

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PRESUNÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Karline dos Santos Nascimento PAIÉ<sup>1</sup>

**RESUMO:** Com o objetivo de tutelar a probidade administrativa, a Lei 8.429/92 previu expressamente algumas espécies de atos ímprobos, dentre os quais o aumento patrimonial desproporcional à renda legítima do agente público. No entanto, a interpretação desta subespécie de enriquecimento ilícito tem causado grande polêmica entre os juristas, além de abrir caminho para a impunidade. O presente trabalho tem por objetivo estudar o cabimento da presunção de enriquecimento ilícito nas ações que visam apurar os atos de improbidade administrativa que tem como fundamento o inciso VII do artigo 9º da referida lei, aspecto polêmico que ainda não se encontra pacificado. O enriquecimento ilícito é uma das principais espécies de corrupção, portanto esta é analisada dentro do contexto do Estado Social e Democrático de Direito. Para tanto, é essencial a análise dos fundamentos legais e princípios que regem a Administração Pública, principalmente, a moralidade e o dever de probidade. A presunção é técnica processual que mantém relação direta com a teoria geral das provas, matéria relevante para contextualizar a presunção de enriquecimento ilícito e, conseqüentemente, alcançar a interpretação que mais se coaduna com o contexto social e político atual.

**Palavras-chave:** Corrupção. Improbidade administrativa. Enriquecimento ilícito. Prova. Presunção.

### 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, como gerenciadora do interesse coletivo, tem como ponto de partida o conceito de Estado, sobre o qual assenta a origem da organização e funcionamento dos serviços públicos.

O Brasil vive hoje sob a égide de uma Constituição que se pauta no Estado Democrático de Direito. Assim, o poder soberano pertence à sociedade e é voltado à consecução do bem comum, tendo como fundamento a idéia de justiça e segurança jurídica.

A organização da Administração pública é definida por lei e suas entidades e órgãos desempenham suas atividades por meio dos agentes públicos.

---

<sup>1</sup> Licenciada em Pedagogia pela FAPREVE. Bacharel em Direito pela UNIESP - Presidente Epitácio. Pós-graduanda em Direito Civil e Processual Civil pelo IDCC de Londrina - PR. Discente do 2º ano do curso de Administração Pública pela UFMS. *Email:* pianista\_3@yahoo.com.br.

Estes, por sua vez, no desempenho de suas funções, se sujeitam às normas constitucionais a que se submete toda a Administração e, principalmente, aos princípios norteadores da atividade público-administrativa.

A violação de um Princípio é mais abrangente que a violação de uma regra jurídica, pois, aquela compromete a fundamentação de todo um sistema jurídico-normativo, enquanto a não observância de uma regra sujeita o agente apenas às sanções previstas por ela. Se os Princípios administrativos fossem observados quando da execução de atividade cujo interesse é público, não haveria necessidade de um tão grande número de normas específicas.

Dentre os princípios constitucionais que norteiam a atividade público-administrativa destaca-se a Moralidade administrativa que, no final do século XX se aproximou ainda mais da Ciência jurídica, em razão da idéia de democracia girar em torno da moral e da ética dentro da vida pública. Este princípio tem como característica o desvio ético-funcional baseado no comportamento ilícito tendente à obtenção de vantagens e privilégios particulares, em detrimento dos interesses e necessidades sociais.

Com o objetivo de reprimir os atos causadores de lesão ao patrimônio público e ofensa à moralidade administrativa, foi publicada, em 1992, a Lei 8429, denominada “Lei de Improbidade Administrativa”. E, seguindo tendência mundial no combate à corrupção dentro do Poder Público, o legislador brasileiro previu uma modalidade de improbidade administrativa caracterizada pelos sinais exteriores de riqueza, sinais estes, incompatíveis com a evolução patrimonial ou renda percebida pelo agente público.

Mediante a análise da norma em questão, surgiram posicionamentos divergentes entre juristas e doutrinadores acerca de sua interpretação, especialmente sobre o ônus de provar que o enriquecimento do agente público decorreu da prática de ato ilícito.

A base para a realização deste trabalho foram as pesquisas de caráter bibliográfico e documental, tendo como principais fontes a legislação, doutrina e jurisprudência, além da utilização de recursos eletrônicos (Internet). Para tanto os métodos utilizados foram o dedutivo, dogmático e dialético.

## **2 MORALIDADE, PROIBIDADE E CORRUPÇÃO**

A legitimidade do Estado Democrático de Direito impõe a proteção da moralidade e da probidade nos atos administrativos em geral, exaltando as regras de boa administração e extirpando da gerência dos negócios públicos os agentes que ostentam inabilitação moral para o exercício de funções e atividades públicas (MARTINS Jr., 2001).

## **2.1 Moralidade e Direito**

Os valores definidos por uma sociedade em uma determinada época são estudados pela ética, regulados pela moral e instrumentalizados pela moralidade.

Este conjunto de valores, aceito pelo corpo social, traz consigo a noção de ética e assim torna-se parâmetro para a orientação do comportamento social, pois exprime o que a sociedade entende como correto. Estes parâmetros de conduta se justificam em razão de sua função: a busca do bem estar social num mundo ideal.

Neste sentido, a moralidade tem como parâmetro o que a sociedade define e entende como correto, o que o consenso social manifesta como valores e, conseqüentemente, o conteúdo axiológico inserido no sistema jurídico.

Em relação a estes valores bem leciona David Lyons (*apud* RANGEL Jr., 2001, p. 12): “(...) os valores (como se diz) não descrevem o mundo; eles expressam nossos desejos, esperanças, vontades, atitudes, ou preferências. Eles representam a maneira como desejamos que o mundo seja, não como ele é”.

A moralidade é a qualidade do que é moral, e pode ser definida, segundo Rangel Jr. (2001, p. 10) como “o conjunto de mecanismos viabilizadores da eficácia das regras morais”.

O Direito traz em si o sentido de moralidade em razão de sua própria natureza, pois sua finalidade é buscar a pacificação social e, conseqüentemente, o bem estar coletivo. As normas jurídicas já trazem consigo os limites entre o individual e o coletivo.

Hans Kelsen, ao distinguir moral e direito, já considerava que ambos constituíam-se como ordens normativas distintas e sujeitas, em caso de violação, a

sanções de naturezas distintas, além de serem objetos de estudo de ciências distintas, quais sejam: Ética e Direito.

Há que considerar que, quanto mais próximo o Direito estiver da moral, tanto mais metódica será a sociedade, pois a aprovação das regras jurídicas, pelos indivíduos, confere maiores e melhores resultados do que sua mera exigência repressiva.

## **2.2 Moralidade administrativa**

O termo “moralidade administrativa” foi empregado pela primeira vez em 1917, por Maurice Hariou, membro do Conselho de Estado Francês, no julgamento de um caso concreto. Para este jurista, a referida expressão está diretamente relacionada à idéia de “boa administração”, caracterizada pelo atendimento satisfatório do interesse coletivo tutelado pelas normas jurídicas e com fundamento no combate ao desvio de poder, como forma de limitar a discricionariedade administrativa, relacionando a conduta do agente aos fins previstos por sua própria função.

A moralidade administrativa distingue-se da moralidade comum, pois esta é gênero da qual aquela é espécie. Segundo Meirelles (*apud* BARBOZA, 2002, p. 106), “enquanto a moral comum é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum”.

Por outro lado, a atividade pública deve observar as regras de boa administração voltada para o bem comum, deste modo, é evidente que também deve atender aos princípios ético-sociais. Conforme ensina Brandão (1951, p. 454), é necessário que:

O exercício do senso moral com que cada homem é provido, a fim de usar retamente, - para o bem, entenda-se, - nas situações concretas trazidas pelo cotidiano, os poderes jurídicos e os meios técnicos; e, por outro lado, exige ainda que o referido bom uso seja feito em condições de não violar a própria ordem institucional, dentro da qual eles terão de atuar, o que implica, sem dúvida, uma sã noção do que a Administração e a função administrativa são.

A noção de moralidade administrativa encontra-se inserida nos valores que regulam a vida em sociedade, mas, por sua vez, abrange somente aqueles que dizem respeito à Administração Pública e ao interesse coletivo. Assim, os valores éticos figuram como limitadores da arbitrariedade administrativa.

O conceito de moralidade é inerente à função administrativa, pois esta tutela os interesses sociais e, como bem observa Fazzio Jr. (2008, p. 15), “interesse social sem moral social é conceito vazio”.

No Brasil, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a maior parte da doutrina entendia a moralidade como conceito integrado ao princípio da legalidade, no entanto, este entendimento foi perdendo força, pois não é apenas a lei que define o que é ou não moral; o Direito também está sujeito à moral crítica.

Assim, o princípio da moralidade, na Administração Pública, adquiriu o *status* de princípio autônomo ao exigir do agente público qualidades essenciais, tais como lealdade e boa-fé para com a sociedade, aspectos estes que dizem respeito à ação interior do homem. Também incorporou a idéia de finalidade pública, através da apreciação dos motivos e do objeto do ato pretendido pelo agente público.

Quanto à função da moralidade, leciona Delgado (2007):

A moralidade tem a função de limitar a atividade da Administração. Exige-se, com base nos postulados, que a forma, que o atuar dos agentes públicos atenda a uma dupla necessidade: a de justiça para os cidadãos e de eficiência para a própria administração, a fim de que se consagrem os efeitos-fins do ato administrativo consagrados no alcance da imposição do bem comum. Não satisfaz às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível só com a mera ordem legal. Exige-se muito mais. Necessário se torna que a Administração da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.

Com o passar do tempo, o entendimento acerca do conceito e alcance do princípio em questão foi se delineando e, nos dias atuais, passou a ser visto como princípio informador de todos os outros princípios, além de estar implicitamente presente em todas as regras positivadas, pois é responsável pelo “preenchimento” das lacunas da lei.

Se a lei for omissa, a moralidade surge para auxiliar em sua interpretação, bastando somente que, diante de determinadas questões sejam feitas as seguintes indagações: é de interesse público? O ato é imparcial?

Se as respostas forem positivas o ato é moral e, se negativas, imoral.

"O princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera" (FIGUEIREDO, 2001, p. 45).

A mesma autora acrescenta que:

A moralidade administrativa é pois, princípio jurídico que se espalha num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo (FIGUEIREDO, 2001, p. 45).

Alguns autores colocam a moralidade acima, até mesmo, dos demais princípios, como Martins Jr. (2001, p. 31):

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele se constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, porém destituído do necessário elemento moral. A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo.

Assim, entende-se que, como todo princípio, a moralidade não necessita ser positivada, pois se assim o fosse, as condutas ofensivas a estas normas passariam a ferir o princípio da legalidade, como ressalta Martins Jr. (2001, p. 35):

O princípio da moralidade administrativa não precisa ter seu conteúdo definido ou explicado por regra expressa em lei. Ele se estabelece objetivamente a partir do confronto do ato administrativo (desde a pesquisa de seus requisitos, com destaque ao motivo, ao objeto e à finalidade, até a produção de seus efeitos, ou seja, perquirindo-se a validade e a eficácia) ou da conduta do agente com as regras éticas tiradas da disciplina interna da Administração (e que obrigam sempre ao alcance do bem comum, do interesse público), em que se deve fixar uma linha divisória entre o justo e o injusto, o moral e o imoral (e também o amoral), o honesto e o desonesto.

Resta demonstrado então, que o Direito tem buscado se pautar no caráter ético da conduta administrativa. Esse fenômeno tem se destacado quando os julgadores fazem referência aos princípios morais para fundamentar suas decisões, mostrando assim, uma visão valorativa das relações jurídicas.

Nesta acepção, o princípio deixa de ser apenas informador do caráter axiológico para adquirir força normativa vinculante aplicável ao caso concreto.

### **2.3 Probidade Administrativa**

A palavra probidade é originária do latim *probus*, que significa crescer retilíneo, termo que era aplicado às plantas. Em sentido moral traduz o sentido de honestidade, honradez e integridade de caráter.

O princípio da probidade traduz o sentido de retidão no trato da *res pública*, sob pena de o agente público incorrer nas sanções cabíveis e ainda, na proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios, incentivos ou subvenções.

A probidade administrativa, enquanto princípio, segundo Martins Jr. (2001, p. 101) “colabora para o direito administrativo na diminuição da insindicabilidade do ato administrativo discricionário”, pois veda os atos desleais praticados contra a Administração Pública. Neste sentido, a probidade é expressão da moralidade institucional, uma vez que tutela situações onde as arbitrariedades cometidas vitimizam o próprio Estado.

Por sua vez, o dever de probidade exige que o agente público execute uma “boa” administração e aja com decência, fazendo valer a relação de confiança inerente à relação entre ele e o Estado.

Para Mukai (*apud* FAZZIO Jr., 2008, p. 39):

O dever de probidade ou de honestidade no trato da coisa decorre do dever constitucional de agir conforme os princípios da moral na Administração Pública, isto é, com boa-fé, fidelidade à verdade, respeito a toda pessoa humana, sem causar danos a quem quer que seja, sem dilapidar o patrimônio público, sem usar do cargo ou função apenas para benefício próprio ou extrair vantagens egoísticas.

Em consequência dos aspectos decorrentes deste dever, impõe-se ao agente público, segundo Caetano (*apud* MARTINS Jr, 2001, p. 106), “uma conduta de absoluta isenção, de modo a que não seja suspeito de prevaricar, de deixar-se corromper ou de por outro modo ser infiel à entidade servida”.

A probidade desempenha papel garantidor dos princípios que norteiam a atividade administrativa e está intrinsecamente ligada à moralidade administrativa, de forma que, em consequência disso, assume uma “função instrumentalizadora da moralidade administrativa e, no aspecto repressivo, significa a imoralidade administrativa qualificada ou agravada pelo resultado” (MARTINS Jr., 2001, p. 111).

## 2.4 A corrupção no Brasil

Já dizia o Barão de Montesquieu: "A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios".

A partir da afirmação acima é possível concluir que a corrupção está relacionada à inobservância do conteúdo principiológico que rege todo o sistema normativo de um Estado.

O termo “corrupção” é derivado do latim *corruptio*, que significa corrompimento, deterioração, decomposição, depravação, suborno, enfim, expressa uma conduta que rompe com o código moral ou social vigente numa sociedade, em determinada época, e representa um problema relacionado ao desvio ético da conduta de um indivíduo.

Neste sentido a corrupção pode ser definida como o emprego do poder ou da autoridade com objetivo de auferir vantagens pessoais, atitudes estas que se fazem presentes no exercício do monopólio estatal e no poder discricionário do Estado.

Ao abordar o tema, Filgueiras (2009) destaca que:

A corrupção, dessa forma, pode ser compreendida levando-se em consideração aspectos morais que estão pressupostos na prática social ordinária. É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade (...). Por esse postulado, a corrupção deve ser analisada em uma dimensão sistêmica que considere, de um lado, a existência de valores e normas que tenham uma conformação moral e, de outro lado, a prática social realizada no âmbito do cotidiano de sociedades.

Para determinar o que é ou não corrupção faz-se necessário ter como ponto de partida os valores pré-concebidos pela sociedade no plano moral. Por



consequente, a análise do tema é delineada pelo conteúdo normativo de moralidade, a partir do que é feito acerca de uma determinada ação.

Os sintomas da corrupção são observados, segundo Filgueiras (2009), “quando perdemos os valores fundamentais e uma concepção mínima de bem comum que fundam a comunidade”.

No mundo contemporâneo, a corrupção é um mal que afeta o Estado Democrático de Direito, portanto é assunto constantemente debatido pelas organizações internacionais.

Segundo o economista North (*apud* PEREIRA, 2005):

Podemos afirmar, portanto, que a corrupção surge como um dos delitos mais característicos do mundo globalizado. Foi esse fenômeno que levou os órgãos supranacionais a criarem nos últimos tempos diversos instrumentos, com a finalidade de estabelecerem estratégias comuns nesse campo. No âmbito europeu, por exemplo, destacam-se as diversas iniciativas da União Européia (EU) e o Convênio do Conselho da Europa Contra a Corrupção, de 27/1/1999. As práticas de corrupção, portanto, não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas se encontram arraigadas, em maior ou menor grau, também nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos, a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições.

Quanto à caracterização da corrupção, destaca Habib (1994, p. 26):

A corrupção não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatistas tão caras ao hedonismo.

A corrupção é um mal universal, mas que, no Brasil, foi construída de tal modo que a sociedade passou a tolerá-la como prática corriqueira, conseqüentemente, a certeza da impunidade acabou por tornar-se um atrativo para pessoas oportunistas e sem compromisso algum com a moral e a ética. Neste sentido, a corrupção no Brasil encontra-se tão aferrada que, parece até mesmo, fazer parte de sua cultura.

Martins Jr. (2001, p. 2) descreve essa tolerância da sociedade em relação à cultura da improbidade:

Essa cultura da improbidade foi fomentada, anos e anos, não só com o incentivo passivo da própria população espoliada [...] como, também, com a confortável impunidade dos autores dos maiores atentados à moralidade que deve presidir os negócios públicos. [...] Tão arraigada na cultura popular brasileira, produziu uma imagem do malbaratamento da coisa pública como regular alicerce do próprio Estado.

Adiante, o mesmo autor, complementa que:

Na essência, a cultura da improbidade atribuiu ao patrimônio público, isto é, aos bens, direitos e interesses e valores materiais e morais da sociedade, uma absurda condição de *res nullius* ou *quicquid de res dereclita*, quando em verdade se trata de incontestável *res omnius*. [...] Por isso, a adoção de um sistema composto de meios eficientes para salutar prevenção e exemplar punição dos culpados nas mais variadas instâncias é providência útil para a sacração da credibilidade da democracia e da confiança nas instituições, de forma a remodelar na sociedade brasileira um grau de respeito à coisa pública (MARTINS Jr., 2001, p.10).

O combate à corrupção deve ser permanente, pois a busca pela transparência exige a criação de instituições capazes de controlar o uso dos bens públicos e garantir a moralidade administrativa. Nesse sentido, revela-se de suma importância o reconhecimento de que atitudes ilegais e ou imorais desrespeitam os princípios e as instituições democráticas.

Neste contexto, a Lei de Improbidade Administrativa é um importante instrumento de combate à corrupção que ocorre em todas as esferas do governo. Para tanto, sua correta interpretação é fundamental para que seja aplicada de maneira eficaz.

### **3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A improbidade administrativa é a designação técnica para a chamada corrupção administrativa. Os atos contrários à moral e à lei; ou a ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, praticados por agente público, são considerados ímprobos.

A improbidade, conforme Fazzio Jr. (2008, p. 7), “viola deveres, nega valores, ofende a legalidade, agride uma pluralidade de bens jurídicos, é imoral, já foi vista como mera infração disciplinar, depois como ilícito penal e, hoje, como ilícito civil e político-administrativo”.

Sua manifestação ocorre quando o agente público pratica ação ou omissão que contraria o dever de boa administração e assim, desvirtua a legítima função do administrador e corrompe a estrutura axiológica do Estado Democrático de Direito.

Para Medeiros (2003, p.10), a improbidade administrativa pode ser conceituada como:

A conduta comissiva ou omissiva do agente público (servidor público ou pessoa a ele equiparada, na forma da Lei de Improbidade Administrativa), ou deste com a participação ou em benefício de terceiro que, desvirtuando as regras de atuação ética, legal e moral estabelecidas na sociedade, pratica maus-tratos aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência ou moralidade administrativa, com ênfase para este último, acarretando, ou não, enriquecimento ilícito para os seus autores, eventualmente, por meio de desfalque ao erário público.

Portanto, a Lei de Improbidade Administrativa é produto do avanço da atividade legislativa com o objetivo de restaurar os princípios que fundamentam o Estado.

### **3.2 Improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito**

O enriquecimento ilícito é a mais grave das três modalidades de atos ímprobos previstos na Lei 8429/92 e, de acordo com Sarmento (2002, p. 84), “é a manifestação mais expressiva da improbidade administrativa no exercício de cargos públicos”.

O caput do artigo 9º, da lei 8429/92 dispõe que:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de **vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade [...].(BRASIL, 1992, grifo nosso).

Para Martins Jr. (1996):

[...] caracteriza o enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, ou a potencialidade de satisfação de interesse privado, como também o simples

fato do agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada preponderância do valor moral da administração pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público.

O enriquecimento ilícito é a conduta ímproba que guarda maior intimidade com a corrupção, tanto que as organizações internacionais têm se preocupado constantemente em orientar os Estados a combatê-la.

### 3.2.1 Aquisição de bens de valor desproporcional à renda

O ato de acumular riqueza é perfeitamente legal, como incentiva a sociedade capitalista contemporânea. No entanto, o acúmulo patrimonial desproporcional à renda percebida, em se tratando de agente público, não é bem vista. Conforme o entendimento de Fazzio Jr. (2008, p. 109):

Esta é a hipótese do funcionário que, no exercício de determinada posição administrativa ou logo após deixá-la, sem outros rendimentos, senão seus estímulos, passa a usufruir de **riqueza material discrepante com a evolução de seu patrimônio ou com sua remuneração e rendas**. A demonstração de que tenha adquirido, no exercício do cargo, bens, cujos valores são superiores aos de sua renda, pode levar à caracterização de ato de improbidade, se restar evidenciado que a fortuna acrescida deriva de abuso do vínculo administrativo. (grifo nosso)

Esta subespécie de enriquecimento ilícito direto encontra-se prevista no inciso VII do artigo 9º, da lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

Art. 9º [...]

[...]

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

O dispositivo em questão considera duas hipóteses para que o enriquecimento ilícito do agente público seja caracterizado: que a aquisição de bens

seja desproporcional à evolução do patrimônio ou que a aquisição de bens seja desproporcional à sua renda (BARBOSA, 2009).

Nesta modalidade de enriquecimento ilícito, segundo Medeiros (2003, p. 59):

Tem-se a vedação ao enriquecimento sem causa, manifestado pela aquisição, incorporação de bens de qualquer natureza (móveis, imóveis, depósitos bancários, aplicações financeiras, ações, participações societárias, etc.) ao patrimônio do agente público, ou de outrem, sem que tal decorra de sua natural evolução ou do conjunto das rendas oriundas de atividades não relacionadas, direta ou indiretamente, com o exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública.

A reprovação recai sobre o comportamento daquele que enriquece de forma duvidosa, principalmente quando o agente tem como fonte exclusiva de rendimentos os vencimentos de seu cargo, assim, tudo aquilo que não vem dessa origem (ou de alguma outra origem lícita, como herança), é fruto de vantagem econômica indevida (MARTINS Jr., 2002).

O mesmo autor assevera que:

A censura legal é endereçada àquele que se aproveita de uma função pública para angariar vantagem a que não faz jus, por qualquer artifício que venha empregar (abuso de confiança, excesso de poder, exploração de prestígio, tráfico de influência etc.) (MARTINS Jr., 2002, p. 184).

O dolo do agente apresenta-se, no caso, *in re ipsa*, ou seja, emerge da própria conduta e o proveito dele resultante pode ser tanto material como moral (FRANCO Jr., 2001).

Esta modalidade de enriquecimento ilícito ocorre com bastante frequência, pois, não é raro encontrar agentes públicos que amealham patrimônio visivelmente desproporcional à renda percebida.

Quanto à autonomia da subespécie em questão, há duas principais correntes: a primeira, da qual Fazzio Jr. (2008, p. 110) é partidário, entende que “o inciso VII, como os outros incisos, não faz mais do que exemplificar o enunciado do caput do art. 9º”, portanto, “não tem vida própria”.

A segunda corrente, que tem em Martins Jr. (2010) seu principal expoente, defende que o legislador previu, no inciso VII, do artigo 9º, uma modalidade autônoma de enriquecimento ilícito e acrescenta que se trata de “norma residual para punição do enriquecimento ilícito no exercício da função pública”.

Para a compreensão da norma é necessário proceder a uma integração interpretativa sistemática e teleológica do quadro normativo posto. Todavia, o assunto não será esgotado, e nem o poderia ser, pois até o momento, padece de pacificação doutrinária e jurisprudencial.

#### **4 PRESUNÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Os fatos presumidos independem de prova para que a Ação proposta seja apreciada pelo juiz, mas não significa que nada deverá ser provado, pois a presunção, além de relativa (admite prova que a afaste), parte de um determinado fato provado para conferir a suposta existência de outro (presumido). Neste sentido, a investigação preliminar é um dos principais instrumentos para a aquisição de provas e indícios de improbidade.

##### **4.1 Investigação preliminar**

Para proceder à apuração dos indícios de improbidade administrativa, o Ministério Público, principal sujeito ativo da Ação por improbidade, poderá valer-se, facultativamente, de vários instrumentos, tais como: inquérito civil, inquérito policial, procedimento administrativo, relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), relatórios de auditorias e inspeções do Tribunal de Contas. No entanto, o primeiro é o meio mais utilizado para a colheita de provas.

Acerca do inquérito civil, Martins Jr. (1996) destaca que:

Para instruir a ação civil pública o Ministério Público poderá valer-se, não obrigatoriamente, de instrumentos de investigação do fato, de natureza inquisitiva, visando apurar materialidade e autoria, que são o inquérito civil (inclusive a requisição de exames, perícias, documentos, informações, certidões) e procedimentos sob sua direção (art. 8º da Lei Federal 7.347/85, Lei Federal 8.625/93, arts. 25 inc. IV e 26 inc. I), o inquérito policial e o procedimento administrativo (art. 22 da Lei Federal 8.429/92), instaurados de ofício, a requerimento de qualquer pessoa, ou mediante representação de autoridade administrativa.

A possibilidade de investigação dos atos ímprobos encontra-se prevista no artigo 22 da Lei de improbidade administrativa, *in verbis*:

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo (BRASIL, 1992).

Quanto à prova dos atos ímprobos, o mesmo autor acima citado acrescenta que:

Em regra, não é tarefa fácil a prova de ato de improbidade administrativa, qualquer que seja a sua modalidade. Denúncias da imprensa, anônimas, de cidadãos, ou de políticos, na maioria das vezes, são destituídas de provas firmes, e até de indícios, de improbidade administrativa, não obstante se apresentem graves e exigentes de justa e imediata resposta social. A lei oferece meios próprios para investigação da improbidade administrativa, e o ordenamento jurídico positivo a completa com outros meios, para que os colegitimados do art. 17 promovam a ação visando a aplicação das penalidades previstas no art. 12 [...]. Entretanto, frise-se que o inquérito civil, o inquérito policial e o procedimento administrativo são meras faculdades, dispensáveis e prescindíveis se o Ministério Público possuir elementos probatórios de convicção da prática de improbidade administrativa, como depoimentos, documentos, laudos, enfim, provas lícitas. A ação civil pública de improbidade administrativa de modo algum subordina-se a prévia conclusão ou instauração de inquérito civil, policial ou procedimento administrativo (MARTINS Jr., 1996).

Conforme prevê a Lei de Improbidade Administrativa, para a demonstração da prática do ato ímprobo que gerou a vantagem patrimonial indevida, basta a comprovação do enriquecimento incompatível com a renda percebida para sujeitar o agente às suas penalidades.

No entanto, a questão remete ao ônus da prova, instituto este que tem provocado muita polêmica dentro deste contexto. É o que será analisado a seguir.

### **5.1.2 Ônus probatório**

No aspecto jurídico, o ônus probatório é um imperativo do próprio interesse, uma espécie de faculdade e, de acordo com Badaró (2003, p. 168), “trata-

se de uma posição jurídica ativa, onde não há posição contrária (contraposta) e sequer sanção em caso de descumprimento [...]. É um encargo a ser desincumbido pelo próprio sujeito ativo (e em seu proveito)”.

Questões de fato que se apresentam incertas no processo dão abertura para que o juiz faça uso de técnicas capazes de resolvê-las, assim, de acordo com o entendimento de Cintra, Dinamarco e Grinover (2005, p. 359), o juiz teria como alternativas:

[...] a) ou ele prescinde de resolver aquela questão de fato, b) ou insiste em resolvê-la. A primeira opção importaria em deixar o juiz de decidir a causa, pronunciando o *non liquet* (que não é admissível no direito moderno), ou em decidi-la de maneira tal que não exigisse a resolução daquela questão de fato (de que seriam exemplos o julgamento por sorteio e o julgamento salomônico). A segunda opção implica: a) o adiamento do problema, através da prolação de uma decisão provisória (no estado do processo), b) ou o uso de um meio mecânico de prova, necessariamente decisório (como o duelo ou o juramento); c) ou, enfim, o **emprego das regras da distribuição do ônus da prova** (grifo nosso).

O Código de Processo Civil Brasileiro acolheu a última hipótese elencada pelos autores acima e, assim, previu a distribuição do ônus probatório nos incisos do artigo 333, in verbis:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:  
I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;  
II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

No entanto, a produção da prova não é obrigatória, pois “a idéia de ônus da prova não tem o objetivo de ligar a produção da prova a um resultado favorável, mas sim o de relacionar a produção da prova a uma maior chance de convencimento do juiz” (MARINONI; ARENHART, 2008, p. 269).

Para alguns autores, a regra trazida pelo Código de Processo Civil não é tão rígida, pois deve levar em conta, principalmente, a situação fática. É este o entendimento de Marinoni e Arenhart (2008, p. 268):

A exigência de convencimento varia conforme a situação de direito material e, por isso, não se pode exigir um convencimento unitário para todas as situações concretas. Como o convencimento varia de acordo com o direito material, a regra do ônus da prova também não pode ser vista sempre do mesmo modo, sem considerar a dificuldade de convicção própria ao caso concreto.



Feriani (2000, p. 250), complementa que:

No processo civil, mesmo existindo as regras do art. 333 com atribuição de ônus a cada uma das partes, é importante o empenho de ambas com relação à prova e à contraprova, uma vez que se o juiz ficar em dúvida, perderá a causa aquele que deveria provar para convencê-lo a respeito da verdade.

Portanto, o ônus probatório é distribuído com o propósito de que, ao longo do processo, visando à vitória na causa, a parte que produziu a prova crie no espírito do juiz a convicção de julgar a seu favor. O julgamento será feito conforme as provas produzidas, daí decorre o encargo (ônus) de provar os fatos alegados (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2005).

O inciso VII, do artigo 9º, da Lei de Improbidade Administrativa não prevê com clareza a quem cabe provar a origem do enriquecimento ilícito desproporcional. Em razão disso, surgiram entre os doutrinadores três correntes que explicam a quem caberia o ônus probatório da origem do patrimônio desproporcional à renda do agente público.

Uma primeira corrente, tradicionalista, defende que cabe ao autor da ação por improbidade provar que a evolução patrimonial desproporcional à renda do agente público decorreu da prática de ato ímprobo. Portanto, a regra prevista no Código de Processo Civil deve ser aplicada, *ipsis litteris*, uma vez que o princípio da presunção de inocência estende-se à ação por improbidade administrativa.

A segunda corrente entende que o inciso VII, do artigo 9º, da Lei 8429/92, prevê clara inversão do ônus da prova, ou seja, neste caso, o agente público é que seria responsável pela prova de que, mesmo desproporcional à sua renda, o patrimônio amealhado não decorreu de ato de improbidade administrativa.

Por fim, uma terceira corrente, que tem como expoente Wallace Paiva Martins Júnior, defende que há neste caso uma espécie de presunção relativa de enriquecimento ilícito. Posição esta que será tratada a seguir.

## **4.2 Presunção de enriquecimento ilícito**

O inciso VII, do artigo 9º, da lei 8429/92, contém carga normativa que confere uma presunção legal relativa (*juris tantum*) do enriquecimento ilícito do agente público, mas admite a explicação e a comprovação da legitimidade patrimonial, pois a simples desproporção não pode ser considerada uma espécie de ilícito insuscetível de prova em contrário.

A vantagem da existência do artigo 9º, inciso VII, para Martins Jr. (2003):

A grande vantagem do art. 9º, inc. VII, é que ele **é norma residual para punição do enriquecimento ilícito no exercício de função pública**. De fato, se não se prova a prática, ou a abstenção, de qualquer ato de ofício do agente público que enriqueceu ilicitamente, satisfaz o ideário de repressão à imoralidade administrativa provar-se que seu patrimônio tem origem inidônea, incompatível, desproporcional, sendo manifestamente insólito à normalidade da evolução de sua riqueza e absolutamente incongruente com a sua disponibilidade financeira, porque foi construído a partir das vantagens proporcionadas pelo exercício de sua função pública, ou seja, da condição de agente público, bem conhecido o dado sociológico da estrutura das relações do poder político e da autoridade (grifo nosso).

A presunção do enriquecimento ilícito do agente público tem como fundamento a observância do princípio da moralidade administrativa, pois, segundo Ferraz e Benjamin (1995), “é razoável que sobre os agentes públicos pese esse encargo de comprovar a origem lícita de seu patrimônio”.

Quanto a este “ônus” que recai sobre o agente público, os mesmos autores acrescentam que:

Sendo assim, deve o servidor saber, desde o momento em que ingressa no serviço público (momento em que fará sua primeira declaração de bens), que a relevância e a responsabilidade de suas funções dele exigirão comportamento exemplar, assim como o ônus de, ao longo de sua vida funcional, demonstrar a licitude da eventual evolução de seu patrimônio. Deve ele saber que se presumirá obtido por meios ilícitos qualquer acréscimo patrimonial que não possa justificar de modo transparente. É o mínimo que se pode exigir de quem está investido numa função pública, zelando pelo interesse social e lidando com o patrimônio de toda a coletividade. Se todas as pessoas devem, em respeito à lei, formar seu patrimônio de forma lícita, com maior razão ainda o funcionário público, que além disso deverá estar sempre apto a demonstrar a regularidade da aquisição de seus bens. Se os acréscimos forem efetivamente lícitos, nenhuma dificuldade enfrentará o funcionário em fazê-lo (FERRAZ; BENJAMIN, 1995, grifo nosso).

Vale ressaltar que não faria sentido a existência do inciso VII do artigo 9º, caso fosse necessário apresentar provas do “fato antecedente”, pois, outras

condutas já se encontram tipificadas como crimes e ou atos de improbidade administrativa. Portanto, o objetivo desse preceito é justamente permitir que o agente ímprobo demonstre em juízo a idoneidade de sua evolução patrimonial, sob pena de o dispositivo em questão ficar reduzido à condição de “letra morta” da lei.

Não há que se falar em inversão do ônus da prova, pois, a dissonância entre a evolução patrimonial do agente e a contraprestação que lhe é paga pelo Poder Público é indício veemente de enriquecimento ilícito, assim, é desnecessário que o autor da ação de improbidade demonstre qual o ato praticado pelo agente que originou o acréscimo patrimonial desproporcional

Portanto, restará ao agente demandado o ônus de provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos da pretensão do autor e a prova de que os bens adquiridos têm origem lícita. Trata-se aqui de fato impeditivo da pretensão do autor (GARCIA, 2002).

Essa corrente doutrinária, no sentido de que existe uma presunção de enriquecimento ilícito com inversão do ônus da prova, também é compartilhada por Figueiredo (1995) e Capez (2000).

Garcia acrescenta que:

Acaso fosse exigida a prova dos atos ilícitos que teriam motivado a evolução patrimonial indevida, culminar-se-ia em coroar a perspicácia de ímprobos cujo patrimônio aumenta em progressão geométrica e que possuem atividade extremamente diversificada, o que inviabilizaria a identificação do momento e da forma em que operou o ilícito deflagrador de tal prosperidade (GARCIA, 2002, p. 207).

Para a propositura da Ação por improbidade, com fundamento no inciso VII, do artigo 9º, da lei 8429/92, basta ao autor demonstrar que houve uma evolução patrimonial não justificada pelo agente, em razão deste não possuir rendimentos suficientes ou outras rendas que legitimem essa evolução, pois ninguém aumenta o seu patrimônio sem a obtenção de alguma espécie de recurso (BARBOSA, 2009).

Nesse contexto a declaração patrimonial e de rendimentos prestadas pelo agente tem fundamental importância para a investigação, conforme destaca Martins Jr.:

A exigência da apresentação de bens, e sua atualização anual, nos termos do art. 13 da Lei Federal 8.429/92 e da Lei Federal 8.730/93 (abrangendo não só o agente público, mas outras pessoas como o cônjuge e filhos, e

outrem sob sua dependência econômica), proporciona o exercício de um controle permanente e automático da legitimidade do enriquecimento de agentes públicos, pois compete à Administração Pública e ao Tribunal de Contas constatar a licitude do enriquecimento a partir das informações prestadas pelo agente público, de modo que, se cumprida a legislação e levada a sério, os resultados serão profícuos no campo da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos (MARTINS Jr., 2003).

Ao autor da Ação por improbidade basta provar que o agente público, no exercício da função pública, adquiriu bens ou valores incompatíveis e desproporcionais com a evolução de seu patrimônio ou renda, de modo que, ao demandado caberá provar a origem lícita dos recursos empregados na aquisição (MARTINS Jr., 2002).

Segundo Medeiros:

O réu [...] deverá provar que o crescimento de seu patrimônio é sim fruto da natural evolução ou compatível com as rendas obtidas, ou que embora sendo superior, como alegado pelo autor, não tem qualquer relação direta, ou indireta, com a atividade pública desempenhada, podendo ter origem numa herança, do desempenho de atividades empresariais, de profissão liberal, do conjunto da renda familiar, de premiações em sorteios ou loterias, ou, até mesmo, de atividades ilícitas (não relacionadas com o exercício da atividade pública), ainda que seja pouco provável que esta última hipótese seja aventada como tese de defesa (MEDEIROS, 2003, p. 60).

Trata-se de norma residual, pois sua finalidade é a punição do agente ímprobo contra o qual não se consiga apontar o ato ilícito original. Todavia, se o enriquecimento do servidor é lícito, para este não haverá dificuldade alguma para provar sua legitimidade, basta demonstrar de onde vieram os recursos financeiros usados na aquisição dos bens ou valores. Portanto, o ônus de provar a licitude, aqui cogitado, não acarreta prejuízo algum ao servidor probo e honesto (BARBOSA, 2009).

Não há que se falar em violação aos direitos fundamentais, por exemplo, a presunção de inocência, pois, conforme leciona Medeiros (2003, p. 62-63):

O que a Constituição exige é que o devido processo legal seja estritamente observado, respeitando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa. A interpretação proposta não vulnera esses princípios. O réu tem amplo direito de provar que os bens questionados são produto do seu trabalho ou da multiplicação de seu patrimônio. Para tanto, pode apresentar documentos, exibir sua movimentação financeira, demonstrar a normal evolução de seu patrimônio e fornecer quaisquer outras informações sujeitas a sigilo legal que possam ser úteis à sua defesa, valendo-se, enfim,

de todas as formas de prova em direito admitidas. Nem mesmo ao princípio do estado de inocência, de aplicação na esfera penal, que se pode cogitar de aplicar por analogia, há qualquer ofensa, haja vista que o réu demandado em ação de improbidade, com esteio no inciso VII, somente será considerado culpado com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Não procede, destarte, apesar da excelência dos argumentos que visam a respaldá-la, a tese que repudia o reconhecimento da inversão do ônus da prova, na forma do inciso VII (MEDEIROS, 2003, p. 62-63).

Assim, cumprido o ônus da prova pelo autor e desatendido o do réu, agente público portador do dever legal de comprovação da legitimidade de seu enriquecimento, resulta incontestável a ilicitude dos bens ou valores constantes na petição inicial proposta.

É a partir daí que incide a presunção do enriquecimento ilícito do agente público que adquire bens cujo valor mostra-se desproporcional à evolução de seu patrimônio ou renda auferida durante o exercício de mandato, emprego ou função pública.

## **6 CONCLUSÃO**

Em razão da desarmonia entre a atividade administrativa e o interesse público, a corrupção surge como um problema de ordem ética e moral, pois retira do Estado as condições necessárias para prover as necessidades de seus cidadãos, desviando os recursos para a satisfação de interesses particulares, recursos estes que deveriam ser aplicados em benefício de toda a coletividade.

Nesse contexto, a aquisição de bens, pelo agente público, cujo valor é incompatível com a renda ou com sua evolução patrimonial, caracterizada pelos sinais exteriores de riqueza acumulada durante o exercício de atividade administrativa apresenta-se como evidente sintoma de imoralidade.

Essa atividade, prevista no inciso VII, do artigo 9º, da lei 8429/92, prevê uma hipótese de presunção relativa de enriquecimento ilícito que dispensa a prova do fato antecedente. Em se tratando de presunção relativa, ao agente é facultado o direito de fazer contraprova capaz de afastar a ilegitimidade de seu enriquecimento.

Consequentemente, não há que se falar em ofensa ao princípio da presunção de inocência, pois, o agente não será condenado arbitrariamente uma

vez que, as provas colhidas durante a fase investigatória serão submetidas ao contraditório e ampla defesa durante a persecução judicial, e do autor da ação por improbidade será exigido provar que há desproporção entre o patrimônio e a renda do servidor.

O Ministério Público, ou outro ente legitimado, ao interpor a ação civil por improbidade administrativa, de forma profissional e responsável, tem o dever de instruir a Inicial com os documentos necessários à sua propositura. Se estes não se mostrarem suficientes, ao juiz caberá determinar novas diligências para apurar os fatos alegados.

Não faria sentido a existência desta subespécie se fosse necessária a prova da origem do enriquecimento desproporcional, pois, neste caso, já haveria a configuração de outro ato de improbidade descrito na Lei 8429/92.

O enriquecimento ilícito presumido é uma espécie autônoma de improbidade administrativa e, caso se verifique que não há explicação plausível para a origem do patrimônio amealhado, caberá ao agente público comprovar a legitimidade do incremento patrimonial. Se este decorreu de outra causa ilícita, que não ato ímprobo, responderá o agente até mesmo na esfera penal, mas não por improbidade administrativa.

Os fatos alegados pelo Ministério Público decorrem de minuciosas investigações, normalmente oriundas de processo administrativo, inquérito civil, e até mesmo policial. Nestas circunstâncias, as provas têm valor relativo e, portanto, são submetidas, em juízo, ao contraditório e à ampla defesa, direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal.

A falta de consenso e a divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à “hierarquia” de princípios não podem obstar à aplicação da lei, pois todos aqueles que, supostamente, atentam contra a efetivação do Estado Democrático de Direito e à proteção da dignidade da pessoa humana, devem satisfazer à sociedade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BADARÓ, G. H. R. I. **Ônus da prova no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BARBOSA, M. A. de O. **Controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos**. Natal: Escola de administração fazendária, 2009. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/4\\_concurso\\_monografia\\_2009/monografia\\_2\\_Lugar\\_Marco\\_Aurelio\\_\\_Oliveira\\_Barbosa.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/4_concurso_monografia_2009/monografia_2_Lugar_Marco_Aurelio__Oliveira_Barbosa.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BARBOZA, M. N. **O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

BRANDÃO, A. J. **Moralidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo. v. 25. Rio de Janeiro, Renovar, jul./set. de 1951, p. 454-467.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vade Mecum Acadêmico da Legislação brasileira. Organizado por Antonio Carlos Figueiredo, São Paulo: Primeira Impressão, p. 21, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. Brasília: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm)>. Acesso em: 05 agosto 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Brasília: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 06 agosto 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992. **Lei do enriquecimento ilícito ou da improbidade administrativa**. Vade Mecum Acadêmico da Legislação brasileira. Organizado por Antonio Carlos Figueiredo, São Paulo: Primeira Impressão, 2006.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa**: Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. 2. ed. São Paulo: Edições Paloma, 2000.

CINTRA, A. C. de A. DINAMARCO, C. R. GRINOVER, A.P. **Teoria Geral do Processo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DELGADO, J. A. **O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988**. Brasília: BDjur, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9917>>. Acesso em: 29 set. 2010.

FAZZIO Jr., W. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERIANI, L. A. **Manual de Direito Processual Civil**. Campinas: Bookseller, 2000.

FERRAZ, A. A. M. de C.; BENJAMIN, A. H. de V. E. **A inversão do ônus da prova na Lei da Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92**. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público. Teses aprovadas no X Congresso Nacional do Ministério Público. Cadernos – Temas Institucionais, 1995.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, M. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Campinas: Opinião pública, vol. 15, nº 2, novembro, 2009. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3460/1/tolerancia\\_corr%C3%A7%C3%A3o\\_brasil\\_uma.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3460/1/tolerancia_corr%C3%A7%C3%A3o_brasil_uma.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2010.

FRANCO Jr., R. de M. **Responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. Franca: Universidade estadual paulista, 2001. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/RESPONSABILIDADE%20CIVIL.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2010.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

HABIB, S. **Brasil: Quinhentos anos de corrupção**. Enfoque sócio - histórico – jurídico - penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. **Processo de Conhecimento** (Curso de processo civil; v. 2). 7 ed. ver. e atual. 2. tir.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MARTINS Jr, W. P. **A Lei da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista Justitia, n.174, 1996. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/b64d43.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2010.



\_\_\_\_\_. **Alguns meios de investigação da improbidade administrativa.**

Online, 1996. Disponível em:

<[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Improbidade\\_Administrativa/Doutrina\\_Improbidade/15-Meiosdeinvestiga%C3%A7%C3%A3odaimprob.htm](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/15-Meiosdeinvestiga%C3%A7%C3%A3odaimprob.htm)>

Acesso em 23 abril 2010.

\_\_\_\_\_. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público.** São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Enriquecimento ilícito de agentes públicos-** Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 2003. Disponível em:

<[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Improbidade\\_Administrativa/Doutrina\\_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADcito.htm](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADcito.htm)>. Acesso em 04 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Probidade Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDEIROS, S. M. **Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

PEREIRA, J. M. **Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil.** São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, v. 12, n. 2, abril/junho de 2005. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v12n2/v12n2a1.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2010.

RANGEL Jr., H. **Princípio da Moralidade do Institucional.** Conceito Aplicabilidade e Controle na Constituição de 1998. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SARMENTO, G. **Improbidade Administrativa.** Porto Alegre: Síntese, 2002.