ser considerada improba, é a descrita no art. 10 da Lei nº 8.249/92, que é a de lesão/prejuízo ao erário:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º

Este artigo possui alguns incisos que desdobram as condutas praticadas pelo agente público que são consideradas como lesão/prejuízo ao erário:

I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou

de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Lei 14.230/2021)

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou DISPENSÁ-LOS indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Lei 14.230/2021)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agi ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Lei 14.230/2021)

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou INFLUIR de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX – agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Lei 14.230/2021)

XX – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

A legislação prevê que, durante a apuração desta conduta improba, deverá ser

comprovado o efetivo dano ao erário, e somente comporta como elemento subjetivo o dolo. A prática de conduta do agente público que incorre em lesão ao erário, que causa prejuízos financeiros que afetam o patrimônio do Estado, compromete a integridade e a eficiência na gestão dos recursos públicos, os quais prejudicam a qualidade de vida da população.

Por fim, a violação dos princípios na improbidade administrativa constitui uma das formas mais comuns na prática da improbidade, sendo um desvio de conduta que compromete a ética e a moralidade no exercício das funções públicas.

De acordo com o art. 11 da Lei nº 8.249/92, cometem improbidade administrativa aqueles agentes públicos ou terceiros que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, sendo que há alguns desdobramentos em seus incisos, como pode ser visto abaixo:

I – (revogado) (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II – (revogado) (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

XI – nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII – praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Portanto, o cumprimento dos princípios que regem a administração pública pelos agentes públicos é fundamental para manter a confiança da sociedade nas instituições. Apenas com um compromisso coletivo e contínuo será possível fortalecer a integridade dos serviços públicos imprescindíveis para prevenir a ocorrência de atos de improbidade.

CAPÍTULO 5

SINDICÂNCIA PATRIMONIAL

Neste capítulo, discutiremos a Investigação Patrimonial e a Sindicância Patrimonial, buscando elementos que subsidiem o entendimento destes procedimentos de relevância política e social.

5.1 O QUE É INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL?

A investigação patrimonial é um processo de coleta de informações e análise sobre o patrimônio das pessoas físicas ou jurídicas. A investigação patrimonial envolve diversas técnicas de coleta de dados, desde o levantamento de informações financeiras, como bens imóveis e móveis, contas bancárias; análise de documentos, como escrituras de imóveis, declarações de imposto de renda; investigação de campo, como entrevistas com pessoas e visitas a estabelecimentos comerciais; e rastreamentos de ativos, para fins de localizar bens que foram ocultados.

De acordo com Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p.25), a investigação patrimonial:

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

Logo, o grande objetivo da investigação patrimonial é verificar a disparidade entre o patrimônio do agente público e o que foi formalmente declarado por ele. O foco deste procedimento é apurar o enriquecimento ilícito do servidor, o qual está previsto no art. 9º, inc. VII, da Lei nº 8.429/1992.

A investigação patrimonial é um procedimento sigiloso e investigativo que se divide em investigação preliminar e sindicância patrimonial. A investigação preliminar sobre levantamento do patrimônio do servidor é um tipo de apuração que tem o objetivo de identificar elementos mínimos que possam embasar a instauração da Sindicância Patrimonial ou o próprio processo administrativo disciplinar. Geralmente, a investigação patrimonial é um procedimento mais célere, informal, sigiloso e que possui o objetivo, a priori, de analisar

somente os dados que foram disponibilizados pelo próprio investigado.

A sindicância patrimonial é um procedimento administrativo inquisitorial, sigiloso, não contraditório e não punitivo, que desempenha um papel crucial na preservação da integridade de uma instituição. Por meio desse mecanismo, busca-se assegurar a integridade do patrimônio, identificar irregularidades. A sindicância patrimonial busca outras informações que não foram disponibilizadas pelo investigado, ou seja, em cooperação com outros profissionais, como contadores, peritos financeiros, é possível angariar mais provas dos desvios de conduta praticados durante o enriquecimento ilícito de um agente público.

5.1.2 Fundamentação Legal

É de fundamental importância o respaldo jurídico para a realização deste tipo de investigação, pois normalmente o encarregado do feito investigatório, Sindicância Patrimonial, vai lidar com diversas informações do investigado que são de cunho privado e sigiloso, como a questão fiscal e bancária.

O fundamento legal da investigação patrimonial se encontra no art. 9º, inc. VII da Lei de Improbidade Administrativa.

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

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

Então, a fundamentação legal supracitada proíbe que agentes públicos adquiram de maneira injustificada bens e valores obtidos a partir do cargo ou função que exerçam na administração pública, que extrapolem a sua renda anual ou mesmo à evolução natural do seu patrimônio ao longo do tempo. Ademais, o texto de lei deixa ressalvada a oportunidade de o agente público demonstrar que o acréscimo patrimonial tem origem lícita, ou seja, que não decorra de atos de corrupção ou outras práticas ilegais.

De acordo com Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p.30),

Sem embargo, a partir da base legal já mencionada, artigo 9º, inciso VII da Lei Federal nº 8.429/92, os entes federados têm normatizado a sindicância patrimonial por meio de decretos e portarias, amparados pela autonomia dos Estados em relação à esfera federal, cujos resultados, quando questionados, vem sendo ratificados e legitimados pelo Poder Judiciário, com supedâneo nos princípios da probidade, da moralidade e da transparência.

A Lei Federal, de improbidade administrativa, confere autorização para a formação de decretos estaduais, e assim vêm ocorrendo, como por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, com a publicação do decreto estadual nº 43.483/12, que dispõe sobre a sindicância patrimonial de servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro; e no Estado de Minas Gerais, com o decreto estadual nº 48.421/2022, que instituiu a sindicância patrimonial para a Advocacia-Geral do Estado – AGE, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG, Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG e Secretaria de Estado de Fazenda-SEF.

Entretanto, a sindicância patrimonial foi regulamentada pela primeira vez no âmbito da União, através do Decreto Federal nº 5.483/2005, tendo a Controladoria Geral da União o órgão competente para realizar as investigações patrimoniais. Cabe ressaltar que o Decreto Federal nº 10.571/2021 revogou e atualizou o decreto anterior, inclusive inseriu o conceito de sindicância patrimonial no seu art. 9º.

No Estado da Bahia, o Decreto nº 12.431/2010, que constitui o Regimento Interno da Secretaria de Administração, prevê na sua art. 12, inc. II, que a Corregedoria da SAEB faça instruções de sindicâncias, inclusive as patrimoniais. Entretanto, ainda não há na Bahia um decreto estadual que regule este procedimento administrativo.

A Lei Federal nº 8.730/1993, estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ou seja, todos os agentes públicos devem apresentar um formulário contendo, na data da posse e, pelo menos, ao final da função pública, uma relação dos bens que entraram no serviço público e aqueles que foram adquiridos ao longo dele, a fim de aferir alguma eventual irregularidade de ganhos que tenham sido permitidos com o exercício da atividade pública.

Neste contexto, nota-se que o art. 7º da Lei Federal nº 8.730/1993 estende a aplicabilidade dos agentes públicos apresentarem as declarações de bens para os Estados,

Municípios e o Distrito Federal, como uma norma geral de direito financeiro.

5.2 SINDICÂNCIA PATRIMONIAL

Para compreendermos a Sindicância Patrimonial, é importante observarmos suas definições e contextualizá-la. Como dito alhures, a Sindicância Patrimonial é um procedimento administrativo que possui o objetivo de investigar se há alguma irregularidade na evolução patrimonial do agente público.

É importante mencionar a definição de Sindicância Patrimonial de Sebastião José Lessa (2011), um dos pioneiros da criação da sindicância patrimonial na Polícia Federal:

“Trata-se de procedimento administrativo de investigação, colegiado, sigiloso, não punitivo, que intenta elucidar regularmente sinais indicativos de enriquecimento ilícito à vista de manifesta evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do imputado, indícios autorizativos da persecução na esfera penal, disciplinar e de improbidade administrativa, tudo com arrimo no art. 13 da Lei nº 8.429/92; arts. 7º parágrafo único, 8º, 9º e 10º, Decreto 5.483/05 (DOU, 1.07.05); arts. 4º, V, 16 e 18, Portaria MCT/CGU nº 335, de 30.05.06 (DOU, 31.05.06)” (Lessa,2011, p.128).

O Decreto Federal nº 10.571 de 9 de dezembro de 2020, traz, em seu art. 14, o conceito de Sindicância Patrimonial:

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

A seguir, veremos as fases da Sindicância Patrimonial, que estão divididas em três: instauração, instrução e conclusão.

5.2.1. Instauração

A fase denominada instauração do procedimento administrativo, principalmente a da sindicância patrimonial, é de fundamental importância no âmbito da gestão pública, pois visa garantir a regularidade e transparência da investigação, principalmente em relação à questão do cumprimento das normas.

A instauração de um procedimento administrativo é o ato de iniciar de maneira formal um processo ou uma investigação no bojo da administração pública. Como todo ato da

administração pública, a fase denominada de instauração deve ser embasada em vários princípios, como a legalidade e a publicidade.

No caso específico da sindicância patrimonial, o ato de instaurá-la se dará através de uma portaria, que designará uma comissão de servidores para instruí-la.

A Portaria de instauração da sindicância patrimonial deverá atender a alguns requisitos, a fim de formar a válida e legal, sendo algumas delas descritas abaixo:

a) A Portaria deverá ser instaurada por autoridade competente. Um dos elementos do ato administrativo é a competência, que é a investidura legal do Estado em um determinado agente público para que somente ele possa deflagrar uma investigação em desfavor de determinado servidor ou militar. Logo, garante que o procedimento seja iniciado por uma pessoa que possua legitimidade para tal ação, assegurando a validade do processo;

b) Fundamento legal: A instauração deve ser um ato administrativo que deve estar lastreado em alguma norma legal, como a Lei de Improbidade Administrativa e nos decretos estaduais ou federais regulamentadores. Com isso, o legislador proíbe que se tenha perseguições ou assédios morais com a instauração da sindicância patrimonial, pois o único interesse que deverá prevalecer é resguardar o interesse público;

c) Motivação: É a justificativa que o Estado deve prestar ao investigado e à sociedade sobre o porquê de se realizar aquela investigação, cujo objetivo também é evitar arbitrariedades;

d) Indicação dos servidores: É importante a publicidade desses agentes públicos responsáveis pela instrução do procedimento, pois dará a oportunidade do investigado, no seu exercício de ampla defesa e contraditório, contestar algum membro que seja suspeito ou mesmo impedido, a fim de que o processo corra da maneira mais imparcial possível.

Cabe ressaltar que a sindicância patrimonial poderá ser instaurada de ofício pela administração pública, a partir de justa causa, como indícios de autoria e prova da materialidade, além de ser iniciada a partir da representação ou denúncia por ato de improbidade administrativa. O Art. 19 da Lei de Improbidade Administrativa possui a única sanção de natureza criminal, que é justamente para aquelas pessoas que fazem uma representação falsa de algum agente público por ter cometido a infração de improbidade administrativa.

Vale dizer que a denúncia anônima não é empecilho para que o Estado deflagre uma investigação patrimonial em desfavor de algum servidor, desde que haja a devida cautela e se instaure um procedimento preliminar que possa angariar elementos mínimos que constituam a justa causa. Ademais, a própria Súmula nº 611 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) indica que a instauração de processo administrativo proveniente de uma denúncia anônima é possível, desde que sejam adotadas as cautelas necessárias, como pode ser descrito abaixo:

Súmula 611-STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

A própria Controladoria-Geral da União possui um entendimento semelhante ao STJ: “Enunciado nº 3-CGU: A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem”.

Alguns documentos são fundamentais para determinar à administração pública instaurar a sindicância patrimonial. Por exemplo, a declaração de bens e valores apresentadas pelo agente público à administração pública, que é um documento formal que tem o objetivo de comprovar a sua situação financeira e atestar a origem dos recursos que foram utilizados para adquirir determinados patrimônios. Esse documento deve conter a relação de todos os bens e direitos de propriedade do declarante. É uma das formas de que o Estado pode se valer para acompanhar se a evolução patrimonial do servidor público está compatível com a sua renda anual percebida.

Cabe ressaltar que os Estados utilizam um sistema para coletar informações sobre declarações de bens e valores denominado SISPATRI, que é um sistema de registro de bens dos agentes públicos, ferramenta esta que tem o objetivo de facilitar o controle da evolução patrimonial dos agentes públicos e facilitar o acesso desses dados pelos órgãos de controle.

O Ministério Público e as autoridades policiais também podem comunicar a existência de improbidade administrativa à administração pública, e isso pode ocorrer quando a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) compartilha o Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Os RIFs são documentos elaborados pela UIF, órgão vinculado ao Banco Central, a partir de informações elaboradas por bancos e instituições financeiras, cartórios e joalherias, os quais são obrigados a comunicar transações suspeitas envolvendo atos de corrupção e lavagem de dinheiro. Logo, essas instituições financeiras, ao constatarem algum tipo de

compra suspeita feita por alguma pessoa, são obrigadas a reportar aos órgãos competentes, como a UIF. A fundamentação legal da comunicação suspeita ao UIF se encontra na Lei nº 9.613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro), onde estabelece em seu art. 9º quais são as instituições que são obrigadas a comunicar as transações suspeitas.

De acordo com Renato Brasileiro, os RIFs são considerados uma peça de informação, em razão de ele ser produzido fora do Inquérito Policial. Por fim, os RIFs da UIF e os procedimentos da Receita Federal do Brasil podem ser compartilhados para o Ministério Público e para as autoridades policiais sem autorização judicial, mas estes órgãos, para requerer estes documentos, precisam de autorização judicial, de acordo com RE 1055941/SP, do STF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/12/2019.

Outro fato que poderá ensejar a instauração de uma Investigação Preliminar (IP) e consequentemente a instauração de uma sindicância patrimonial, é quando o agente público demonstra sinais exteriores de riqueza, através das redes sociais ou no próprio seio da sociedade, com veículos considerados de alto valor, pagamento de escolas aos dependentes com preço de alto valor.

De acordo com Paulo Enrique Manier, Procurador do Estado do Rio de Janeiro (2022, p. 115):

Deve-se ter atenção, ainda, para os sinais exteriores de riqueza! É preciso buscar a identificação de bens (declarados ou não) que podem significar gastos elevados em sua manutenção (estes não declarados) que excedam aqueles suportados pelos rendimentos declarados, tais como aviões, barcos, lanchas, cavalos, haras, casas de praia ou de campo, bem como despesas que possuam grande expressão financeira, tais como escolas dos filhos, viagens, festas extravagantes, uso de objetos e acessórios caros, declarações em redes sociais e outros tipos de sinais. Tais ostentações permitem evidenciar possíveis rastros de uso de dinheiro em espécie ou pagamentos efetuados por terceiros.

Cabe ressaltar que, por cautela, a instauração de uma sindicância patrimonial nos casos em que o agente público apresentar sinais exteriores de riqueza deve ser antecedida por uma Investigação Preliminar (IP), na qual poderá levantar elementos mínimos que irão compor a Justa Causa, a fim de não haver abuso de autoridade ou mesmo qualquer tipo de perseguição.

5.2.2 Instrução

A instrução da sindicância patrimonial desempenha um papel muito importante no desenvolvimento deste procedimento administrativo, porque é nele que serão coletadas as

provas e elementos necessários para a análise e julgamento do fato pela autoridade. É nesta fase também que é dada a oportunidade do investigado se manifestar e apresentar argumentos contrários às evidências que estão nos autos.

A comissão responsável por instruir uma sindicância patrimonial deverá juntar nos autos diversas informações concernentes às transações financeiras do investigado, como: certidões das Juntas Comerciais sobre a participação do suspeito em empresas na condição de sócio; dos Cartórios de Registros de Imóveis, sobre as transações de venda e aquisição desses bens; nos Detrans, sobre a propriedade de veículos automotores; viagens feitas ao exterior, que podem ser fornecidas pela Polícia Federal; e outras fontes abertas. Cabe ressaltar que essas buscas não se restringem somente ao investigado, mas se estendem aos seus dependentes, os quais podem estar sendo utilizados para ocultar os patrimônios.

A doutrina defende que na comissão de servidores públicos ou militares que serão parte da sindicância patrimonial, deverá haver pelo menos uma pessoa com capacidade técnica para elaborar um documento contábil denominado Relatório de Análise Financeira (RAF). Na ausência de um membro da comissão com conhecimento em contabilidade, será necessário que essa demanda seja requerida a um contador.

De acordo com Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p. 65):

Serão analisados muitos dados contábeis, informações fiscais e bancárias no curso da sindicância patrimonial. Por essa razão, mister se faz que a comissão de sindicância seja composta ou disponha de servidor com conhecimento técnico, preferencialmente um perito contábil.

O Relatório de Análise Financeira (RAF) é um documento que tem o escopo de detalhar a situação financeira do investigado, onde serão demonstrados através de dados o seu balanço patrimonial. Neste balanço patrimonial, serão levantadas informações sobre os ativos (investimentos e contas a receber) e os passivos (contas a pagar e empréstimos), do que se extrairá o denominado patrimônio líquido, que será a diferença entre os ativos e os passivos.

Cabe ressaltar que a quebra do sigilo telefônico e telemático deve estar embasada na Lei nº 9.296/96, enquanto sigilo bancário na Lei Complementar nº 105/01, e ambas devem possuir autorização judicial.

O sigilo bancário é uma garantia de privacidade fundamentada no art.5º, incisos X e XII da CF/88, que assegura a confidencialidade das informações dos dados das contas bancárias e outras transações financeiras relacionadas às finanças dos clientes. A quebra desse

sigilo poderá ocorrer em determinadas situações e autorizada judicialmente, como descritas no art. 1º, §4º da LC nº 105/01.

Se houver a real necessidade da quebra do sigilo bancário, os membros da comissão da sindicância patrimonial devem solicitar à advocacia estadual “Procuradoria do Estado”, os quais podem pleitear judicialmente essas informações bancárias, como pode ser descrito abaixo, com fundamento na LC nº 105/01:

Art. 3º—Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.

§ 1ºDependem de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Cabe ressaltar que o Fisco Federal, Estadual e Municipal poderão requisitar informações bancárias sem precisar de autorização judicial, desde que tenham procedimentos fiscais ou administrativos instaurados, de acordo com o art. 6º da LC nº 105/01, além dos Estados e Municípios terem que regulamentar o referido artigo de maneira análoga ao Decreto Federal nº 3.724/01. No caso específico da Bahia, a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – BA poderá requisitar, sem autorização judicial, informações de instituições financeiras sobre transações de agentes públicos, e isso não caracteriza quebra de sigilo bancário, mas, para o entendimento do Poder Judiciário, isso caracteriza uma transferência do sigilo bancário ao Fisco, de acordo com o julgado “STF. Plenário. ADI 2390/DF, ADI 2386/DF, ADI 2397/DF e ADI 2859/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgados em 24/2/2016”.

Por outro lado, as autoridades administrativas poderão solicitar ao Fisco Federal, Estadual e Municipal, conforme art. 198, §1º, inc. II da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional – CTN), informações sigilosas dos agentes públicos, sem necessidade de autorização judicial. Com fundamento neste mesmo artigo, a comissão também terá como recurso disponibilizar um documento à Receita Federal denominado Dossiê Integrado, o qual contém diversas informações, como dados de ICMS, IPTU, IPVA e ITBI; Declarações de Operações Imobiliárias (DOI); operações de remessa de recursos ao exterior (CC5); Declaração de Operações com Cartão de Crédito (DECRED); Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira (DIMOF).

Outra expressão interessante que deverá ser trabalhada pela comissão é o Valor

Patrimonial a Descoberto (VPD), que é um termo da contabilidade que indica quando uma pessoa física ou jurídica está tendo mais gastos do que entrando receitas, ou seja, a Variação Patrimonial Líquida (VPL) encontra-se negativa. É como se o agente público estivesse gastando mais do que o valor que ele percebe da administração pública ao longo do ano e que foi declarado, e isso poderá ser um indício de corrupção ou lavagem de dinheiro.

É importante que a instrução seja bem realizada pela comissão, ou seja, cada elemento de prova, que serão determinantes para se chegar a uma conclusão justa e imparcial dos fatos que foram levados para apreciação da administração pública.

5.2.3 Conclusão

Após a comissão coletar todas as provas a fim de confirmar ou não a materialidade das denúncias, chega a fase em que todos os documentos e evidências coletadas serão concatenadas em um único documento, denominado relatório, o qual servirá de parecer não vinculante para que a autoridade administrativa que instaurou o procedimento administrativo tome as medidas legais necessárias ao caso concreto.

O relatório da sindicância patrimonial é o ato administrativo no qual a comissão vai emitir um juízo de valor do que foi apurado, conforme as provas juntadas nos autos.

Conforme Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p.81):

Impende reforçar que o relatório elaborado pelos membros da comissão de sindicância patrimonial deverá apontar, objetivamente e com clareza, se o lastro patrimonial analisado é compatível ou não com os novos ganhos do servidor. É importante que no relatório estejam delineados os períodos analisados, os valores denunciativos e as conclusões do analista (perito ou contador).

Logo, o relatório conclusivo da sindicância patrimonial deverá concluir se há indícios de autoria e prova de materialidade de que o agente público tenha enriquecido ilicitamente, de acordo com o art. 9º, inc. VII da Lei de Improbidade Administrativa, e caso se chegue à conclusão de que não há infração administrativa, opina-se pelo seu arquivamento.

É importante delimitar o escopo de atuação da sindicância patrimonial, que se restringe apenas a apurar o ilícito cível descrito no Art. 9º, inc. VII, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Muito embora na finalização da sindicância patrimonial não seja constatado que o agente público tenha praticado um enriquecimento ilícito, mas um outro desvio de conduta, como, por exemplo, uma sonegação de declaração de imposto de renda, este fato deverá ser

comunicado obrigatoriamente à Receita Federal.

De acordo com Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p. 59):

Cabe ressaltar que a sindicância patrimonial não cuida da apuração das demais espécies de atos de improbidade administrativa, nem mesmo das condutas previstas nos demais incisos do mencionado artigo 9º. No entanto, se no curso da sindicância patrimonial a comissão se deparar com algum outro tipo de ilícito, tal constatação deverá ser comunicada ao órgão competente para as devidas providências, seja o Ministério Público, as Polícias Judiciárias ou até mesmo a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Portanto, outros ilícitos administrativos ou até criminais podem ser descobertos durante a instrução da sindicância patrimonial, e caso isso ocorra, é um dever da administração pública comunicar este fato para que seja apurado devidamente. Logo, segundo Lima, Ricciardi Jr. E Freitas (2022, p.68), os processos instaurados com os fatos comunicados à autoridade competente não serão instaurados com os autos da sindicância patrimonial.

Por fim, é importante ressaltar que o ônus de provar que não há enriquecimento ilícito recai sobre o agente público, pois a administração pública possui o ônus de provar que houve uma evolução patrimonial desproporcional durante certo período. Logo, é o servidor que, sendo cientificado durante a investigação preliminar ou sindicância patrimonial, quem possui a incumbência de comprovar que aqueles seus ganhos são lícitos, pois neste caso já existe uma presunção relativa de enriquecimento ilícito. Então, há uma inversão do ônus da prova.

Com a inversão do ônus da prova, não é necessário que a administração pública prove que a evolução patrimonial do agente público tenha origem ilícita, mas apenas comprovar que não é compatível com os seus ganhos anuais declarados. O Estado não possui o ônus de provar o delito antecedente ao enriquecimento ilícito, como extorsão, corrupção, tráfico de drogas, mas apenas a desproporcionalidade de ganhos do agente público.

Conforme descrito na revista da CGU (2009, p. 47):

Nesses casos, a admissibilidade das provas indiretas é essencial, exigindo-se da acusação que prove não que a evolução patrimonial do agente decorre deste ou daquele delito específico, mas que prove que ele não decorre de nenhuma fonte legal conhecida (salário, herança, empréstimo, prêmio, etc.), transferindo-se assim ao acusado o ônus de demonstrar com que meios adquiriu seus bens. Trata-se de uma técnica de evidenciação dedutiva, partindo-se do princípio de que, para qualquer pessoa honesta, não é difícil demonstrar os meios com que mantém seu estilo de vida.

Logo, partindo de um princípio geral, como o da honestidade, podemos notar que não seria difícil chegar a conclusões específicas sobre o enriquecimento ilícito evidenciado.

Além da contextualização, conceituação e aplicações da sindicância patrimonial relatadas neste capítulo, a sua viabilidade e implementação em alguns órgãos públicos, como a Polícia Militar, serão o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 6

SINDICÂNCIA PATRIMONIAL: UMA DESCRIÇÃO DAS PRÁTICAS EM QUATRO ÓRGÃOS PÚBLICOS

Neste capítulo, será realizada uma análise da prática da sindicância patrimonial em três órgãos públicos que já implementaram esse procedimento. Ademais, serão consideradas as percepções dos gestores sobre as dificuldades inicialmente enfrentadas para a sua implementação e instrução.

Para isso, foram escolhidos os seguintes órgãos: a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por ser a primeira instituição policial militar brasileira a adotar a sindicância patrimonial e possuir ampla experiência nessa área; e a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, pois ambos possuem corregedorias autônomas que complementam suas atividades correicionais. Por fim, também foram solicitadas informações à Controladoria-Geral da União (CGU).

Para obter o levantamento dos dados, foi utilizado como instrumento de coleta o questionário com perguntas abertas, com objetivo de buscar percepções, sentimentos, expectativas e situações vivenciadas dos gestores. Para Gil (2002, p.115), “o questionário é um conjunto de questões que são respondidas por escrito...que possibilitam a obtenção de dados a partir do ponto de vista do pesquisado”. Cabe ressaltar que os questionários foram encaminhados por e-mail para os supracitados órgãos.

Para uma análise dos dados, foi necessário criar categorias baseadas no conteúdo do questionário: a) Implementação da Sindicância Patrimonial; b) Desafios e dificuldades; c) Competências e controle; d) Processo de apuração; e) Prestação de informações sobre bens e valores; e os f) efeitos da implementação.

6.1 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

A Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), sucessora da Auditoria-Geral do Estado, foi criada pela Lei Delegada nº 179, de 01 de janeiro de 2011, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, sendo um órgão público de controle interno e

prevenção de combate à corrupção que está subordinada diretamente ao Governador do Estado. Sua missão é exercer e fomentar o controle interno das ações governamentais.

As principais funções da CGE-MG são realizar auditorias nos demais órgãos públicos, possuindo autonomia para conduzir seus próprios processos disciplinares, além de prevenir e combater a corrupção dos agentes públicos, e para isso, conta com programas de integridade e fortalecimento de controles sociais.

O público-alvo da CGE-MG são os próprios agentes públicos do estado de Minas Gerais, além de possuir a incumbência de promover a transparência da gestão pública para os cidadãos, os quais possuem direitos à informação da administração pública.

Para se obter as respostas, foi encaminhado e-mail para o órgão, com questões relevantes a serem respondidas.

1º) A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG já implementou a Sindicância Patrimonial? Se sim, como ela é feita na prática? Se negativo, qual motivo de a PMMG ainda não ter implementado a Sindicância Patrimonial?

2º) Houve alguma dificuldade em se implementar a Sindicância Patrimonial na Controladoria-Geral e na PMMG? Se sim, quais dificuldades?

3º) A Controladoria-Geral ainda possui competência concorrente à PMMG para instaurar a Sindicância Patrimonial?

4º) Existe algum tipo de controle exercido pela Controladoria-Geral sobre as Sindicâncias Patrimoniais da PMMG?

5º) De que forma a apuração se inicia na Controladoria para se apurar o enriquecimento ilícito do agente público e/ou policial militar?

6º) Qual a Justa Causa adotada pela Controladoria para a instauração da Sindicância Patrimonial?

7º) Como as informações sobre Bens e Valores são prestadas pelo agente público/policial militar à administração pública e com qual frequência?

8º) Quais são os possíveis efeitos positivos e negativos da implementação da Sindicância Patrimonial na Controladoria-Geral?

9º) Considerando o contexto de uma instituição policial militarizada, considera viável a implementação do procedimento de sindicância patrimonial? Quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos dessa medida nesse ambiente específico?

6) Implementação da Sindicância Patrimonial

A CGE-MG foi escolhida como objeto de pesquisa porque, em 2015, através do Decreto Estadual nº 46.881, foi implementada a sindicância patrimonial neste órgão. Além

disso, com o advento do Decreto Estadual nº 48.421/2022, a competência para se instaurar a sindicância patrimonial nos órgãos públicos do estado de Minas Gerais foi descentralizada. Dessa forma, órgãos da administração pública direta, como pode ser visto abaixo, passaram a ter essa autorização:

“Art. 3º – Compete à Controladoria-Geral do Estado – CGE, por meio da Corregedoria-Geral, e aos órgãos da Administração Pública direta dotados de corregedoria autônoma realizar a análise da evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com a declaração de bens e valores, nos termos da Lei Federal nº 8.429, de 1992.”.

Logo, aqueles órgãos que possuem corregedorias autônomas (Advocacia-Geral do Estado – AGE, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG, Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG e Secretaria de Estado de Fazenda – SEF), a partir de 2022, ficaram com atribuição comum com a CGE-MG de instaurar e apurar ilícitos de improbidade administrativa, na modalidade enriquecimento ilícito, através da sindicância patrimonial.

b) Desafios e dificuldades.

A CGE-MG ressaltou que a sindicância patrimonial é o procedimento administrativo mais recente implementado. No entanto, foram necessárias algumas adaptações, como, por exemplo, a criação de planilhas para reunir informações sobre os dados patrimoniais dos agentes públicos. Foi mencionado que o cruzamento dessas informações ainda é bastante obsoleto, sendo necessário aprimorá-lo. Uma sugestão é a utilização de um sistema que processe esses dados e gere relatórios com resultados e análises sobre possíveis evoluções patrimoniais incompatíveis.

Segundo a CGE-MG, algumas dificuldades levaram à reconsideração da concentração da instrução da sindicância patrimonial, como a escassez de servidores capacitados para lidar com o procedimento. Foi mencionado que apenas parte da equipe participou da capacitação, e alguns deles não estão mais no órgão. Esse fator motivou a descentralização da instrução do procedimento, permitindo que órgãos da administração pública com corregedoria autônoma tenham atribuição para conduzi-la, o que se tornou possível com a promulgação do decreto nº 48.421/2022.

Uma das dificuldades elencadas pela CGE-MG é que a instrução da sindicância

patrimonial é complexa e demorada. Muitas vezes, é necessário diligenciar junto à Receita Federal do Brasil, que possui dados sigilosos de contribuintes que fazem as declarações de imposto de renda, além de possuir informações sobre propriedades de bens móveis e imóveis. Assim, a declaração do órgão indica que, em algumas situações, a declaração de bens e valores feita por meio do SISPATRI é insuficiente para concluir pela existência de ilícito de improbidade administrativa.

Outro ponto destacado pela CGE-MG diz respeito ao cumprimento de prazos para finalizar o procedimento de sindicância patrimonial. Foi constatado que as apurações duram, em média, 01 (um) ano, devido à complexidade do processo. Além disso, o relatório elaborado pela comissão de sindicância, por sua sofisticação, tende a exigir maior tecnicidade dos membros da comissão.

c) Competências e controle

A CGE-MG faz o controle das sindicâncias patrimoniais na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e em outros órgãos que possuem corregedoria autônoma. Esta ação está prevista no artigo 46, § 1º, incisos VI e VII da Lei nº 24.313/2023. Essa legislação confere à Controladoria Geral do Estado (CGE) a responsabilidade de monitorar as sindicâncias que estão em andamento, possibilitando a realização de diligências, visitas técnicas e inspeções. Além disso, a CGE-MG tem a autoridade para declarar a nulidade de procedimentos quando necessário e, se for o caso, promover a apuração imediata e regular dos fatos apurados.

É fundamental ressaltar que esse controle não é exercido por meio de um acesso indiscriminado aos autos processuais. A CGE-MG deve possuir alguma evidência de dificuldades na instrução do processo ou indícios de inconformidades ou ilegalidades para justificar sua intervenção. O acesso total aos documentos processuais é reservado para situações específicas, como nas visitas técnicas e nas inspeções, e mesmo nesses casos, o acesso é limitado a análises pontuais e direcionadas.

Além disso, o controle mais próximo e detalhado diz respeito à análise das informações relacionadas aos procedimentos disciplinares que foram instaurados e concluídos. Isso é especialmente relevante quando se trata de penas expulsivas, que têm um impacto significativo na carreira dos servidores. A CGE-MG examina essas informações para garantir que as sanções sejam aplicadas de maneira justa e conforme a legislação vigente. Ao acompanhar de perto as sindicâncias e os procedimentos disciplinares, a CGE-MG não apenas

assegura que as ações corretivas sejam tomadas em casos de irregularidades, mas também promove uma cultura de integridade e ética entre os servidores públicos.

d) Processo de apuração.

Sobre a instauração, a CGE-MG mencionou que a sindicância patrimonial, em geral, é iniciada após a análise de uma denúncia ou representação que aponte para um suposto enriquecimento ilícito ou a ocorrência de irregularidades cometidas por um agente público (em regra, crime contra a Administração Pública e/ou lesão ao erário). Conforme estipulado no art. 4º, § 1º, do Decreto Estadual nº 46.881/2015, é necessário que a denúncia ou representação contenha uma narrativa detalhada dos fatos, a identificação do agente público envolvido e os indícios que possam sugerir o enriquecimento ilícito. Esses elementos são essenciais para que a sindicância possa ser conduzida de maneira adequada e eficaz.

Além do mais, segundo a CGE-MG, informou que, em determinadas situações, a apuração pode ter início a partir da análise da evolução patrimonial do agente público em questão. Nesse contexto, é essencial verificar se essa evolução é compatível com as informações apresentadas na Declaração de Bens e Valores (DBV), conforme estabelecido no Decreto nº 46.933/2016. Essa comparação é crucial para identificar possíveis discrepâncias que possam indicar a prática de atos de improbidade administrativa.

A justa causa é a motivação para a deflagração da sindicância patrimonial, ou seja, refere-se a um conjunto de indícios claros e suficientes que apontam para a ocorrência de enriquecimento ilícito. Em muitos casos, esses indícios também estão associados a infrações administrativas. A identificação desses indícios é um passo crucial para garantir a integridade da administração pública e para a responsabilização de agentes que possam estar agindo de maneira inadequada.

O processo de apuração, de acordo com a CGE-MG, geralmente começa com uma análise cuidadosa de uma denúncia ou representação que traz à tona suspeitas sobre a conduta de um agente público. Uma vez que a denúncia é recebida, inicia-se uma investigação preliminar, que tem como objetivo verificar a veracidade das alegações e reunir informações que possam confirmar ou refutar os indícios de irregularidades.

Durante a investigação preliminar, são examinadas diversas fontes de informação. Primeiramente, são analisados os dados fornecidos pelo denunciante ou representante, que podem incluir relatos detalhados sobre os fatos e circunstâncias que levaram à denúncia.

Além disso, são utilizados sistemas de inteligência que disponibilizam informações relevantes sobre a situação em questão.

Outro aspecto importante mencionado pela CGE-MG é sobre a análise das informações contidas na Declaração de Bens e Valores (DBV). Essa declaração é um documento fundamental que permite verificar a evolução patrimonial do agente público e se ela é compatível com os rendimentos que ele declara. Qualquer discrepância pode servir como um indício adicional de enriquecimento ilícito.

As denúncias anônimas que indicam que o agente público pode estar cometendo irregularidades são igualmente consideradas. Tais irregularidades frequentemente incluem crimes contra a administração pública, como corrupção, e lesões ao erário, ou seja, danos financeiros ao patrimônio público. Na investigação preliminar feita pela CGE-MG, inclui-se a coleta de documentos oficiais, relatórios financeiros ou outros registros que ajudem a esclarecer a situação.

Por último, a CGE-MG informou que é importante considerar informações divulgadas na internet e nas redes sociais, uma vez que essas plataformas podem conter dados ou relatos que complementem a investigação e ofereçam um panorama mais amplo sobre o comportamento do agente público, o que poderá demonstrar sinais exteriores de riqueza, como exposições de bens móveis, imóveis e viagens.

e) Prestação de informações sobre bens e valores.

As informações sobre bens e valores dos agentes públicos são registradas por meio do SISPATRI, que é um sistema eletrônico gerido pela Controladoria Geral do Estado (CGE) de Minas Gerais. Esse sistema foi desenvolvido para facilitar o registro e a transparência das declarações patrimoniais dos servidores públicos. A prestação dessas informações é realizada anualmente e deve seguir as datas estabelecidas pela Receita Federal do Brasil para a apresentação da Declaração de Imposto de Renda. Essa sincronização de prazos tem o objetivo de que as informações patrimoniais sejam atualizadas de acordo com os dados fiscais, promovendo maior transparência e integridade no gerenciamento dos bens dos servidores.

O período para o registro das informações no SISPATRI inicia-se na mesma data determinada pela Receita Federal. Isso proporciona uma continuidade no processo de declaração, facilitando a vida dos servidores que precisam prestar contas tanto à Receita

Federal quanto à CGE. O prazo se estende até o último dia do mês subsequente à data-limite estipulada pela Receita Federal. Caso o último dia do prazo não seja um dia útil, a regulamentação prevê que o prazo seja automaticamente prorrogado para o primeiro dia útil seguinte. Essa flexibilidade é importante para garantir que todos tenham a oportunidade de cumprir suas obrigações sem contratempos.

f) Efeitos da implementação

Para a CGE-MG, os efeitos positivos da implementação da sindicância patrimonial são uma atuação eficiente no âmbito do controle interno e da prevenção à corrupção. Em primeiro lugar, essas ações podem ser tanto preventivas quanto repressivas, oferecendo uma resposta adequada em situações que exigem intervenção imediata.

Ademais, essa atuação contribui para a diminuição da sensação de impunidade, um fator crucial para desestimular práticas corruptas, pois quando as pessoas percebem que há um sistema de controle eficaz e que as consequências para a corrupção são reais, a confiança nas instituições aumenta. Outra consequência positiva é o combate à corrupção em si, que se traduz em uma recuperação mais eficiente de ativos desviados, permitindo que recursos que deveriam servir ao bem público sejam devolvidos à sociedade. Por fim, o afastamento de agentes públicos corruptos é um passo importante para a restauração da integridade nas instituições, promovendo um ambiente de trabalho mais ético e responsável.

O principal efeito negativo elencado pela CGE-MG na implementação da sindicância patrimonial é compor uma equipe que tenha um número suficiente de membros qualificados para conduzir as sindicâncias e investigações de maneira eficiente. Essa limitação pode resultar em atrasos e na falta de celeridade desejada nas apurações, o que pode comprometer a efetividade das ações de controle e a confiança da população nas instituições.

6.2 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) é uma instituição responsável pela manutenção da ordem pública e pela segurança da população no estado. Criada em 09 de junho de 1775, inicialmente como Regimento Regular de Cavalaria de Minas, a PMMG teve sua sede no distrito de Cachoeira do Campo.

A PMMG possui uma estrutura organizacional composta por companhias e batalhões distribuídos por todo o estado, além de departamentos que executam tarefas administrativas. A instituição conta com uma corregedoria autônoma, responsável por apurar ilícitos administrativos e crimes militares praticados por seus integrantes.

Com o advento do Decreto Estadual nº 48.421/2022, a corregedoria da PMMG passou a ter a atribuição de instaurar e apurar ilícitos administrativos relacionados à improbidade administrativa, especialmente na modalidade de enriquecimento ilícito.

Art. 1º. O art. 2º do Decreto nº 46.881, de 4 de novembro de 2015, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos IV e V: “Art. 2º - (...) IV – autoridade competente: Controlador-Geral do Estado e autoridade máxima dos órgãos da Administração Pública direta com corregedoria autônoma, sem prejuízo de delegação; V – órgãos da Administração Pública direta dotados de corregedoria autônoma: Advocacia-Geral do Estado – AGE, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG, Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG e Secretaria de Estado de Fazenda – SEF.”. O art. 3º do Decreto nº 46.881, de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º - Compete à Controladoria-Geral do Estado – CGE, por meio da Corregedoria-Geral, e aos órgãos da Administração Pública direta dotados de corregedoria autônoma realizara análise da evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com a declaração de bens e valores, nos termos da Lei Federal nº 8.429, de 1992.”.

Um e-mail com um questionário foi enviado à Corregedoria da PMMG para coletar informações sobre a implementação da sindicância patrimonial, assim como foi feito com a Controladoria-Geral de Minas Gerais. No entanto, a Corregedoria redirecionou a solicitação ao Comandante-Geral da instituição, buscando uma resposta institucional sobre a situação. Portanto, no momento, não é possível categorizar as informações devido à falta de resposta do órgão.

6.3 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) é uma instituição responsável pela manutenção da ordem pública e pela segurança da população no estado. Foi criada em 13 de maio de 1809 pelo Príncipe Regente D. João VI, sendo inicialmente denominada de Divisão da Guarda Real da Polícia da Corte.

A designação atual, PMERJ, surgiu após a transferência da capital federal do Rio de

Janeiro para Brasília, em 1960, quando os estados do Rio de Janeiro e Guanabara foram fundidos por meio da Lei Complementar nº 20 do governo federal, datada de 15 de março de 1975.

A estrutura organizacional da PMERJ, assim como a da PMMG, é dividida em companhias e batalhões, além de contar com departamentos que realizam atividades administrativas. A PMERJ também possui uma corregedoria autônoma, responsável por apurar infrações administrativas e crimes militares cometidos por seus integrantes.

Foi encaminhado e-mail à PMERJ contendo um questionário com perguntas abertas sobre a implementação da sindicância patrimonial no órgão, além de indagações sobre outras questões, seguindo o mesmo modelo utilizado para a PMMG. As respostas obtidas puderam ser categorizadas.

1º) A Corregedoria da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ já implementou a Sindicância Patrimonial? Se sim, como ela é feita na prática? Se negativo, qual motivo da PMERJ ainda não implementou a Sindicância Patrimonial?

2º) Houve alguma dificuldade em se implementar a Sindicância Patrimonial na PMERJ? Se sim, quais dificuldades?

3º) Outro órgão possui competência concorrente à PMERJ para instaurar a Sindicância Patrimonial?

4º) De que forma a apuração se inicia na PMERJ para se apurar o enriquecimento ilícito do policial militar?

5º) Qual a Justa Causa adotada pela PMERJ para a instauração da Sindicância Patrimonial?

6º) Como as informações sobre Bens e Valores são prestadas pelo policial militar à administração pública e com qual frequência?

7º) Considerando o contexto de uma instituição policial militarizada, considera viável a implementação do procedimento de sindicância patrimonial? Quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos dessa medida nesse ambiente específico?

8º) Quantos policiais militares do Rio de Janeiro foram responsabilizados administrativamente tendo como documento de origem a Sindicância Patrimonial? Quantas Sindicâncias Patrimoniais já foram instauradas até o presente momento?

6) Implementação da Sindicância Patrimonial

A Corregedoria Geral Unificada das Polícias Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (CGU) foi criada pelo Decreto nº 27.789, de 22 de janeiro de 2001, e tinha a competência exclusiva para deflagrar sindicâncias patrimoniais nas esferas da Polícia Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros.

b) Desafios e dificuldades.

Havia inicialmente algumas dificuldades e era crucial que os membros das comissões de sindicância patrimonial recebessem orientação prévia baseada em identificação específica de órgãos que possam ser consultados para a obtenção de informações relacionadas para garantir que o procedimento fosse realizado da maneira mais eficiente possível. Nesse cenário, a Corregedoria da PMERJ desempenhou um papel essencial, fornecendo assistência e orientação aos encarregados das sindicâncias, a fim de que eles compreendessem quais seriam as melhores opções, mas também foi garantido que todas as etapas fossem realizadas de acordo com as instruções estabelecidas. Em suma, o órgão trabalhou para criar um ambiente e uma configuração onde os membros da comissão pudessem familiarizar-se com as responsabilidades que seriam atribuídas a eles. Deve-se observar que a Comissão de Sindicância é composta por três oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. No caso de a sindicância visar um oficial do órgão, é requisito que os membros que compõem a comissão sejam de patentes mais elevadas ou tempo de serviço mais antigo. Dessa forma, o processo de investigação é mais justo e imparcial e, ao mesmo tempo, é encaminhado corretamente sob determinado aspecto.

c) Competências e controle

A atribuição de instauração de sindicâncias patrimoniais era de responsabilidade exclusiva da CGU, conforme previsto na Resolução Conjunta SESEG/SEDEC nº 137, de 31 de março de 2014. No entanto, a CGU foi extinta na 1ª edição do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, em 1º de janeiro de 2019, por ato do então governador eleito Wilson José Witzel, que também extinguiu a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Com isso, a atribuição de apuração das sindicâncias patrimoniais descentralizou-se, ficando a cargo das corregedorias autônomas de cada órgão.

Até sua extinção, a Corregedoria Geral Unificada (CGU) instaurou um total de 117 (cento e dezessete) sindicâncias patrimoniais. Essas sindicâncias foram realizadas com o objetivo de investigar possíveis irregularidades patrimoniais de servidores públicos, incluindo policiais militares. No entanto, é importante destacar que, após a conclusão de todas essas sindicâncias, nenhuma resultou na abertura de Procedimentos Administrativos Disciplinares.

Isso significa que, apesar das investigações, não foram encontradas evidências suficientes para justificar a instauração de processos disciplinares formais contra os policiais militares envolvidos.

Com a extinção da CGU, todos os procedimentos que envolviam policiais militares foram encaminhados à Corregedoria Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Esses casos estão atualmente sob análise da corregedoria, que está avaliando as questões de natureza técnica e financeira relacionadas a cada um deles. Dentro desse conjunto de procedimentos, 08 (oito) casos foram enviados especificamente à Divisão de Laboratório de Combate à Lavagem de Dinheiro e à Corrupção (CSI/DLAB) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Esses casos estão sendo submetidos a uma avaliação detalhada por parte do Ministério Público, que irá deliberar sobre as ações a serem tomadas em relação a eventuais irregularidades identificadas.

Atualmente, a Corregedoria Geral da PMERJ possui em andamento um total de 05 (cinco) sindicâncias patrimoniais. Essas sindicâncias ainda estão sendo processadas e representam a continuidade do trabalho de investigação e apuração de possíveis inconformidades patrimoniais.

d) Processo de apuração.

As sindicâncias patrimoniais são procedimentos que podem ser instaurados a partir de uma denúncia formal, por solicitação da justiça ou ainda por meio de investigações realizadas por uma das 08 (oito) Delegacias de Polícia Judiciária Militar (DPJM) que integram a estrutura organizacional da Corregedoria da PMERJ. Essas delegacias desempenham um papel fundamental na supervisão e na manutenção da disciplina dentro das forças militares, assegurando que quaisquer irregularidades sejam devidamente apuradas.

Antes de se dar início à sindicância patrimonial em si, é realizada uma etapa preliminar chamada Investigação Preliminar (IP). O propósito desta investigação inicial é reunir informações e provas que possam fundamentar a decisão de abrir uma sindicância patrimonial. Essa etapa é crucial, pois busca determinar se há indícios de incompatibilidade patrimonial no comportamento do policial militar que está sendo investigado. A incompatibilidade patrimonial refere-se à discrepância entre os bens e a riqueza do policial e a remuneração que ele recebe em virtude de sua função.

Durante a Investigação Preliminar, são coletados dados, documentos e, se necessário, são ouvidas testemunhas que possam contribuir para elucidar a situação. Os investigadores têm a responsabilidade de avaliar cuidadosamente todas as evidências disponíveis. Caso a investigação não revele elementos suficientes que justifiquem a abertura da sindicância patrimonial, a Investigação Preliminar será arquivada, encerrando assim o processo sem a necessidade de prosseguir com a sindicância. Essa abordagem garante que apenas casos com fundamentos sólidos sejam levados adiante, respeitando os direitos do policial investigado e evitando processos desnecessários.

A PMERJ informou que a sindicância patrimonial não tem como objetivo investigar faltas disciplinares previstas nos regulamentos ou estatutos que regem as forças militares. Em vez disso, seu propósito é realizar uma análise detalhada da situação financeira do policial militar em questão. Para isso, utiliza informações documentadas que são recebidas de diversos órgãos competentes, com o intuito de apurar a verdade sobre os fatos e esclarecer possíveis irregularidades.

Esse processo investigativo pode envolver uma série de solicitações a instituições relevantes. Por exemplo, pode-se recorrer aos Cartórios de Títulos e Documentos para buscar informações sobre a existência de títulos e documentos que estejam registrados em nome do investigado. Essa etapa é crucial, pois pode revelar ativos financeiros ou compromissos que o policial tenha assumido; solicitação à Polícia Federal pode ser feita para obter informações sobre viagens ao exterior realizadas pelo investigado. Esse dado é relevante, uma vez que viagens internacionais podem estar associadas a transações financeiras ou situações que mereçam uma investigação mais aprofundada; consulta à Junta Comercial, onde se busca dados sobre empresas que estejam registradas em nome do investigado ou nas quais ele tenha participação. Essa informação pode ser essencial para entender a extensão dos interesses financeiros do policial e se há alguma relação com atividades ilícitas; os cartórios de Registro de Imóveis também desempenham um papel fundamental nesse processo. É especialmente importante verificar se existem anotações em registros gerais de imóveis, escrituras ou procurações em nome do investigado. Essa pesquisa visa identificar possíveis propriedades registradas em seu nome, bem como em nome de seu cônjuge ou filhos, o que pode indicar um padrão de riqueza que não condiz com sua remuneração oficial; consulta ao DETRAN, que fornecerá uma pesquisa atualizada sobre veículos automotores registrados em nome do investigado e seus dependentes. Essa informação é relevante, pois veículos de alto valor podem ser um indicativo de enriquecimento ilícito; as empresas fornecedoras de energia

elétrica também podem ser contatadas para fornecer informações sobre os endereços cadastrados em nome do investigado e seus dependentes. Esses dados podem ajudar a mapear a rede de propriedades e outros bens que o policial possui; a Capitania dos Portos da Marinha do Brasil é outro órgão que pode ser consultado, buscando informações sobre inscrições e registros de embarcações em nome do investigado. Isso é importante, pois a posse de embarcações pode indicar um nível de riqueza que foge à norma; por fim, a Receita Federal pode ser acionada para requerer, quando necessário, cópias das últimas 05 (cinco) Declarações de Imposto de Renda do investigado. Essas declarações são uma fonte rica de informação que pode revelar discrepâncias entre a renda declarada e o patrimônio acumulado.

Todo esse procedimento é considerado uma etapa preliminar ao processo administrativo disciplinar (PAD). No entanto, a PMERJ ressaltou que nem sempre será necessário instaurar a sindicância patrimonial. Em algumas situações, a investigação pode apontar indícios suficientes de enriquecimento ilícito que justifiquem a abertura direta do PAD, evitando assim a necessidade de uma investigação patrimonial mais longa e complexa.

e) Prestação de informações sobre bens e valores.

A PMERJ declarou que as informações referentes a bens e valores devem ser apresentadas pelos policiais militares por meio do Sistema de Controle de Bens Patrimoniais dos Agentes Públicos, conhecido como SISPATRI. Este sistema foi implementado com base no Decreto Estadual nº 46.363, datado de 17 de julho de 2018. No entanto, esse decreto foi revogado pelo Decreto Estadual nº 49.005, que entrou em vigor em 12 de março de 2024.

O Decreto Estadual nº 49.005/24 trouxe mudanças significativas ao estabelecer que a “Declaração de Bens e Valores (DBV)” é uma obrigação anual para todos os servidores estaduais em atividade, o que inclui também aqueles que ocupam cargos comissionados. Conforme estipulado pelo novo decreto, a entrega da “Declaração de Bens e Valores (DBV)” pelos policiais militares só poderá ser efetuada após a importação dos dados que foram enviados à Receita Federal do Brasil durante a entrega da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Essa exigência visa garantir que as informações prestadas sejam consistentes e atualizadas, refletindo a realidade financeira dos servidores.

É importante ressaltar que todo esse processo será realizado exclusivamente de forma digital. Não haverá a possibilidade de entrega física da DBV, o que implica que todos os

servidores devem estar familiarizados com as plataformas digitais utilizadas para essa finalidade. Essa abordagem digital não apenas facilita a coleta de informações, mas também contribui para a eficiência administrativa e a redução da burocracia, promovendo um ambiente mais ágil e acessível para todos os envolvidos.

f) Efeitos da implementação

Para a PMERJ, não há efeitos negativos na sua implementação, pois é um procedimento correcional que representa um avanço significativo na administração pública, tendo em vista que se configura como um importante instrumento para o controle e a fiscalização do efetivo. Ao possibilitar a investigação prévia de possíveis práticas ilícitas, a administração pode agir de forma proativa, evitando que situações de enriquecimento indevido se perpetuem.

Além disso, essa abordagem não apenas reforça a integridade e a transparência dentro da administração pública, mas também contribui para a construção de uma cultura de responsabilidade e ética entre os servidores. Ao dispor de um mecanismo que permite a apuração cuidadosa de indícios de enriquecimento ilícito, a administração demonstra seu compromisso com a legalidade e com a promoção de um serviço público mais justo e responsável. Dessa forma, esse procedimento correcional não apenas protege os interesses da administração, mas também fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas.

6.4 – UMA EXPERIÊNCIA DO USO DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU).

A Controladoria-Geral da União é um órgão do governo federal, criado através da Lei nº 10.683/2003, responsável por ações de controle interno, auditoria pública, correição e combate à corrupção. A criação do referido órgão é resultante da unificação da Corregedoria-Geral da União e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI).

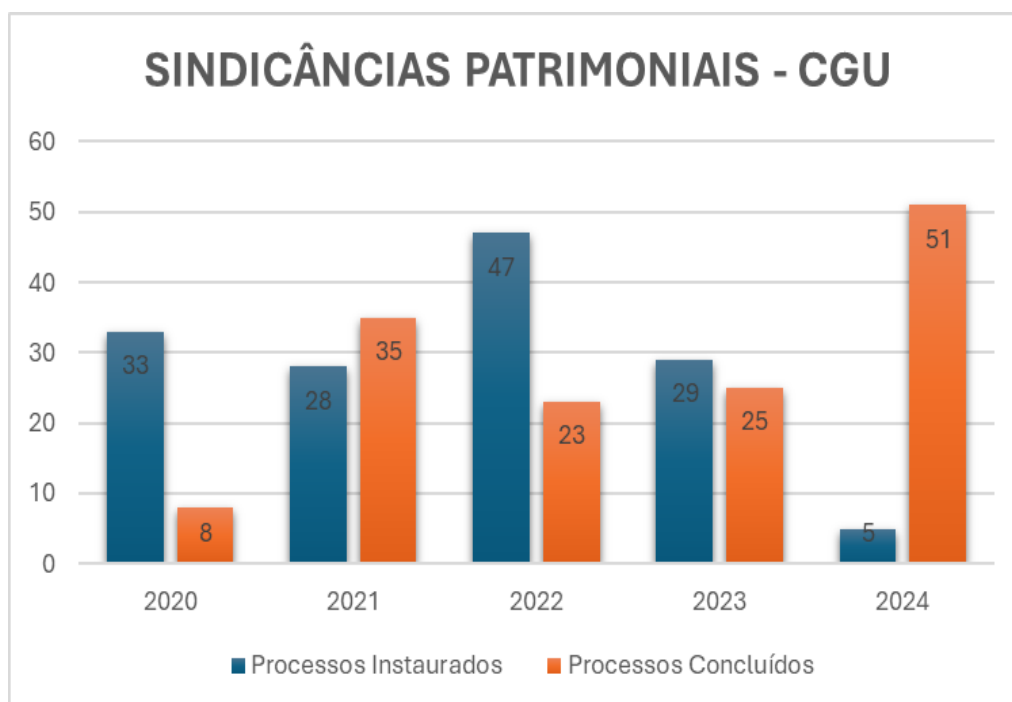
Foi neste órgão que a sindicância patrimonial foi regulamentada pela primeira vez no país através do Decreto Federal nº 5.483/05, que foi revogado pelo Decreto Federal nº 10.571/20. Pode-se dizer que a CGU se tornou uma referência na questão do citado procedimento administrativo, sendo disponibilizado material de apoio em seu repositório.

Foi encaminhado e-mail para a CGU com o objetivo de se levantar informações sobre a praxis do órgão no que tange à sindicância patrimonial, mas foi informado que não existe material instrucional sobre o objeto de estudo para ser disponibilizado e sugeriu que fossem acessados os dados públicos sobre as sindicâncias instauradas e julgadas disponibilizados no Painel Correição em Dados, no Portal de Corregedorias.

O Painel Correição em Dados é um sistema criado pela CGU que tem o objetivo de tornar transparente as sanções aplicadas aos agentes públicos federais, bem como a empresas e entidades.

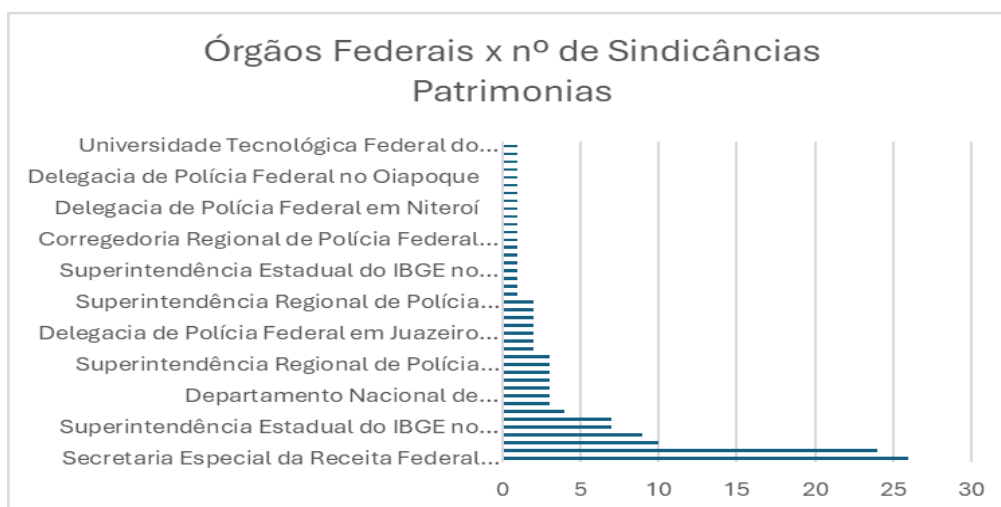
Ao consultar o Painel Correição em Dados da CGU, foi identificado que o órgão, em 05 (cinco) anos, de 2020 a 2024, instaurou e concluiu 142 (cento e quarenta e duas) sindicâncias patrimoniais. Os procedimentos foram instaurados em desfavor de agentes públicos lotados em diversos órgãos do serviço público federal, como a Polícia Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Ministérios, agências públicas federais, universidades federais etc. Então, nota-se que a competência para instaurar e instruir o procedimento de sindicância patrimonial é centralizada na própria CGU.

Quadro 1: Resultado da quantidade de SINPAS instauradas e concluídas na CGU entre os anos de 2020/2024.



Fonte: Painel Correição em Dados, CGU (2024).

Quadro 2: Órgãos Federais que foram instaurados a SINPA.

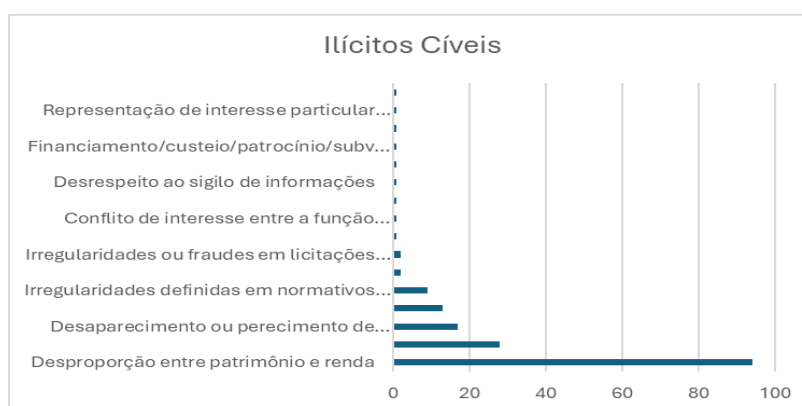


Fonte: Painel Correição em Dados, CGU (2024).

É possível constatar nos dados disponibilizados pela CGU que a maioria das sindicâncias patrimoniais foi instaurada para se apurar ilícitos de agentes públicos lotados na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, órgão este responsável pela arrecadação do tributo federal Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Dos dados públicos disponibilizados pela CGU, é possível perceber que a maioria dos ilícitos apurados através da sindicância patrimonial tem relação com a “Desproporção entre patrimônio e renda do agente público”. O segundo maior ilícito constatado foi “Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos”, que pode ser verificado, por exemplo, quando o agente público não declara corretamente seus bens e rendimentos, ocultando propriedades adquiridas de forma ilícita.

Quadro 3: Tipos de ilícitos apurados pela SINPA pela CGU.



Fonte: Painel Correição em Dados, CGU (2024).

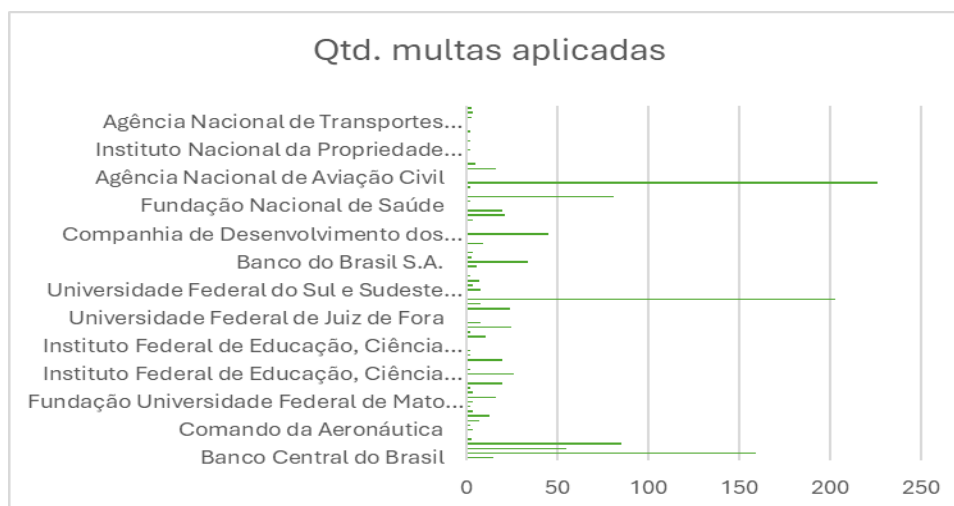
Um dado interessante encontrado no Painel Correição em Dados da CGU é o tempo médio gasto pelos membros das comissões para finalizar o procedimento, que é de 324 (trezentos e vinte e quatro dias). Isso equivale a aproximadamente 10 (dez) meses e 24 (vinte e quatro) dias de instrução. Vale ressaltar que a conclusão do procedimento deve ser realizada formalmente em até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogada pela autoridade instauradora, conforme o art. 25 da Instrução Normativa CGU nº 14/2018, que regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) prevê, no art. 12º, inc. I, as sanções para as condutas descritas no art. 9º, que trata do enriquecimento ilícito:

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).

O Painel Correição em Dados traz a publicidade dos órgãos públicos federais que foram punidos após a conclusão da sindicância patrimonial, sendo constatadas apenas sanções de multas, como pode ser visto abaixo:

Quadro 4: Sanção de multa aplicada após a conclusão da SINPA por órgão federal.



Fonte: Painel Correição em Dados, CGU (2024).

De acordo com o Manual de PAD da CGU de 2022, a sindicância patrimonial é regulamentada nos art. 23 a 29 da Instrução Normativa CGU nº 14/2018. A comissão

responsável pela sindicância patrimonial deve ser composta por, no mínimo, 02 (dois) servidores efetivos, não sendo necessário que esses servidores tenham estabilidade, conforme previsto no art. 24 da mesma Instrução Normativa.

Os artigos 26 e 27 da IN CGU nº 14/2018 tratam da instrução do procedimento, estabelecendo que a comissão deve empregar a máxima diligência em diversos órgãos para obter informações que esclareçam os indícios de enriquecimento ilícito do agente público. Ademais, o Manual de PAD da CGU de 2022 indica que a comissão não precisa de autorização judicial para acessar informações protegidas por sigilo fiscal, como declarações de imposto de renda, declarações de operações imobiliárias, de imposto de operações financeiras, em conformidade com a Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001, que alterou o art. 198 do Código Tributário Nacional. A única informação que requer autorização judicial é o sigilo bancário, conforme art. 3º, § 2º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Por fim, o art. 27 da IN CGU nº 14/2018 afirma que a apresentação de dados protegidos por sigilo fiscal e bancário pelo sindicado aos membros da comissão implica a renúncia a essa proteção.

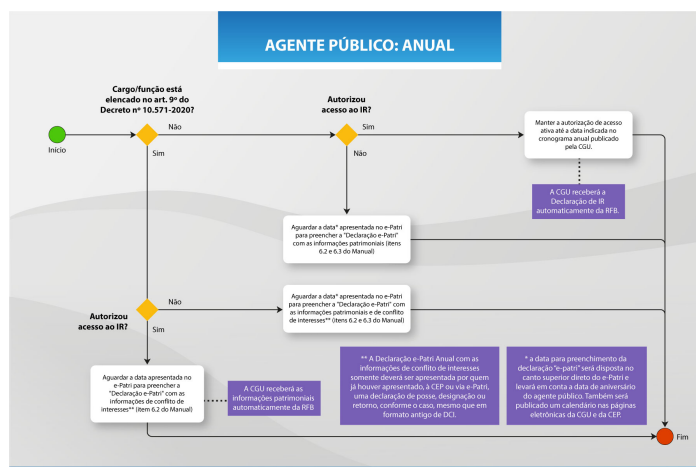
Para o afastamento do sigilo bancário do agente público, o Manual de PAD da CGU de 2022 orienta que os membros da comissão da sindicância patrimonial devem acionar a Advocacia-Geral da União (AGU) para que esta ajuíze o processo de afastamento do sigilo bancário junto ao Poder Judiciário. Na esfera estadual, o órgão responsável pelo ajuizamento desse processo é a Procuradoria-Geral do Estado.

Por fim, o art. 28 da IN CGU nº 14/2018 trata da elaboração do relatório conclusivo sobre a existência ou não de enriquecimento ilícito por parte do agente público. O art. 29 da mesma Instrução Normativa informa que, em caso de confirmação do enriquecimento ilícito, os órgãos competentes, como Ministério Público Federal (MPF), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), serão notificados.

Outra informação importante é que, diferentemente dos órgãos estaduais mencionados, a CGU utiliza o sistema denominado e-PATRI (Sistema Eletrônico de Informações Patrimoniais e de Conflitos de Interesse). Esse sistema é disponibilizado para que todos os agentes públicos civis da administração pública direta e indireta preencham anualmente a Declaração de Bens e Valores (DBV), permitindo o acompanhamento da evolução patrimonial. Além disso, o Poder Executivo Federal oferece a alternativa de que o agente público autorize o acesso à sua Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física

(IRPF), que poderá ser importada do sistema da Receita Federal.

Quadro 5: Fluxograma de Declaração anual de Bens e Valores dos agentes públicos da União.



Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/informacoes-estrategicas/e-patri/fluxos>

Após delinear e compreender a utilização da sindicância patrimonial em diversos órgãos públicos, torna-se fundamental avaliar a viabilidade desse procedimento na estrutura da Polícia Militar da Bahia (PMBA). Para aprofundar essa análise, foram realizadas entrevistas com gestores da PMBA, que forneceram insights valiosos sobre as práticas atuais de gestão patrimonial e os desafios enfrentados. Esses gestores destacaram a importância da sindicância na identificação de possíveis desvios de recursos, na realização de auditorias internas e na promoção de uma cultura de integridade dentro da instituição.

CAPÍTULO 7

VIABILIDADE DA SINDICÂNCIA PATRIMONIAL

Neste capítulo serão expostas as entrevistas realizadas pelos gestores de órgãos correicionais do poder executivo do Estado da Bahia com vistas a analisar as percepções deles sobre a implementação da sindicância patrimonial no poder executivo estadual.

É importante entender como a ferramenta sindicância patrimonial poderá contribuir no desenvolvimento do trabalho já feito nas corregedorias, sendo importantíssima a compreensão mais profunda das dinâmicas organizacionais. Sendo assim, as entrevistas permitem avaliar a eficácia de outros procedimentos já utilizados na questão do combate à corrupção na modalidade enriquecimento ilícito.

As corregedorias supracitadas possuem a incumbência de lidar cada uma na sua esfera com questões disciplinares, sendo que a da SAEB possui um escopo mais amplo e abrange diversos órgãos e secretarias do Estado. A Corregedoria da SSP/BA está subordinada à Secretaria da Segurança Pública e possui autoridade sobre a Polícia Civil e Técnica e atua em cooperação com as corregedorias do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar. Já a Corregedoria da PMBA foca exclusivamente na correção de disciplinas dos policiais militares. Em que pese a questão da citada cooperação, esses órgãos correicionais possuem certa autonomia em sua área específica, mas todas seguem diretrizes gerais do governo estadual.

Nesta fase do estudo, foi feita pesquisa de campo com realização de entrevistas semiestruturadas e aprofundadas com os corregedores da SAEB, SSP/BA e PMBA. As entrevistas ocorreram de forma individual, tanto presencial quanto à distância. No formato presencial, utilizamos gravação de áudio, devidamente autorizada pelos entrevistados, e no formato à distância, usamos a plataforma Microsoft Teams, acessível por computador e smartphone com gravação audiovisual.

Participaram destas entrevistas os próprios corregedores das instituições mencionadas acima, os quais irei denominar o da SAEB de Corregedor 1, o da SSP/BA de Corregedor 2 e o da PMBA de Corregedor 3. Após análise das entrevistas, realizamos leituras dos dados e recortes, para buscar elementos da investigação da sindicância patrimonial nestas organizações.

A partir das informações obtidas, procedeu-se à categorização dos dados, que

resultou em quatro categorias: 1. A percepção da necessidade de sindicância; 2. O processo de implementação; 3. Resultados e impactos e 4. Desafios e obstáculos.

7.1 CORREGEDORIA DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA/SAEB.

- Categoria 1: A Percepção da Necessidade de Sindicância

O entrevistado demonstrou total apoio à implementação da sindicância patrimonial no Estado da Bahia, ressaltando que estamos em atraso em comparação aos outros estados da federação. A principal importância mencionada é a criação de políticas públicas para prevenir que agentes públicos cometam atos de corrupção, especificamente enriquecimento ilícito, por meio de acompanhamento anual da evolução patrimonial desses agentes, utilizando a licença SISPATRI, que é oferecida gratuitamente pela Corregedoria do Município de São Paulo.

“É importantíssimo. O Estado da Bahia fica muito atrasado em não regulamentar a sindicância patrimonial, tivemos reuniões com a Corregedoria do Município de São Paulo e vimos como o instrumento é importante para combater a corrupção e muitos servidores que praticam o ato de corrupção não possuem este cuidado de esconder” (Corregedor 1)

O entrevistado destacou que, atualmente, o acompanhamento da evolução patrimonial é realizado apenas por meio da declaração de bens, que ocorre quando o agente público ingressa no serviço público, se aposenta ou toma posse em cargo comissionado. No entanto, essa declaração é considerada falha, pois é feita à mão pelo servidor e a administração pública não verifica a validade dessas informações.

Na Bahia, já foram identificadas discrepâncias entre o patrimônio e a renda dos agentes públicos. Contudo, como não existe um instrumento específico para se apurar esses supostos ilícitos, a responsabilização se torna difícil, especialmente quando não há o acesso aos bens declarados anualmente pela pessoa investigada. Além disso, foi mencionado que a declaração anual de bens pelos servidores facilita a detecção de eventuais fraudes relacionadas ao enriquecimento ilícito, prática que já é realizada na Prefeitura Municipal de São Paulo.

” Em São Paulo, a regulamentação é muito forte e, quando o servidor declara anualmente seus bens, fica muito mais fácil pegar estas discrepâncias entre o patrimônio e a remuneração que o servidor percebe” (Corregedor 1)

- Categoria 2: O Processo de Implementação

Sobre a questão da implementação, o entrevistado informou que, no ano de 2017, foi criado um grupo de trabalho composto pela Corregedoria da SAEB, Auditoria Geral do Estado (AGE) e pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), com objetivo de estudar a forma de implementar a sindicância patrimonial em todo o Poder Executivo Estadual, e não apenas em um único órgão. A conclusão deste estudo foi que a AGE seria o órgão responsável pela operacionalização da sindicância patrimonial, uma vez que possui acesso a dados sigilosos dos agentes públicos e conta em seu quadro de servidores com profissionais capacitados para lidar com informações financeiras e tributárias.

“Em 2017, houve um grupo de trabalho com a participação da Corregedoria Geral, da Auditoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral do Estado que tratou exatamente da forma como a sindicância patrimonial poderia ser implementada no Estado da Bahia. No final deste Grupo de Trabalho, gerou um anteprojeto de lei e foi encaminhado para a Casa Civil em 2018 e não tivemos mais notícias” (Corregedor 1)

Assim, a AGE detectaria o enriquecimento ilícito dos servidores e encaminharia os autos à SAEB, que instauraria o processo administrativo necessário para responsabilizar o servidor na esfera administrativa disciplinar.

Por fim, o grupo de trabalho considerou necessário a publicação de uma lei específica, seguida de um decreto do governador regulamentando todo o procedimento da sindicância patrimonial. A última informação do entrevistado era de que o projeto de lei mencionado estava na Casa Civil do governador para análise, mas até o momento não havia sido encaminhado para a Assembleia Legislativa da Bahia para discussão, votação e aprovação pelos parlamentares.

- Categoria 3: Resultados e impactos

Para o entrevistado, os resultados e impactos da implementação da sindicância patrimonial seriam significativos, especialmente no que diz respeito à eficiência da administração pública em monitorar a evolução patrimonial dos agentes públicos. Isso permitiria uma atuação preventiva, em vez de apenas repressiva, quando algum órgão público, como o Ministério Público, faz a comunicação de irregularidades. O controle e fiscalização das condutas dos agentes públicos seriam realizados de maneira muito mais eficaz.

Por fim, o entrevistado destacou que essa ferramenta seria importante para a administração pública, ajudando a identificar casos de malversação de recursos públicos e de advocacia administrativa, que ocorre quando agentes públicos favorecem interesses pessoais ou de terceiros em detrimento do interesse público.

- Categoria 4: Desafios e obstáculos

Para o entrevistado, o principal obstáculo à implementação da sindicância patrimonial está na tramitação do anteprojeto nos setores competentes, o que impede a publicação da legislação específica e a utilização da sindicância pelos órgãos de correição. O grande empecilho atual é que a legislação ainda não está apta para a sua aplicação.

Embora o órgão conheça a sindicância patrimonial, ele não a utiliza porque ainda não está regulamentada. Para apurar ilícitos relacionados à improbidade administrativa, na modalidade enriquecimento ilícito, utiliza-se o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que é instaurado quando há uma denúncia do Ministério Público ou uma orientação da PGE indicando quais incisos da Lei nº 6.677/94 (Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado da Bahia) foram infringidos. No entanto, a instrução do PAD enfrenta grandes dificuldades, pois é necessário acessar dados sigilosos, e muitas vezes é preciso contar com o apoio do órgão jurídico da PGE para ajuizar ações que garantam a quebra do sigilo fiscal, bancário e telemático.

“Hoje temos uma dificuldade muito grande para quem for apurar em PAD uma quebra de sigilo ou uma intervenção de um órgão jurídico da Procuradoria do Estado para ajuizar uma ação pedindo a quebra de sigilo fiscal, bancário ou telemático” (Corregedor 1).

7.2 CORREGEDORIA DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA/BA.

- Categoria 1: A Percepção da Necessidade de Sindicância

O entrevistado mencionou que a sindicância patrimonial é importante porque se trata de uma investigação específica e sigilosa que permite à administração pública obter informações sobre o patrimônio do servidor. Atualmente, não há um procedimento como a sindicância patrimonial no Poder Executivo do Estado da Bahia. Assim, quando existem indícios de enriquecimento ilícito, é necessário encontrar um fundamento para iniciar essa investigação, seja por meio de uma sindicância convencional ou, em casos mais graves, um Inquérito Policial, especialmente se houver indícios de lavagem de dinheiro.

“A sindicância patrimonial delimita a investigação, bem como é mais segura para quem investiga e para quem é investigado” – Corregedor 2

Além disso, o entrevistado destacou que, no Estado da Bahia, o art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa não está regulamentado. Isso significa que os agentes públicos não são obrigados a atualizar anualmente suas declarações de bens. Por esse motivo, a SSP/BA buscou parcerias com vários órgãos, assim como ocorre na União, onde um

aplicativo permite que os órgãos acessem essas declarações, coisa que é feita, por exemplo, na Polícia Federal.

“Sim. É um tipo de investigação específica, sigilosa e então, por meio desta sindicância, é possível à administração pública buscar informações sobre o patrimônio do servidor.” – Corregedor 2

Na Prefeitura Municipal de São Paulo, existe um sistema chamado de SISPATRI, que é um software da controladoria geral do município. Ele permite a compilação de todos os dados patrimoniais dos agentes públicos. A partir disso, é possível gerar relatórios e realizar cruzamentos de informações, o que proporciona à administração verificar indícios mínimos de incompatibilidade ou esclarece dúvidas sobre a conduta dos servidores.

O entrevistado relatou que um servidor público pode ser visto dirigindo um carro que aparentemente ele não tem renda para adquirir, o que gera desconfiança. A partir do momento em que se tem acesso à declaração de bens, essa dúvida pode ser esclarecida. Isso é importante para o servidor, pois evita que ele tenha que ficar se justificando.

“O servidor público pode estar andando com um carro que aparentemente ele não tenha renda para isso e gere uma desconfiança, e a partir daquele momento em que você tem acesso à declaração de bens, acesso a essas informações, isso vai ser sanado. Então, isso é algo importante para o servidor, não ter que ficar se justificando, pois o veículo é algo que chama bem atenção. Não só isso, mas em tempo de redes sociais, o servidor de repente que viaja bastante, vai ao exterior e está na sua rede social mostrando essas viagens e trabalha em local que possua este software, ele poderá ficar mais tranquilo porque as pessoas não irão fazer comentários injustificados sobre a sua conduta funcional.” – Corregedor 2

- Categoria 2: O Processo de Implementação

O entrevistado afirmou que o órgão já tentou implementar a sindicância patrimonial, mas a Corregedoria Geral do Estado (SAEB) exige uma lei em sentido stricto sensu ou um decreto para tal. Foram feitas tentativas de solucionar essa questão por meio de portarias e instruções normativas, mas sem sucesso. A Procuradoria Geral do Estado (PGE) informou que essa iniciativa deveria ser de interesse de todos os órgãos do Poder Executivo do Estado e, portanto, deveria partir da SAEB para a elaboração de um decreto. Contudo, isso era algo de interesse da COGER/SSP. No âmbito da União, a regulamentação é feita por meio de atos infralegais. O entrevistado acredita que a regulamentação do art. 13 da Lei de Improbidade, que exige que os servidores públicos apresentem anualmente a declaração dos seus bens, poderia ser fundamentada e regulamentada por meio de uma portaria ou instrução normativa.

- Categoria 3: Resultados e impactos

O entrevistado expressou preocupação em uma organização militar como a Polícia Militar, quanto à eficácia da contrainteligência em impedir a infiltração do crime organizado.

Para prevenir isso, a sindicância patrimonial pode ser uma ferramenta importante. O crime organizado pode seduzir policiais militares por meio da corrupção. Quando um policial apresenta sinais exteriores de riqueza, é necessário investigar se isso é resultado de ações ilícitas, mas que podem ser mais toleradas, como a prática de “bico” na segurança privada, que, segundo o entrevistado, parece caracterizar um conflito de interesses. Além disso, há casos de policiais envolvidos em tráfico de drogas ou que repassam informações para o crime organizado. Essas situações representam riscos à imagem da corporação e aos policiais honestos, que são a grande maioria.

Logo, um dos grandes impactos e resultados esperados com a implementação da sindicância patrimonial, na visão do entrevistado, é a questão da imagem corporativa, que acaba sendo atingida com o envolvimento de membros da instituição em delitos.

- Categoria 4: Desafios e obstáculos

A falta de legislação para a implementação da sindicância patrimonial é considerada um obstáculo, pois facilitaria as apurações sobre enriquecimento ilícito. Atualmente, uma das formas de investigar o enriquecimento ilícito pelo órgão é por meio de um programa de gestão de risco, que foi publicado no site da COGER/SSP desde 2021. Esse programa inclui 09 (nove) riscos, entre os quais está o ilícito praticado pelo servidor.

Periodicamente, no plano de ação, verifica-se se o servidor responde a alguma ação criminal. A COGER/SSP também considerou investigar ações cíveis, mas não seguiu adiante, pois entendeu que o fato de um servidor ter dívidas não implica necessariamente em um ilícito funcional e essa abordagem seria mais invasiva. Realizam uma pesquisa logo quando o servidor ingressa no órgão e anualmente, por meio de setores de inteligência, Ministério Público e Poder Judiciário, além dos canais de denúncia.

A apuração do enriquecimento ilícito é feita através de uma investigação preliminar, conforme a Lei Estadual 12.209/11. No entanto, a falta de acesso à declaração de bens do agente público é um empecilho. Discutimos no Programa de Gestão de Riscos a possibilidade de acessar essa declaração, fundamentando-nos no art. 13 da LIA. Contudo, surgiram algumas

ponderações a respeito, uma vez que o recebimento desses dados envolve informações sobre a vida privada do servidor, que são protegidas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

7.3 CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA.

- Categoria 1: A Percepção da Necessidade de Sindicância

O entrevistado nunca teve contato com o procedimento de Sindicância Patrimonial, mas tem conhecimento da sua existência.

“Nunca tive contato com o procedimento de Sindicância Patrimonial, mas tenho conhecimento da sua existência. Sei que é um instrumento que tem o objetivo de nortear a instauração de procedimentos futuros, é de extrema importância” – Corregedor 3

Para o entrevistado, nem sempre se consegue alcançar os objetivos das apurações devido à falta de acompanhamento da evolução patrimonial. Existem notícias informais sobre a ocorrência de ilícitos, a corregedoria acompanha essas informações, mas não há um instrumento que possibilite formalizar e dar início a uma investigação futura. Partem dos instrumentos que já possuem, dependendo do grau de materialidade, para prosseguir com a investigação.

- Categoria 2: O Processo de Implementação

O entrevistado acredita que a sindicância patrimonial, com sua finalidade específica de acompanhamento da evolução patrimonial, seria extremamente relevante não apenas para a PMBA, mas também para outros órgãos da administração pública.

- Categoria 3: Resultados e impactos

Para o entrevistado, é imprescindível o acompanhamento da evolução patrimonial, pois a natureza da atividade policial exige que seja realizado de forma constante e regular. Isso pode inibir desejos de desvio de conduta e, caso ocorram, permitirá a detecção de forma mais ágil e consistente. Assim, a natureza da atividade policial militar impõe a necessidade desse acompanhamento.

- Categoria 4: Desafios e obstáculos

O entrevistado informou que não existe uma ferramenta específica na Corregedoria da PMBA para esse fim, pois são utilizados os procedimentos investigatórios previstos na própria legislação (Estatuto da PMBA), como a sindicância, o Processo Disciplinar Sumário (PDS), o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e o Inquérito Policial Militar (IPM). Às

vezes, utiliza-se a investigação preliminar, mas não há um procedimento específico com a mesma finalidade da sindicância patrimonial.

“Infelizmente, hoje a instituição carece desse procedimento para realizar este tipo de levantamento” (Corregedor 3).

CONCLUSÃO

Esta investigação buscou analisar as dificuldades jurídicas e culturais que a Polícia Militar da Bahia enfrentaria para implementar a sindicância patrimonial como mais um procedimento de combate à corrupção, bem como a forma de sua aplicação.

Conforme constatado durante a pesquisa, a implementação da sindicância patrimonial na PMBA abrange muito mais do que apenas a criação de uma base legal para o uso do procedimento. Em primeiro lugar, no que se refere à base legal, o Estado da Bahia ainda não regulamentou o art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa, que determina que o agente público deve prestar informações sobre aquisições de bens e valores de forma anual. Essa fase de implantação é, portanto, uma questão de vontade política para a adoção dessa ferramenta de investigação. Nota-se que, em outros estados do país e na União, essa situação foi regulamentada por meio de um decreto, que é um ato administrativo emitido pelo Poder Executivo.

Não é possível conduzir um feito investigatório que analise a evolução patrimonial do agente público sem ter acesso aos seus bens e valores, tanto os declarados quanto os não declarados. Isso é essencial para determinar se há discrepâncias em relação aos rendimentos anuais percebidos na administração pública. Diante disso, conclui-se que, atualmente, os feitos investigatórios existentes na PMBA, como a sindicância tradicional, carecem de instrumentos legais que permitam obter informações sobre a vida financeira do policial militar e seus dependentes.

A Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB) informou que foi criado um grupo de trabalho para discutir a implementação da sindicância patrimonial, com a participação da Procuradoria Geral do Estado-BA. Um anteprojeto de lei foi encaminhado à Casa Civil do Governador do Estado. Este documento precisa ser analisado para que o ato normativo seja enviado à Assembleia Legislativa da Bahia. Portanto, o primeiro passo para a implementação da sindicância patrimonial seria essencialmente um ato do Poder Executivo Estadual.

O segundo ponto a ser abordado na questão jurídica refere-se à criação de um ato administrativo que regulamentará os procedimentos da sindicância patrimonial. Esse tema é de grande relevância, pois a sindicância patrimonial é um processo complexo que demanda atenção a diversos detalhes legais e operacionais. Para garantir a eficácia e a transparência

desse procedimento, é imperativo que se elabore um mapeamento detalhado de todas as etapas envolvidas na instrução e na coleta de documentos. Esse mapeamento não apenas facilitará o entendimento do processo, mas também permitirá identificar possíveis gargalos que possam comprometer a agilidade da investigação.

Um dos principais desafios enfrentados nessa fase da investigação é o acesso a informações que estão protegidas pelo sigilo fiscal e bancário. Tais restrições podem resultar em atrasos significativos na conclusão dos procedimentos, uma vez que a obtenção dessas informações é muitas vezes essencial para a formação de um juízo de valor sobre a legalidade das ações do agente público investigado. Portanto, é crucial que sejam estabelecidas diretrizes claras sobre como lidar com essas limitações legais, garantindo que a sindicância possa prosseguir sem comprometer os direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos.

Além disso, é fundamental realizar um estudo aprofundado sobre a instrução da parte contábil da investigação patrimonial. É necessário que fique bem definido qual pessoa ou órgão será responsável pela elaboração do Relatório Técnico de Análise Financeira. Este documento é de suma importância, pois exige um conhecimento sólido em ciências contábeis para que se possa identificar indícios de enriquecimento ilícito do agente público de maneira objetiva e científica. A clareza em relação às responsabilidades na elaboração desse relatório é essencial para assegurar que a análise financeira seja conduzida de forma adequada e que os resultados sejam confiáveis.

Outro aspecto que merece uma análise cuidadosa é a questão da descentralização ou centralização da investigação patrimonial. A SAEB mencionou que, no grupo de trabalho, chegou-se à conclusão de que a instrução da sindicância patrimonial deve ficar a cargo da Auditoria-Geral do Estado da Bahia. Essa decisão se baseia no fato de que esse órgão possui profissionais qualificados e com capacidade técnica necessária para realizar uma análise minuciosa dos dados coletados. No entanto, é interessante observar como a abordagem adotada em outros estados pode influenciar essa discussão. Nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, as investigações patrimoniais eram inicialmente centralizadas em um único órgão. Contudo, a experiência demonstrou que essa estrutura poderia não ser a mais eficaz. Por diversos motivos, incluindo a necessidade de uma resposta mais ágil e a especialização nas corregedorias autônomas, decidiu-se pela descentralização das investigações. Assim, a competência para instruir a sindicância patrimonial foi atribuída às Polícias Militares desses estados, permitindo uma abordagem mais próxima e direta nas investigações.

Por outro lado, no âmbito da União, as investigações patrimoniais seguem um modelo diferente, sendo a instrução concentrada em um único órgão, a Controladoria-Geral da União (CGU). Essa centralização pode trazer benefícios em termos de uniformidade de procedimentos e na aplicação de diretrizes comuns, mas também levanta questões sobre a capacidade de resposta e a flexibilidade diante das particularidades de cada caso.

A implementação da sindicância patrimonial na PMBA deve ser abordada de forma abrangente e sistemática, considerando a complexidade e a importância desse procedimento para a integridade do serviço público. Para isso, é fundamental que a instituição adote uma série de medidas que garantam a efetividade da sindicância e a transparência nas ações administrativas. Durante as entrevistas realizadas com gestores da alta administração pública do estado da Bahia e da própria Polícia Militar, ficou evidente o apoio a essa ferramenta, que é vista como essencial para assegurar a integridade dos serviços prestados à população.

Esses gestores destacaram a necessidade de desenvolver um novo mecanismo que possa responder adequadamente aos novos ilícitos, tanto de natureza criminal quanto administrativa, que vêm sendo praticados por alguns agentes públicos. Isso é especialmente relevante em um contexto em que desvios de função e práticas de improbidade administrativa se tornaram preocupações crescentes. A sindicância patrimonial, portanto, não deve ser encarada apenas como uma formalidade, mas como um instrumento vital para a promoção da ética e da transparência na administração pública.

Entretanto, uma questão delicada que surge nesse contexto é a deflagração de investigações patrimoniais com base em sinais exteriores de riqueza. Embora esses sinais possam servir como indicadores de enriquecimento ilícito, é crucial que sejam tratados com a devida cautela. A administração pública deve evitar acusações levianas e, para isso, é recomendável que uma investigação preliminar seja instaurada. Essa investigação inicial deve ter como objetivo reunir elementos concretos que possam indicar de maneira robusta a ocorrência de enriquecimento ilícito por parte do agente público investigado.

Além disso, é importante ressaltar que o objeto da sindicância patrimonial, que se volta para a investigação de improbidade administrativa na modalidade de enriquecimento ilícito, conforme previsto no art. 9º, inciso VII da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), não limita a atuação da comissão. Durante o processo de instrução, a comissão pode, e deve, registrar no relatório quaisquer constatações relevantes. Por exemplo, se for identificado que o enriquecimento do agente público é proveniente de uma empresa privada, que pode estar

operando em nome de dependentes ou mesmo em seu próprio nome, isso deve ser devidamente documentado. É essencial que essa situação seja analisada sob a perspectiva dos conflitos de interesse que possam surgir em relação ao cargo ocupado pelo agente.

Além do mais, caso sejam detectadas movimentações financeiras ou atividades ilícitas associadas a delitos graves, como tráfico de drogas ou lavagem de dinheiro, essas informações devem ser imediatamente comunicadas às autoridades competentes. O Ministério Público deve ser notificado sobre qualquer indício que sugira a prática de crimes, e, dependendo das circunstâncias, a Receita Federal do Brasil também deve ser informada para que as devidas providências sejam tomadas sobre a questão de sonegação de tributos.

A dificuldade cultural na implementação da sindicância patrimonial na Polícia Militar da Bahia reside, principalmente, na resistência da tropa em aceitar que a administração pública tenha acesso a informações sobre sua vida privada. É fundamental que os agentes públicos compreendam que suas ações na vida pessoal podem refletir em suas atividades enquanto ocupantes de cargos públicos. Essa realidade implica que o Estado deve monitorar essas condutas.

Promover uma mudança de mentalidade nesse sentido é crucial. Os policiais devem entender que a transparência e a responsabilidade são essenciais para garantir a integridade da corporação e a confiança da sociedade. A consciência de que a vida privada e a vida pública estão interligadas pode ajudar a criar um ambiente onde a sindicância patrimonial seja vista como uma ferramenta de proteção, e não como uma violação de privacidade.

A Polícia Militar da Bahia possui um grande potencial para implementar e desenvolver a sindicância patrimonial, uma vez que conta com uma corregedoria autônoma, composta por policiais militares altamente capacitados para desempenhar essa função crucial. A atuação dessa corregedoria não apenas reforça a integridade da corporação, mas também oferece uma estrutura sólida para a realização de investigações e auditorias que visem garantir a correta gestão dos bens públicos.

No entanto, é importante ressaltar que este projeto deve ser concebido como uma iniciativa de Estado. Isso significa que sua implementação não deve se restringir à Polícia Militar, mas deve ser ampliada para outros órgãos da Secretaria de Segurança Pública, como a Polícia Civil, o Departamento de Polícia Técnica e o Corpo de Bombeiros Militar. Além disso, a iniciativa poderia ser estendida a outras secretarias estaduais, promovendo uma abordagem integrada e colaborativa em relação à sindicância patrimonial.

A sindicância patrimonial é uma ferramenta de combate à corrupção no serviço público que, quando bem manejada, pode se tornar um importante aliado na promoção da transparência e da accountability dentro das instituições. A implementação eficaz dessa prática pode ajudar a identificar e corrigir irregularidades, promovendo uma cultura de ética e responsabilidade entre os servidores públicos.

Por fim, ao implementar a sindicância patrimonial, a Polícia Militar e os demais órgãos envolvidos podem contribuir significativamente para a melhoria da confiança da população nas instituições de segurança pública. A transparência nas ações e na gestão dos recursos públicos é fundamental para que a sociedade perceba a disposição da corporação em agir de maneira ética e responsável. Assim, a sindicância patrimonial não é apenas uma medida de controle, mas também um passo importante na construção de um relacionamento mais sólido e confiável entre a Polícia e a comunidade que serve.

REFERÊNCIAS:

- ABREU E SOUZA. Rafael de. **Miles et paganus**: apontamentos acerca dos efeitos do Exército Romano sobre as populações locais. Mneme: Revista de Humanidades, Rio Grande do Norte, v.5, n.11, jul./set.2004. Disponível em: www.cerescaico.ufrn.br/mneme. Acesso em 23 jun. 2024.
- ADORNO, S. **Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea**. In: ANPOCS (org). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: ANPOCS/Sumaré/CAPES, 2002.
- ARAUJO, R. E. **Os principais aspectos da Lei De Improbidade Administrativa**. Revista da AGU, v. 9, n. 26, p. 1-20, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.9. n.26.2010.197. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197>. Acesso em: 22 jun. 2024.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 2. Ed. Tradução: Antônio de Castro Caieiro. São Paulo: Forense, 2017. (Fora de série).
- AZEVEDO, Bruno de et al. **O Impacto Social da Lei De Improbidade Administrativa**. Interfaces Científicas, v.8, n.2, p.240, 2020. DOI: 10.17564/2316-381x.2020v8n2p240-252. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-381x.2020v8n2p240-252>. Acesso em: 01 mai. 2024.
- BAHIA. **Lei nº 7.990 de 27 de Dezembro de 2001**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia. Disponível em <http://www.pm.ba.gov.br/lei-no-7990-de-27-de-dezembro-de-2001-estatuto-da-pmba/>. Acesso em 25 de set. 2024.
- BAHIA. **Decreto nº 12.431 de 20 de outubro de 2010**. Aprova o Regimento da Secretaria da Administração. Salvador: Governo do Estado, 2010. Disponível em < http://www.saeb.ba.gov.br/arquivos/File/RegimentoSAEBDecreto12431de20_10.pdf >. Acesso em 11 jun. 2023.
- BAHIA. **Decreto nº 10.186 de 20 de dezembro de 2006**. Aprova o Regimento da Secretaria da Segurança Pública. Salvador: Governo do Estado, 2006. Disponível em < <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76429/decreto-10186-06> >. Acesso em 10 jul. 2023.
- BAHIA. **Lei nº 13.201 de 09 de dezembro de 2014**. Reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências. Salvador, Governo do Estado, 2014. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13201-2014-bahia-reorganiza-a-policia-militar-da-bahia-dispoe-sobre-o-seu-efetivo-e-da-outras-providencias> >. Acesso em 10 jul. 2023.

BAHIA. **Decreto nº 12.041 de 31 de Março de 2010**. Salvador: Governo do Estado, 2010. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121471>>. Acesso em: 3 out. 2024.

BATISTA, Antenor. **Corrupção: o quinto poder**. São Paulo: EDIPRO, 2012.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, Ano 4, Edição 7, p.30-48, ago./set. 2010.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. Tradução: René Alexandre Belmonte. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2017.

BENTHAM, Jeremy. 2002. **Bentham, Mill e Sidgwick**. In: BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E.P. (org). **Compêndio de Filosofia**. São Paulo: Loyola, 2002.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos**. 8 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2014. V.5.

BITTAR, Eduardo.C.B. **Curso de ética geral e profissional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. Ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 05 jun 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República 1942.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm. Acesso em

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E. P. **Compêndio de Filosofia**. São Paulo: Loyola, 2002.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. E ed. rev. Ampl. Salvador, BA: Editora JusPODVM, 2012.

DEONTOLOGIA. In: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/>>. Acesso em 01 dez. 2022.

FRIEDE, Reis. **As raízes da corrupção brasileira**. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 23, n. 45, p. 12-24, jul. 2019. ISSN 2177-8337. Disponível em: <<http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/219>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ISAAC, Benjamin. **The Limits of Empire: the Roman army in the East**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

LEMBRUGUER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Claudio Roberto Paz; RICCIARDI JÚNIOR, Marco A. S.; FREITAS, José Ricardo Bento Garcia de. **Manual de sindicância patrimonial: apuração de enriquecimento ilícito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2022.

LIMA, Renato Sérgio de, BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy Mingardi. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, Jan./Abr. 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Revista Sociedade e Estado, v. 30, n.1, p.123-144, jan./abr. 2015.

LIMA, Renato Brasileiro. **Código de processo penal comentado**. 2ª ed., Salvador: Juspodivm, 2017.

MILLER, Seumas. **Corrupção institucional**: estudo em filosofia aplicada. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

MINAS GERAIS. Decreto nº 41478, de 20 de dezembro de 2000. **Aprova o Quadro de Organização e Distribuição (QOD) da Polícia Militar e dá outras providências**. Belo Horizonte: Governo do Estado, 2000. Disponível em < <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/41478/2000/>>. Acesso em 31 jul. 2023.

MINAS GERAIS. **AL Decreto nº 48.421, de 16 de maio de 2022**. Belo Horizonte: Governo do Estado, 2022. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48421/2022/>>. Acesso em: 3 out. 2024

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONJARDET, Dominique. **O Que faz a Polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2021.

MILL, John Stuart. **A Liberdade; Utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **O que se escreve no Brasil sobre segurança pública? Uma revisão da literatura**. Rev. bras. Segurança pública, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 14-47, ago./set. 2018.

PIERINI, Alexandre José. **Democracia dos antigos x democracia dos modernos – uma revisão de literatura**. Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125-134, jul./dez. 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias**. Tempo Social, São Paulo, v. 9, n.1, p. 43-52, maio 1997.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 13 ed. rev., atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

PRADAL, Fernanda Ferreira. **Segurança pública no Brasil**: uma crítica sobre a produção intelectual. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 118-155, 2017. DOI: 10.12957/dep.2017.21284.

GARLAND, David. **A Cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 43.463, de 14 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2012. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-43463-2012-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-sistema-de-controle-interno-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 3 out. 2024.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de (org.). **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo:** situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP. São Paulo: Editora UNESP: Cultura Acadêmica, 2009.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética.** 37ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. **A Polícia Militar como protetora das liberdades públicas:** uma análise sob a ótica da ciência policial. Revista PMBA em Foco: Ciência Policial e Cidadania, Salvador, v. 2, n.1, jan./mar.2022.

SKORUPSKI, John. **Ética.** In: BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E. P. (org). Compêndio de filosofia. São Paulo: Loyola, 2002.

VILLAS BÔAS, Pedro H. Castelo Branco. **Burocracia e crise de legitimidade:** a profecia de Max Weber. Lua Nova, São Paulo, n. 99, p. 47-77, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-6445047-077/99>. Acesso 25 jul. 2024.

VON JHERING, Rudolph. **A luta pelo direito.** São Paulo: Editora Hunter Books, 2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v.2. São Paulo: Editora UnB, 2004.

**APÊNDICE A: Roteiro de entrevista para investigar o processo de implementação da
Sindicância Patrimonial na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Mestrando: Fernando Passos Oliveira Evangelista

SEÇÃO A: Dados de identificação da respondente

| | |
|--------------------|--|
| Instituição | |
| Nome | |
| Cargo | |

SEÇÃO B: Roteiro de Questões

1. A Corregedoria da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ já implementou a Sindicância Patrimonial? Se sim, como ela é feita na prática? Se negativo, qual motivo da PMERJ ainda não implementou a Sindicância Patrimonial?
2. Houve alguma dificuldade em se implementar a Sindicância Patrimonial na PMERJ? Se sim, quais dificuldades?
3. Outro órgão possui competência concorrente à PMERJ para instaurar a Sindicância Patrimonial?

4. De que forma a apuração se inicia na PMERJ para se apurar o enriquecimento ilícito do policial militar?
5. Qual a Justa Causa adotada pela PMERJ para a instauração da Sindicância Patrimonial?
6. Como as informações sobre Bens e Valores são prestadas pelo policial militar à administração pública e com qual frequência?
7. Considerando o contexto de uma instituição policial militarizada, considera viável a implementação do procedimento de sindicância patrimonial? Quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos dessa medida nesse ambiente específico?
8. Quantos policiais militares do Rio de Janeiro foram responsabilizados administrativamente tendo como documento de origem a Sindicância Patrimonial? Quantas Sindicâncias Patrimoniais já foram instauradas até o presente momento?

**APÊNDICE B: Roteiro de entrevista para investigar o processo de implementação da
Sindicância Patrimonial na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA
Mestrando: Fernando Passos Oliveira Evangelista**

SEÇÃO A: Dados de Identificação da respondente

| | |
|--------------------|--|
| Instituição | |
| Nome | |
| Cargo | |

SEÇÃO B: Roteiro de Questões

1. A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG já implementou a Sindicância Patrimonial? Se sim, como ela é feita na prática? Se negativo, qual motivo da PMMG ainda não implementou a Sindicância Patrimonial?
2. Houve alguma dificuldade em se implementar a Sindicância Patrimonial na PMMG? Se sim, quais dificuldades?
3. Outro órgão possui competência concorrente à PMMG para instaurar a Sindicância Patrimonial?
4. De que forma a apuração se inicia na PMMG para se apurar o enriquecimento ilícito do policial militar?

5. Qual a Justa Causa adotada pela PMMG para a instauração da Sindicância Patrimonial?
6. Como as informações sobre Bens e Valores são prestadas pelo policial militar à administração pública e com qual frequência?
7. Considerando o contexto de uma instituição policial militarizada, considera viável a implementação do procedimento de sindicância patrimonial? Quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos dessa medida nesse ambiente específico?
8. Quantos policiais militares de Minas Gerais foram responsabilizados administrativamente tendo como documento de origem a Sindicância Patrimonial? Quantas Sindicâncias Patrimoniais já foram instauradas até o presente momento?
9. O Decreto Estadual nº 48.421/2022 autoriza a PMMG a implementar a Sindicância Patrimonial? Se sim, quais dificuldades enfrentadas para a sua execução?

**APÊNDICE C: Roteiro de entrevista para investigar o processo de implementação da
Sindicância Patrimonial na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – CGE**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Mestrando: Fernando Passos Oliveira Evangelista

SEÇÃO A: Dados de Identificação da respondente

| | |
|--------------------|--|
| Instituição | |
| Nome | |
| Cargo | |

Seção B: Roteiro de Questões

1. A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG já implementou a Sindicância Patrimonial? Se sim, como ela é feita na prática? Se negativo, qual motivo da PMMG ainda não implementou a Sindicância Patrimonial?
2. Houve alguma dificuldade em se implementar a Sindicância Patrimonial na Controladoria-Geral e na PMMG? Se sim, quais dificuldades?

3. A Controladoria-Geral ainda possui competência concorrente à PMMG para instaurar a Sindicância Patrimonial?
4. Existe algum tipo de controle exercido pela Controladoria-Geral sobre as Sindicâncias Patrimoniais da PMMG?
5. De que forma a apuração se inicia na Controladoria para se apurar o enriquecimento ilícito do agente público e/ou policial militar?
6. Qual a Justa Causa adotada pela Controladoria para a instauração da Sindicância Patrimonial?
7. Como as informações sobre Bens e Valores são prestadas pelo agente público/policial militar à administração pública e com qual frequência?
8. Quais são os possíveis efeitos positivos e negativos da implementação da Sindicância Patrimonial na Controladoria-Geral?
9. Considerando o contexto de uma instituição policial militarizada, considera viável a implementação do procedimento de sindicância patrimonial? Quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos dessa medida nesse ambiente específico?