
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE SERVIDORES PÚBLICOS: PRESUNÇÃO RELATIVA DA ORIGEM ILÍCITA DOS BENS E RESTITUIÇÃO DOS BENS ACRESCIDOS ILICITAMENTE

*UNLAWFUL ENRICHMENT OF PUBLIC SERVANTS: RELATIVE
PRESUMPTION OF ILLICIT ORIGINS AND RESTITUTION OF
ILLEGALLY ACQUIRED ASSETS*

Eduardo Alonso Olmos

Advogado da União

Mestre em direito pela Universidade de Salamanca (Espanha)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Apuração do enriquecimento ilícito no âmbito administrativo; 2 Ônus da prova no ato de improbidade referente à injustificada evolução patrimonial; 3 Flexibilização do ônus da prova sob a ótica nacional e internacional; 4 Presunção da origem ilícita dos bens em decorrência do dever de prestar contas sob a ótica nacional e internacional; 5 Criminalização do enriquecimento ilícito no âmbito nacional e internacional; 6 Da vedação ao enriquecimento sem causa às custas do estado e a restituição dos bens acrescidos ilicitamente; 7 Conclusão; Referências.

RESUMO: o presente artigo visa chamar atenção para a utilização de sindicância patrimonial para identificar casos de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos do servidor público, cabendo ao investigado provar a origem lícita do patrimônio, em razão do seu dever de prestar contas, sob pena de se presumir sua ilicitude. Nesse caso, é cabível: (i) a demissão do servidor em processo administrativo disciplinar; (ii) o ajuizamento de ação de improbidade administrativa com indisponibilidade dos bens acrescidos ilicitamente; (iii) se não estiver disponível a ação de improbidade, o ajuizamento de ação de restituição dos bens acrescidos ilicitamente, para evitar o enriquecimento sem causa às custas do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Sindicância Patrimonial. Evolução Patrimonial Incompatível. Enriquecimento Ilícito. Presunção de Ilícitude. Ônus da Prova.

ABSTRACT: the present article addresses itself to the use of patrimonial syndication to identify cases of incompatible patrimonial evolution of the public servant, in which the investigated carries the burden to prove the legal origin of the property, under consequence of its presumed unlawfulness. In this case, it is appropriate to: (i) dismiss the public server in disciplinary administrative proceedings; (ii) the filing of administrative improbity civil suits able to freeze unlawfully added assets; (iii) if the improbity suit is not available, filing a suit for the restitution of unlawfully added assets, to avoid unjust enrichment at the expense of the State.

KEYWORDS: Patrimonial Syndication. Incompatible Capital Evolution. Unjust Enrichment. Presumption of Unlawfulness. Burden of Proof.

INTRODUÇÃO

O enriquecimento ilícito de agentes públicos, identificado pela desproporcional evolução do patrimônio em sede de processo administrativo, é um tema que ainda gera muito controvérsia no âmbito doutrinário e jurisprudencial, especialmente no tocante ao ônus da prova sobre a ilicitude dessa evolução patrimonial.

Será demonstrado que o art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/92, e que outras normas referentes ao dever de prestar contas dos agentes públicos, preveem uma presunção relativa sobre a ilicitude na desproporcional evolução patrimonial, enquanto o réu não provar o contrário, o que gera certa flexibilização nas regras dos ônus da prova.

Contudo, essa flexibilização das regras probatórias não afetam a sua teoria estática, no sentido de que o autor deve provar os fatos constitutivos (desproporcional evolução patrimonial) e o réu os fatos extintivos, modificativos ou impeditivos (origem lícita dos bens).

Além disso, observa-se que essa análise da variação patrimonial no âmbito administrativo não é muito explorado pelas instituições públicas em geral, seja pelo desconhecimento da importância dessa apuração, seja pela ausência de estrutura necessária das Corregedorias de alguns órgãos públicos, seja pelo desconhecimento de que as autoridades administrativas podem solicitar diretamente à Receita Federal o acesso a dados fiscais, ou podem pedir, por intermédio da respectiva advocacia pública, a quebra de sigilo bancário em juízo.

O Direito internacional e comparado revela a necessidade de punir agentes públicos por injustificáveis aquisições patrimoniais, de modo a permitir a flexibilização do ônus da prova sobre a origem lícita dos bens, levando em conta também o dever dos agentes públicos prestarem contas.

Por fim, será demonstrado que, quando a ação de improbidade não está disponível por algum motivo, cabe o ajuizamento de ação de restituição dos bens acrescidos ilicitamente, para evitar enriquecimento sem causa às custas do Estado.

1 APURAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

O art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/1992 prevê como ato de improbidade administrativa “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”.

Para análise da configuração do referido ato de improbidade, é fundamental ter acesso a informações de diversos bancos de dados sobre

o patrimônio de pessoas físicas (rendas, bens móveis, imóveis, direitos, etc.), com destaque para os dados fiscais, principalmente o chamado “dossiê integrado”, o relatório de inteligência financeira do COAF (Art. 15 da Lei 9.613/98²), e eventual quebra do sigilo bancário³.

Neste aspecto, todos os agentes públicos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário devem apresentar anualmente (ou permitir o acesso eletrônico), a sua declaração de bens, incluindo dos dependentes economicamente (como cônjuge, filhos, etc.), desde o início até o fim do exercício da função pública, à luz do art. 13 da Lei 8.429/92⁴, do art. 1º da Lei 8.730/93⁵, dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 5.483/2005, e do art. 1º da Portaria Interministerial-MPOG/CGU nº 298/07.

Para esta análise patrimonial, quando há indícios de enriquecimento ilícito, cabe a instauração de uma *sindicância patrimonial*, procedimento sigiloso e investigatório, sem caráter punitivo, composto por dois ou mais servidores ou empregados públicos efetivos, para apurar evolução

-
- 1 O dossiê integrado reúne diversas informações fiscais disponíveis nos sistemas internos da Receita Federal do Brasil, com destaque para a Declaração do Imposto de Renda, Declaração de Operação Imobiliária (DOI), Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias (DIMOB), Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira (DIMOF).
 - 2 Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.
 - 3 AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. GARANTIA DE RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. POSSIBILIDADE. - A indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da Lei nº 8.742/92 e no art. 37, §4º da Constituição Federal é cabível quando há indícios de que o ato de improbidade administrativa tenha ocasionado lesão ao patrimônio público ou o enriquecimento ilícito, e objetiva garantir a efetividade do processo e o ressarcimento ao Erário. - No caso dos autos, a ação originária descreve minuciosamente os fatos ocorridos, correlacionando-os às condutas elencadas nos artigos 9º e 10º da Lei nº 8.429/92. Há nos autos, documentos comprobatórios e depoimentos que reforçam a razoabilidade e pertinência da medida liminar concedida - A quebra do sigilo bancário é providência válida, não apresentando vícios de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Considere-se que os direitos e garantias individuais não se revestem de caráter absoluto, cedendo em razão do interesse público. - Portanto, *a quebra do sigilo é medida necessária, pois visa obter informações específicas quanto à evolução patrimonial do réu e sua relação com os fatos, providências necessárias à instrução do feito.* - Precedentes da 6ª Turma deste E. Tribunal e do S.T.J. - Agravo de Instrumento improvido. (TRF - AI 00818111620074030000, Sexta Turma, e-DJF3 Judicial 1 DATA:19/07/2012)
 - 4 Art. 13, § 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.
 - 5 Art. 2º, § 5º Relacionados os bens, direitos e obrigações, *o declarante apurará a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos* que hajam propiciado o eventual acréscimo.
 § 7º O Tribunal de Contas da União poderá:
 - a) expedir instruções sobre formulários da declaração e prazos máximos de remessa de sua cópia;
 - b) exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração.

patrimonial incompatível com os recursos do agente público, o qual deve ser notificado para apresentar esclarecimentos.⁶

Ao final, se não houver justificativa da origem lícita do patrimônio a descoberto, a sindicância patrimonial pode ser convertida em processo administrativo disciplinar (art. 9º, § 3º, do Decreto nº 5.483/2005), para eventual aplicação da pena de demissão, por ato de improbidade previsto no art. art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/1992, conforme autoriza o art. 132, IV, da Lei 8.112/1990.

É de suma importância ressaltar que a jurisprudência recente e dominante do STJ e do STF aponta que a Lei de Improbidade não revogou a previsão da Lei 8.112/1990 da penalidade de demissão de servidor pela prática de ato de improbidade, e que é perfeitamente possível demitir servidor, com fundamento no art. 132, IV, da Lei 8.112/90, independentemente do ajuizamento da ação de improbidade, em razão da independência das instâncias. Para ilustrar, transcreve-se abaixo jurisprudência do STF sobre o tema:

Mandado de segurança. Policiais rodoviários federais. Demissão de servidor federal por Ministro de Estado. [...] *Punição no âmbito administrativo com fundamento na prática de improbidade administrativa independe de provimento judicial que reconheça a conduta de improbidade administrativa. Independência entre as instâncias da improbidade administrativa e administrativa. Nego provimento ao recurso ordinário.* (RMS n. 24194/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 07/10/2011).

No mesmo sentido: MS 12.536/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/05/2008, DJe 26/09/2008; AgRg no MS 19.005/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/09/2012, DJe 08/10/2012; MS 15.054/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GILSON DIPP, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/05/2011, DJe 19/12/2011; MS 12.262/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 27/06/2007, DJ 06/08/2007, p. 461; MS 16.418/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/08/2012, DJe 24/08/2012; MS 15.848/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/04/2013, DJe 16/08/2013.

6 Ver art. 8º da Ordem de Serviço Nº 265, de 08/12/2006 da CGU: A Comissão notificará o investigado para apresentar esclarecimentos sobre as conclusões da análise patrimonial, pessoalmente ou por procurador.

Ademais, conforme manual de Processo Administrativo Disciplinar - PAD do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU, o enriquecimento ilícito do servidor pode ser identificado das seguintes formas: (i) evolução patrimonial incompatível com os rendimentos; (ii) sinais exteriores de riqueza (gastos superiores aos rendimentos); (iii) movimentações financeiras incompatíveis.⁷

2 ÔNUS DA PROVA NO ATO DE IMPROBIDADE REFERENTE À INJUSTIFICADA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

Uma parte minoritária da doutrina e da jurisprudência, mas considerável, sustenta que não basta ao autor provar a desproporcional evolução patrimonial, senão que também deve provar o nexo causal entre a conduta ilícita praticada no exercício da função pública e a evolução patrimonial (ou seja, os indícios do ato de improbidade que geraram o enriquecimento), para que não haja inversão do ônus da prova. Argumenta-se, ainda, que a inversão do ônus da prova exige previsão legal expressa, de maneira que o projeto original da Lei de Improbidade previa expressamente tal inversão, mas foi excluída pelo Congresso Nacional antes de sua aprovação. Nessa linha de entendimento, pode-se citar a seguinte jurisprudência e doutrina:

Jurisprudência: Tribunal Regional Federal da 1ª Região: Apelação nº 199938000355926, julgado de 16/03/2012; Tribunal de Justiça de São Paulo: Rescisória nº 0188238-86.2012.8.26.0000, julgado de 03/12/2012, Apelação nº 0315995-68.2009.8.26.0000, julgado de 03/05/2010, e Apelação nº 0159970-32.2006.8.26.0000, julgado de 23/04/2008.

Doutrina: NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 3.ed., Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2012, p. 86-88; FILHO, Marino Pazzagli et al. Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 69-72; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa e crimes de prefeito, comentários, artigo por artigo, da Lei nº 8.429/92 e do DL 201/67. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 78-82; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O Limite da Improbidade Administrativa, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2010, p. 214-221; COPOLA, Gina. A improbidade administrativa no direito brasileiro. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 87-89.

7 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, Brasília, 2013.

Entretanto, a doutrina e a jurisprudência predominantes, sobretudo do STJ, entendem que basta ao autor da ação de improbidade provar a desproporcional evolução patrimonial no exercício da função pública (presunção relativa da origem ilícita dos bens), e ao réu cabe provar a origem lícita dos bens indicados, independentemente da prova sobre qualquer outro ato de improbidade que gerou a evolução patrimonial, conforme relação abaixo:

Jurisprudência: STJ, AgRg no AREsp 548.901/RJ, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 23/02/2016; STJ, MS 19.782/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 06/04/2016 STJ, MS 18.460/DF, Rel. p/acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/04/2014; STJ, AgRg no AREsp nº 187235, julgado de 09/10/2012; Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação nº 0278658-11.2010.8.26.0000, julgado de 15/05/2012; Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Apelação nº 2002.72.08.005596-8/SC, julgado de 29/07/2009; Tribunal de Justiça do Paraná, Apelação n.º 116.521-3, julgado de 02/10/2002; Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), Apelação nº 537339/PE (2009.83.00.015614-3), julgado de 28/06/2012; TRF5-AC 00052190720104058200 DJE - Data::18/03/2016; TRF3, AI - AGRADO DE INSTRUMENTO - 560348, e-DJF3 Judicial DATA:03/09/2015

Doutrina: JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Probidade Administrativa*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 194-199; GARCIA, Emerson, e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 8.ed. São Paulo : Saraiva, 2014, pp. 493/494; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 223-224. OSORIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007, p. 455-461; SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa, e coisa julgada*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, p. 46-48; MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade Adminisrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 79-81;

Este entendimento baseia-se, fundamentalmente, na *teoria estática do ônus da prova*, nos termos no art. 373 do novo CPC, segundo a qual os fatos constitutivos são provados pelo autor (desproporção entre bens e renda), e os fatos extintivos, modificativos ou impeditivos são provados pelo réu

(origem lícita dos bens), levando-se em conta o dever de prestar contas do funcionário público, inclusive sobre a origem da evolução patrimonial, conforme art. 2º, § 5º, da Lei 8.730/1993⁸.

Por todos, vale transcrever duas jurisprudências mais recentes do STJ, que reafirmam essa teoria, enfatizando-se que *o enriquecimento ilícito não precisa estar diretamente vinculado com o exercício do cargo público*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA DENEGADA.

[...]

3. *Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por outro lado, é do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Precedentes.*

4. No caso, restou comprovado no âmbito do PAD a existência de variação patrimonial a descoberto (e desproporcional à remuneração do cargo público); e que o indiciado não demonstrou que os recursos questionados tinham origem lícita. Por outro lado, não há falar em atipicidade da conduta atribuída pela Administração porque as variações patrimoniais apontadas não podem ser consideradas irrisórias, a exemplos das que decorrem de mera desorganização fiscal do servidor.

5. Ademais, conforme já decidiu a Terceira Seção no MS 12.536/DF (Mín. Laurita Vaz, DJe 26/09/2008), “*a conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público*”.

6. Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias.

8 Art. 2º, § 5º, da Lei 8.730/1993: “relacionados os bens, direitos e obrigações, o declarante apurará a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que hajam propiciado o eventual acréscimo”.

(MS 19.782/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 06/04/2016)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE RENDA E PATRIMÔNIO. ART. 9º, VII, DA LEI 8.429/92. ÔNUS DA PROVA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Na apuração do ato de improbidade, previsto no art. 9º, VII, da Lei 8.429/92, cabe ao autor da ação o ônus de provar a desproporcionalidade entre a evolução patrimonial e a renda auferida pelo agente, no exercício de cargo público. Uma vez comprovada essa desproporcionalidade, caberá ao réu, por sua vez, o ônus de provar a licitude da aquisição dos bens de valor tido por desproporcional.

[...]

(AgRg no AREsp 548.901/RJ, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 23/02/2016)

A jurisprudência costuma embasar seu entendimento nas lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, valendo transcrevê-las a seguir:

Compete ao autor o ônus de provar a aquisição de bens de valor desproporcional à renda do agente, sendo este o fato indicante; o fato indicado, por sua vez, é o enriquecimento ilícito, o qual é desdobramento lógico daquele. A evolução patrimonial dos agentes públicos, consoante o art. 13 da Lei n.º 8.429/92, é objeto de rigoroso controle, o que reforça a assertiva de que rendimentos percebidos e bens adquiridos devem evolver de forma correlata, sendo indício veemente de enriquecimento ilícito e, ipso facto, de improbidade, a dissonância existente entre a evolução patrimonial do agente e a contraprestação que lhe fora paga pelo Poder Público pelos serviços prestados. Em

casos tais, será flagrante que o ímprobo auferiu vantagens indevidas em razão de sua condição de agente público, o que, por si só, infringe a moralidade administrativa. *Não há que se falar em inversão do ônus da prova, restando ao agente público demandado, unicamente, o ônus de provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos da pretensão do autor, o que deflui da própria sistemática vigente (art. 333, II, do CPC). Essa conclusão é robustecida pelo disposto no art. 2º, § 5º, da Lei n.º 8.730/1993, segundo o qual, ‘relacionados os bens, direitos e obrigações, o declarante apurará a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que hajam propiciado o eventual acréscimo. [...] Assim, bastará ao agente demonstrar que os bens adquiridos, apesar de não estarem em harmonia com elementos que informar a declaração de bens prevista no art. 13 da Lei de Improbidade, têm origem lícita, tendo ocorrido uma omissão ou erro na interpretação da referida declaração, sendo esse o fato impeditivo da pretensão do autor. 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 se operou o ilícito deflagrador de tal prosperidade.*⁹

No tocante ao PAD, de acordo com o manual de PAD da CGU, também se reforça que cabe à Administração apenas provar a desproporção entre bens e rendas, o que constitui *presunção relativa* contra o investigado, que deve provar a origem lícita dos bens, como herança, atividades empresariais legais, valorização natural do bem, etc., “*in verbis*”:

Isto é, sendo atestado pela administração que houve aquisição de bens além do suportado pelos rendimentos legalmente declarados, constitui-se *presunção juris tantum* (relativa) contra o investigado, que poderá produzir elementos de prova em sentido contrário.

[...]

Com isso, não é necessária a comprovação do recebimento de efetiva vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, prevista no caput do art. 9º, para a capitulação da conduta no inciso VII, posto ser independente.

9 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 493/494.

Além disso, exigir a comprovação do liame do enriquecimento ilícito com o cumprimento das funções públicas tornaria sem efeito a própria previsão do inciso VII, esvaziaria seu conteúdo, já que a conduta deixaria de ser nele inserta para configurar os ilícitos previstos no art. 117, IX ou XII, da Lei no 8.112/90.¹⁰

De fato, como menciona o referido manual de PAD da CGU, exigir a prova do ato de improbidade que gerou o enriquecimento ilícito tornaria letra morta o art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/92, pois, por razões óbvias, se houver a necessidade de enquadramento em outro dispositivo da Lei de Improbidade, não serviria para nada o dispositivo referente à evolução patrimonial de forma desproporcional.

3 FLEXIBILIZAÇÃO DO ÔNUS DA PROVA SOB A ÓTICA NACIONAL E INTERNACIONAL

Diversas normas internacionais autorizam que os países exijam do réu a prova sobre a origem lícita dos bens com suspeita de ilicitude, em conformidade com o direito interno de cada Estado, a exemplo do art. 5.7 da Convenção da ONU contra o Tráfico de Drogas de 1988, do art. 12.7 da Convenção da ONU contra o Crime Organizado de 2000, do art. 31.8 da Convenção da ONU contra a Corrupção de 2003, do art. 3.4 do Convênio de Varsóvia de 2005, do art. 11 do Convênio Civil sobre a Corrupção, de 04/11/1999, e da Recomendação 4 do Grupo de Ação Financeira - GAFI.

Em relatório de grupo multidisciplinar de especialistas da União Europeia sobre a delinquência organizada e a lavagem de dinheiro, concluiu-se que era na prática quase impossível de provar, em um juízo de certeza, a origem delitiva dos bens em centros financeiros offshore, clamando-se por presunções e distribuições na carga da prova.¹¹

A Procuradoria-Geral da República de Portugal, em parceria com a Polícia Judiciária, a Fiscalía General del Estado de Espanha, e o Bureau Ontnemingswetgeving OM – B.O.O.M. (Gabinete de Recuperação de Ativos dos Países Baixos), participaram do programa comunitário criado pela Decisão 2007/125/JAI do Conselho da União Europeia, de 12/12/2007, com um projeto relacionado à recuperação de ativos, denominado “Projecto Fenix”. Neste projeto, afirma-se a necessidade do uso de presunções iguais

10 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2013. p. 317 a 319.

11 Draft Report of the informal Money Laundering Experts Group, 12706/98, CRIMORG 173, Bruselas, el 6 Noviembre 1998, p. 37, apud STESENS, Guy, *Money Laundering...*, op. cit., p. 67

ao do processo civil, para a eficaz recuperação de ativos, recomendando-se aos Estados que:

Adoptem legislação que permita que a perda ou confisco de bens possa ser decretada, segundo o standard civilístico de prova, em processo de natureza não penal, instaurado independentemente de sentença penal;

Não se utiliza nesse artigo a expressão inversão do ônus da prova porque é a acusação que deve apresentar, inicialmente, indícios suficientes para crer que os bens são provenientes de um ato de corrupção, formando presunções relativas, que podem ser refutadas pelo acusado. Essa expressão passa a falsa impressão que a acusação não deve apresentar indícios da origem ilícita dos bens, recaindo a prova totalmente sobre o réu.

Sobre este tema, é oportuno abordar sobre a extinção de domínio (também chamada de perdimento sem condenação penal ou “non-conviction based asset forfeiture”), que costuma ter as seguintes características comuns: 1) permite bloquear e confiscar os instrumentos ou o produto do delito independentemente de uma condenação penal prévia, mas há uma relação com uma atividade ilícita; 2) é uma ação contra a coisa (*in rem*), por exemplo, Estados Unidos contra a casa X, o veículo Y, e US\$ 160 mil na conta bancária Z; 3) admite-se flexibilizar o ônus da prova sobre a origem do bem (o réu deve provar a origem lícita dos bens), de modo que os indícios para o perdimento sem condenação são menos rigorosos que para as condenações penais. Os seguintes países regulamentaram a extinção de domínio:

Anguilla, Antígua e Barbuda, Austrália, Bulgária e Sérvia, algumas províncias canadenses (Alberta, British Columbia, Manitoba, Ontário, Quebec, Saskatchewan, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Eslovênia, EUA, Fiji, Filipinas, Guernsey, Honduras, Irlanda, Ilha de Man, Israel, Jersey, Liechtenstein, México, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido, África do Sul, Suíça, Tailândia e Zâmbia.¹²

A extinção de domínio é recomendada, ainda, por inúmeros organismos internacionais de relevada importância. Cito aqui a Secretaria da Commonwealth, organização intergovernamental composta por 54 países, que elaborou um relatório e uma legislação modelo sobre “civil

12 GREENBERG, Theodore S., et al, *Recuperación de activos robados: Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*, Banco Mundial e UNODC, 2009, p. 20-21. Ver também CORDERO, Isidoro Blanco, *Recuperación de activos de la corrupción mediante el decomiso sin condena (comiso civil o extinción de dominio)*, en CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián, *El derecho penal y la política criminal frente a la corrupción*, 1ª edición, 2012, p. 339-340.

recovery of criminal assets”, em 2005¹³. Da mesma forma, a Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) editou uma lei modelo de extinção de domínio para América Latina¹⁴. E o Banco Mundial e a UNODC já publicaram alguns livros favoráveis à extinção de domínio¹⁵.

Nesta linha de raciocínio, o Tribunal Constitucional da Colômbia, na sentença C-740/03, ao analisar a constitucionalidade da extinção de domínio colombiana (a primeira a ser instituída na América Latina), sustenta com coerência que não há uma inversão na carga da prova em favor do Estado, pois a acusação deve apresentar a prova indiciária da procedência ilícita dos bens, e o acusado está em melhores condições de provar que os bens têm origem lícita (não valem negações genéricas), de acordo com a *teoria da carga dinâmica da prova*. Devido à sensatez desta decisão, vale reproduzir alguns de seus trechos:

el Estado [...] se encuentra en el deber ineludible de practicar las pruebas necesarias para concluir que el dominio ejercido sobre los bienes no tiene una explicación razonable derivada del ejercicio de actividades lícitas. [...] Las negaciones indefinidas «del reo», en el sentido que no es ilícita la procedencia de los bienes, no lo eximen del deber de aportar elementos de convicción que desvirtúen la inferencia, probatoriamente fundada, del Estado en cuanto a esa ilícita procedencia. De allí que al afectado con el ejercicio de la acción de extinción de dominio, le sea aplicable la teoría de la carga dinámica de la prueba, de acuerdo con la cual quien está en mejores condiciones de probar un hecho, es quien debe aportar la prueba al proceso. Así, en el caso de la acción de extinción de dominio, ya que el titular del dominio sobre los bienes es el que está en mejores condiciones de probar su origen lícito, es él quien debe aportar las pruebas que acrediten ese hecho y que desvirtúen el alcance de las pruebas practicadas por las autoridades estatales en relación con la ilícita procedencia de esos bienes.

Quanto à teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, vale comentar que esta teoria mantém as regras clássicas do *onus probandi*, de que o autor deve provar os fatos constitutivos da demanda, e o réu incumbe provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos. Sem

13 Commonwealth Secretariat, Report of the Commonwealth Working Group on Asset Repatriation. Marlborough House. London, United Kingdom, August 2005. Ver também: Commonwealth Secretariat, Commonwealth model legislative provisions on the civil recovery of criminal assets including terrorist property.

14 UNODC. *Ley modelo de extinción de dominio*. Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe.

15 Ver publicações do Banco Mundial e da UNODC (STAR) no seguinte website: <http://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10>.

embargo, esta teoria permite uma flexibilização na distribuição do ônus da prova em casos excepcionais, que deve pesar sobre quem está em melhores condições de provar (autor ou réu), para que não haja resultados sem valor e injustos em casos em que a prova é impossível ou de difícil concretização (prova diabólica).¹⁶

A teoria está embasada nos princípios da veracidade, da tutela efetiva, da igualdade entre as partes (paridade de armas), da instrumentalidade do processo, da solidariedade, e da efetiva colaboração das partes com o órgão jurisdicional.¹⁷ Estes princípios, somados aos indícios apresentados pelo autor e as presunções judiciais, permitem a aplicação desta teoria independentemente de previsão legal, não obstante muitos países disponham de lei sobre o tema, como Brasil, Espanha, Alemanha, entre outros.¹⁸

O Código Modelo de Processos Coletivos para Iberoamérica, art. 12, Parágrafo 1º, adota esta teoria ao definir que “o ônus da prova incumbe à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração”.

Ademais, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos - TEDH já sustentou em diversas oportunidades que a recuperação de ativos derivados do delito, quando não há sanção penal (não há possibilidade de prisão), não se aplicam algumas garantias próprias do processo penal, como os princípios da presunção de inocência e da não autoincriminação, permitindo, assim, uma flexibilização quanto ao ônus da prova (ver: *Welch contra o Reino Unido*, N° 17440/90 - TEDH, 9 de fevereiro de 1995; *Philips contra o Reino Unido*, N° 41087/98 - TEDH, 5 de julho de 2001; *mayordomo contra o Reino Unido*, N° 41661 / 98 - TEDH, 27 de junho de 2002).¹⁹

O novo Código de Processo Civil, no seu art. 373, §1º, prevê expressamente a flexibilização do ônus da prova, nos seguintes termos:

nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova

16 Ver ZANETI, Paulo Rogério. *Flexibilização das regras sobre o ônus da prova*. Malheiros, 2011. p. 115-123.

17 *Ibidem*, p. 118-119.

18 *Ibidem*, p. 129-131. Na Espanha, o art. 217.7 da “Ley de Enjuiciamiento Civil” flexibiliza a distribuição do ônus da prova ao dispor que “el tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes del litigio”. Vale mencionar que no Brasil esta teoria é prevista no art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990, para os casos de violação aos interesses coletivos ou difusos, que são diretamente relacionados aos atos de corrupção, causadores de danos difusos, afetando campos sociais, políticos e econômicos, sem se olvidar que a doutrina brasileira dominante admite a aplicação desta teoria em qualquer outro tipo de processo civil, com base em tais princípios (*ibidem*, p. 124-128).

19 Ver BRUN Jean-Pierre et al, *Asset Recovery Handbook: a guide for practitioners*, BANCO MUNDIAL E UNODC, 2011. p. 104.

do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

Veja, o CPC permite que o Juiz realize essa distribuição dinâmica do ônus da prova, ou até inverter o ônus da prova, conforme suas *regras de experiência sobre as dificuldades de se provar*.

Contudo, no caso da evolução patrimonial desproporcional, a lei já disse que cabe apenas ao autor provar a desproporção entre bens e rendas, o que são provas e indícios suficientes para a suspeita de ilicitude dos bens, cabendo ao réu provar sobre a origem lícita deles.

Isto é, *a própria lei já disse que se deve distribuir dinamicamente o ônus da prova*, estabelecendo uma presunção relativa da origem ilícita dos bens, de modo que cabe ao réu provar o contrário (prestar contas). *Extrai-se do próprio ordenamento jurídico que há uma necessária distribuição dinâmica do ônus da prova nos casos de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos*.

Como visto anteriormente, antes de ajuizar uma ação de improbidade, deve-se instaurar sindicância patrimonial ou processo administrativo disciplinar, com a necessária notificação do investigado para esclarecimentos. Assim, é aconselhável aguardar a conclusão do PAD, para evitar ações temerárias e ajuizar a ação de improbidade da forma mais justa e ampla possível. Nesse processo administrativo, seguramente o investigado sabe que se permanecer silente, sem justificar o acréscimo patrimonial, sofrerá uma pena administrativa, ainda mais diante da jurisprudência do STJ.

Nessa linha de raciocínio, não há necessidade de o juízo fundamentar ou explicitar que a ausência de justificativa sobre o acréscimo patrimonial acarretará na sua condenação por ato de improbidade (embora essa advertência possa ser feita), pois decorre da presunção legal relativa da origem ilícita dos bens e do dever de prestar contas, conforme será demonstrado com mais detalhes no próximo capítulo.

4 PRESUNÇÃO DA ORIGEM ILÍCITA DOS BENS EM DECORRÊNCIA DO DEVER DE PRESTAR CONTAS SOB A ÓTICA NACIONAL E INTERNACIONAL

A simples desproporção entre a renda e os bens, adquiridos durante o exercício da função pública, revelam indícios da prática de corrupção (presunção relativa), quando não comprovada a origem lícita dos bens pelo agente público, devido ao seu *dever legal de prestar contas* e assim demonstrar a licitude de seus bens, principalmente por receber dinheiro público, gerir bens públicos e prestar serviços de interesse público.

Nesse sentido, dentre diversas normas que exigem a declaração de bens por parte do agente público, destacam-se o art. 2º, § 5º e § 7º, da Lei 8.730/93, que *determinam ao próprio agente público a apuração de variação patrimonial e indicar a origem dos recursos que propiciaram o acréscimo*, inclusive prevendo que o TCU pode exigir explicações sobre a *legitimidade da procedência dos bens* referentes ao acréscimo. Pela especificidade e importância, vale transcrever os referidos dispositivos:

Art. 2º, § 5º Relacionados os bens, direitos e obrigações, o declarante apurará a *variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos* que hajam propiciado o eventual acréscimo.

[...]

§ 7º O Tribunal de Contas da União poderá:

[...]

b) *exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração.*

A presunção legal exige prova, que, no caso, é da evolução patrimonial desproporcional. Ou seja, a presunção depende de prova, mas somente o *fato conhecido ou secundário* deve ser provado (são os chamados indícios), ficando de fora do campo probatório o fato desconhecido e a relação de causalidade²⁰. Nessa hipótese, a presunção legal é relativa, pois admitem prova em contrário, à luz do art. 374, inciso IV, do NCPC.

Em outras palavras, no caso do enriquecimento ilícito, os indícios da procedência ilícita dos bens são indicados pela Lei (desproporção entre bens e rendas), bastando à acusação apresentá-los, a fim de constituir uma previsão legal relativa (*iuris tantum*), que admite prova em contrário, provocando uma flexibilização na distribuição do ônus da prova. Essa é a vantagem da presunção legal, como bem argumenta Fernando Gascón Inchausti:

La ventaja para la acusación es algo mayor cuando la presunción es legal que cuando es judicial, dado que no será preciso esfuerzo alguno en demostrar la existencia y la idoneidad del nexo entre el indicio y

²⁰ Nesse sentido, ver CAMBI, Eduardo. *A prova civil: admissibilidade e relevância*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 361.

el hecho presunto, extremo éste que suele ser necesario -aunque no necesariamente difícil— cuando el enlace no goza de refrendo legal

Acrescente-se que o dever de prestar contas, como pilar do Estado Democrático de Direito, já estava previsto no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), no sentido de que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção também dispõe sobre o dever de prestar contas em diversos artigos, inclusive como uma das finalidades desta Convenção (veja arts. 1.c, 5.1 e 9.2 da Convenção).

A este respeito, é importante ressaltar que a “Ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas”, elaborada pela OEA, última versão de 22/03/2013, é enfática ao determinar a necessidade da prestação de contas por parte dos funcionários públicos e seus familiares, para verificar eventual enriquecimento ilícito, com previsão de sanções penais e administrativas por não prestar contas (arts. 14 a 19 e 29 a 36 da Lei modelo).²¹

Atualmente, é comum em inúmeros países o dever de os funcionários públicos apresentarem periodicamente suas declarações de bens à Administração Pública, inclusive de seus familiares próximos (frequentemente utilizados como “laranjas”), justamente para analisar eventual riqueza inexplicável.

Ademais, é a sociedade quem, ao final, paga os funcionários públicos, por meio dos impostos, razão pela qual se reforça o dever do funcionário público de prestar contas sobre a licitude da evolução patrimonial.

21 “La presente Ley Modelo es el resultado de un amplio proceso de consultas realizado en el marco de un programa de cooperación desarrollado por la Secretaría General de la OEA, a través del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos en su condición de Secretaría Técnica del MESICIC, que, con el apoyo de un consultor internacional para la redacción de su primera versión, fue debatida en un taller de trabajo realizado en Buenos Aires, en mayo de 2011, con la participación de funcionarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos y México, así como del Banco Mundial, cuyos resultados fueron expuestos en la Segunda Conferencia sobre Avances y Desafíos en la Cooperación Hemisférica contra la Corrupción, celebrada en Cali, Colombia, en junio del mismo año. Posteriormente, fue puesta a consideración de los miembros del Comité de Expertos del MESICIC y de organizaciones de la sociedad civil para sus comentarios y observaciones, los cuales se encuentran incorporados en esta última versión, la cual fue avalada por el Comité de Expertos del MESICIC en la sesión plenaria celebrada el día 22 de marzo de 2013, en el marco de su Vigésima Primera Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, del 18 al 22 de marzo de 2013.” Disponible em: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf>. Acceso en: 28 abr. 2013.

5 CRIMINALIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Na esfera internacional, a criminalização do enriquecimento ilícito está facultada pelo art. 20 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, art. 9º da Convenção Interamericana contra a Corrupção, e art. 8º da Convenção da União Africana sobre a Prevenção da Luta Contra a Corrupção.

O delito de enriquecimento ilícito de funcionários públicos tem por objetivo prevenir a impunidade dos crimes contra a Administração Pública, devido à *dificuldade de provar* específicos crimes de corrupção, de modo que se *presume* que a evolução patrimonial injustificada do funcionário público é proveniente da prática da corrupção²², salvo prova em contrário.

Nesse cenário internacional, *48 países* criminalizam o enriquecimento ilícito, com a conseqüente flexibilização da distribuição do ônus da prova, quais sejam:

Argélia, Angola, Antígua e Barbuda, Argentina, Bangladesh, Butão, Bolívia, Botsuana, Brunei, China, Hong Kong, Macau, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, Gabão, Guiana, Honduras, Índia, Jamaica, Líbano, Madagascar, Malásia, Nepal, Níger, Panamá, Peru, Ruanda, Serra Leoa, Venezuela, Lesoto, Malawi, México, Nicarágua, Paquistão, Paraguai, Filipinas, Senegal, Uganda, Cisjordânia e Gaza²³.

Vale registrar, ainda, que alguns países criminalizam por enriquecimento ilícito familiares próximos do servidor público, por serem considerados como beneficiários ou partícipes, como El Salvador, Egito e Paraguai.²⁴ Outros países, de forma ainda mais contundente, criminalizam o enriquecimento ilícito de particulares, como Colômbia²⁵, Paquistão²⁶ e

22 SERVIGÓN, César Augusto Nakazaki. Problema de aplicación del tipo penal de enriquecimiento ilícito: desconocimiento de su naturaleza subsidiaria, *Ius et Praxis. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, n. 33, Enero-Diciembre, 2002, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, p. 191.

23 MUZILA, Lindy et al. *On th take: criminalizing illicit enrichment to fight corruption*. Banco Mundial e UNODC, 2012. p. 67-90.

24 MUZILA, Lindy et al. *On th take: criminalizing illicit enrichment to fight corruption*. Banco Mundial e UNODC, 2012. p. 15.

25 Art. 327 do Código Penal colombiano

26 "Abdul Aziz Memon v. State, 2003 YLR 617, concerning provisions of Section 9(a)(v) relating to assets beyond known sources", *apud* MUZILA, Lindy, *On th take: criminalizing illicit enrichment to fight corruption*, Banco Mundial e UNODC, 2012, p. 14.

Bolívia²⁷. Apesar desses posicionamentos serem questionáveis do ponto de vista constitucional, o fato é que se reforça a importância desse instituto no combate à criminalidade.

Outrossim, as medidas anticorrupção propostas pelo MPF (PL 4850/2016), baseada no art. 277 do Projeto de Lei 236/2012 (reforma do Código Penal), busca criminalizar o enriquecimento ilícito de agentes públicos, nos seguintes termos:

Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo servidor público, ou por pessoa a ele equiparada, em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou auferidos por outro meio lícito Pena de 3 a 8 anos.

Particularmente, embora haja autorização de normas internacionais para a criminalização do enriquecimento ilícito, entendo que a ação de improbidade e o processo administrativo disciplinar já são suficientes para proteger tal bem jurídico, não havendo necessidade na criminalização desse fato, diante do princípio penal da intervenção mínima, pelo qual o Direito Penal deve ser a última *ratio* (última opção), quando os outros ramos do direito forem insuficientes (o que não parece ser o caso), principalmente por envolver a liberdade da pessoa.

De todo modo, *se se admite no âmbito internacional a presunção para a condenação penal, inclusive com projeto de lei no Brasil nesse sentido, também se deve admitir a presunção para condenações em ações de improbidade ou para demitir o servidor no âmbito administrativo.*

6 DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA ÀS CUSTAS DO ESTADO E A RESTITUIÇÃO DOS BENS ACRESCIDOS ILICITAMENTE

O art. 12, inciso I, da Lei 8.429/92, prevê como sanção do enriquecimento ilícito a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente, o que possibilita também a indisponibilidade sobre o acréscimo patrimonial derivado do enriquecimento ilícito, de acordo com a presunção legal relativa extraída do art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/92, conforme jurisprudência abaixo:

²⁷ Artigo 28 da “Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas Marcelo Quiroga Santa Cruz, Ley 004 (31-Marzo-2010)”. Nome do delito: “Enriquecimiento Ilícito de Particulares con Afectación al Estado.”

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. RECURSO DESPROVIDO.

1. Caso em que o Ministério Público Federal, através do que constatado no Inquérito Civil IC 1.34.001.009301/2009-00, concluiu que no ano-calendário de 2008 a agravada possuía patrimônio declarado incompatível com sua renda pelo exercício, durante anos, do cargo de Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil, totalizando R\$ 7.732.515,10 (sete milhões setecentos e trinta e dois mil, quinhentos e quinze reais e dez centavos), sem que, em diversas oportunidades oferecidas, houvesse demonstração pela agravante da origem de tal patrimônio no que transborda as forças de seus vencimentos.

[...]

8. *Suficientemente caracterizados indícios de incompatibilidade do patrimônio detido pela agravante com sua única fonte de renda, decorrente do exercício do cargo público, e sem prova em contrário, plenamente justificável a indisponibilidade de bens decretada em primeiro grau de acordo com a presunção relativa conferida pelo artigo 9º, VII, da Lei 8.429/92.* 9. Por fim, os fatos revelados nos autos, ainda em sede preliminar, apontam para fundados indícios de que a incompatibilidade entre patrimônio e renda da agravante não decorreria de mero equívoco no preenchimento de declarações pelo contribuinte ou de erro na valoração documental, demonstrando-se, desta forma, que resta preenchido, ainda, o elemento subjetivo a caracterizar o fundado indício de ocorrência do ato ímprobo. 10. Agravo inominado desprovido.

(TRF3 - AI 00146198520154030000, Terceira Turma, e-DJF3 Judicial 1 DATA:03/09/2015)

Entretanto, caso a ação de improbidade não esteja disponível, como morte do réu, prescrição, ou exigência de provas sobre o ato de improbidade que gerou o enriquecimento (entendimento da parte minoritária da jurisprudência e da doutrina), a ação de improbidade pode prosseguir com fundamento na responsabilidade civil quando há danos ou com fundamento no enriquecimento sem causa do direito civil, somente para cobrar os bens acrescidos ilicitamente, em homenagem à economia processual (aproveitar a ação de improbidade já iniciada ao invés de ajuizar nova ação ordinária).

Nesse contexto, veja abaixo entendimento do STJ, que permite a decretação da indisponibilidade de bens por atos de improbidade já prescritos, bem como o prosseguimento da ação (aproveitamento dos atos já praticados) quanto ao ressarcimento ao erário, diante da sua imprescritibilidade²⁸:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/92. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. RISCO DE DANO PRESUMIDO.

1. *A prescrição das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 não impede a decretação da indisponibilidade de bens, tendo em vista a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.*

2. Identificada pela instância ordinária a verossimilhança das alegações do Ministério Público acerca da prática do ato ímprobo, sem nenhuma insurgência do réu/agravante, não se faz necessária a demonstração de risco iminente de dilapidação do patrimônio para o deferimento da cautelar de indisponibilidade de bens, pois o periculum in mora está implícito no comando legal (REsp 1.366.721/BA, Relator p/ acórdão Ministro Og Fernandes, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC, DJe 19.09.2014).

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 588.830/MG, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 08/10/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEMONSTRAÇÃO E COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE COMO CAUSA DE PEDIR RESSARCIMENTO. CIRCUNSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA QUE LEGITIMA A ATUAÇÃO DO PARQUET. NOMEN JURIS DA AÇÃO. IRRELEVÂNCIA. RITO DEFINIDO PELO OBJETO DA PRETENSÃO. ADOÇÃO DE PROCEDIMENTO

²⁸ STJ - EREsp 1218202/MG, julgado de 22/08/2012; STJ - REsp 928.725/DF, julgado de 16/06/2009.

ESPECÍFICO OU MAIS AMPLO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA. ADEQUAÇÃO.

[...]

4. *A causa de pedir é o ponto nodal para a aferição da legitimidade do Ministério Público para postular o ressarcimento ao erário. Se tal for a falta de pagamento de tributos, o ressarcimento por danos decorrentes de atos ilícitos comuns ou qualquer outro motivo que se enquadre nas atribuições ordinariamente afetas aos órgãos de representação judicial dos entes públicos das três esferas de poder, o Ministério Público não possui legitimidade para promover as respectivas ações. Lado outro, tratando-se da prática de ato de improbidade, ilícito qualificado, ainda que prescritas as respectivas punições, ou outra causa extraordinária, remanesce o interesse e a legitimidade do Parquet para pedir ressarcimento, seja a ação nominada como civil pública, de improbidade ou mesmo indenização.*

[...]

(REsp 1289609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/11/2014, DJe 02/02/2015)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DAS PENALIDADES. *PLEITO DE RESSARCIMENTO. CUMULAÇÃO. DESNECESSIDADE DE AÇÃO AUTÔNOMA. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INOVAÇÃO.*

1. *Apesar de prescrita a ação civil de improbidade administrativa quanto à aplicação das penalidades, ainda persiste o interesse de obter o ressarcimento do dano ao erário, visto que se trata de ação imprescritível.* 2. *A alegação de que o Ministério Público não tem legitimidade para propor a ação de ressarcimento constitui inovação recursal, vedada no âmbito do regimental.* 3. *Agravo regimental conhecido em parte e não provido*". (AgRg no REsp nº1.287.471, PA, relator o Ministro Castro Meira, DJe de 04.02.2013). (grifei).

Atualmente, costuma-se recuperar os ativos da corrupção, no âmbito civil, com base na responsabilidade civil (ação civil "*ex delicto*"), com requisitos muito distintos do enriquecimento sem causa, em especial a

necessidade de provar o dano, ou se recupera estes ativos a partir da ação de improbidade.

Logo, observa-se que se deve explorar mais o enriquecimento sem causa do direito civil para a restituição do produto da corrupção, principalmente quando o processo penal ou de improbidade não estão disponíveis.

Por exemplo, em caso de morte do réu, pela sistemática da responsabilidade civil derivada do delito, quando *não há prova do dano efetivo ou presumido*, os bens seriam sucedidos pelos familiares do *de cuius*, mas geraria um enriquecimento sem causa deles, daí a importância deste instituto civil, *por não exigir o dano*, mas apenas buscar a restituição de bens acrescidos ilícitamente, não necessariamente para retornar ao “status quo ante”, como na clássica responsabilidade civil.²⁹

Nesse contexto, o enunciado 35 da I Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal, dispensa o empobrecimento da parte lesada em casos de enriquecimento sem causa, no sentido de que “a expressão “se enriquecer à custa de outrem” do art. 884 do novo Código Civil não significa, necessariamente, que deverá haver empobrecimento”. Nesses casos, entende-se que é o titular do direito violado³⁰ o destinatário da restituição pelo enriquecimento sem causa, no caso o Estado, como sujeito passivo das corrupções ativa e passiva.

Ademais, o princípio do enriquecimento sem causa é um forte argumento para a restituição do produto da corrupção, pois não se pode permitir o enriquecimento sem causa às custas de outro, principalmente do Estado, sem justa causa e sem qualquer reprimenda estatal. Ninguém pode se beneficiar da sua própria torpeza. A relação próxima entre o enriquecimento sem causa e a restituição do produto do crime é sustentada com coerência pelo doutrinador espanhol Jorge Vizueta Fernández:³¹

En efecto, el comiso de ganancias y el enriquecimiento sin causa manejado por la doctrina civilista albergan aspectos coincidentes. Ambas figuras se sostienen sobre la idea del enriquecimiento patrimonial. Y aunque en el caso del comiso de ganancias es más limitada la razón de la ganancia –la realización de una conducta antijurídica constitutiva de un ilícito penal doloso, las dos figuras se caracterizan porque el enriquecimiento patrimonial no encuentra justificación en causa alguna que pueda

29 NANNI, Giovanni Ettore. *Enriquecimento sem causa*. 2. edición, São Paulo: Saraiva, 2010. p. 213-218.

30 SAVI, Sérgio. *Responsabilidade civil e enriquecimento sem causa: o lucro da intervenção*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 115.

31 FERNANDÉZ, Jorge Vizueta. El comiso de las ganancias provenientes del delito y el de otros bienes equivalentes a éstas. Universidad de Huelva. *Revista Penal*, n. 19, p. 169, 2007.

considerarse justa por el ordenamiento jurídico. Coincide, asimismo, al menos en su esencia, el fin perseguido por el comiso de ganancias y por la figura del enriquecimiento sin causa, evitar o impedir un lucro injusto, con independencia ya de las distintas posturas existentes sobre la motivación, alcance y medida de la restitución.”

No mesmo diapasão, o Ministério Público do Estado de São Paulo sustenta que a Lei de improbidade também é baseada no enriquecimento sem causa:

*a Lei de Improbidade Administrativa veda o enriquecimento sem causa do agente público, nele incluído tanto aquele enriquecimento propriamente ilícito, decorrente de conduta apurada, quanto aquele simplesmente injustificado, assim considerado aquele desproporcional aos vencimentos do agente;*³²

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, no caso “Dassa Foundation e outros contra Liechtenstein”, de 10 de julho de 2007, concluiu que a restituição do produto da corrupção previsto na legislação de Liechtenstein é legal e comparável com o enriquecimento sem causa do direito civil, sem configurar uma sanção penal, veja:

Tendo em conta todos os fatores relevantes para a aplicação de uma penalidade, o Tribunal conclui que, diante da natureza do confisco nos termos da legislação de Liechtenstein, que o *torna comparável a uma de restituição civil do enriquecimento sem causa*, as ordens de apreensão feito contra as fundações de candidatos, com a perda subsequente de seus ativos, não correspondia a uma “sanção”, na acepção do artigo 7º § 1, segunda frase, da Convenção “. (Tradução Livre)³³

Estados Unidos, por exemplo, não criminaliza o enriquecimento ilícito, mas utiliza o instituto civil do enriquecimento sem causa (*unjust enrichment*), fortemente influenciado pelo direito inglês, para recuperar os ativos da corrupção³⁴, que é uma de suas diversas finalidades. Não

32 SALLES, Carlos Alberto de. *Alguns aspectos polémicos das sanções de improbidade administrativa*. Tese nº 4 aprovada no Plenário do 1º Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, 2010.

33 Disponível em: <http://www.mpf.gov.br/Accessos/Dcap/doctrina/DASSA_FOUNDATION_AND_OTHERS_v_LIECHTENSTEIN.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

34 Em relatório sobre a “base legal” estadunidense do “unjust enrichment”, afirma-se que “these causes of action are an important tool in the fight against government corruption, and governments, including the United States, are frequent plaintiffs in such cases. See, e.g., United States v. Carter, 217 U.S. 286, 305-09 (1910) (quoted at Resp. Br. 26); United States v. Podell, 572 F.2d 31, 34-35 (2d Cir. 1978); Continental

obstante, os requisitos do enriquecimento sem causa do sistema *common law* sejam diferentes do sistema *civil law*, a essência do instituto é a mesma, tanto é verdade que o principio básico deste instituto nos Estados Unidos é: “a person who is unjustly enriched at the expense of another is subject to liability in restitution”³⁵. Ou seja, uma pessoa que se enriqueceu injustamente às custas de outro está sujeita à restituição, conceito básico que se aproxima do enriquecimento sem causa do *civil law*.

Ademais, o “unjust enrichment” não necessita do empobrecimento³⁶, harmonizando-se com parte da doutrina civilista del sistema *civil law*. De acordo com livro do Banco Mundial e UNODC, com base no “unjust enrichment”, os tribunais de algumas jurisdições decidiram que o recebimento de subornos proporciona a responsabilidade baseada na falta de honradez, con independência de qualquer prejuízo.³⁷

Com fundamento no “unjust enrichment”, deriva o instituto *constructive trust* presente no *common law*, que busca judicialmente a restituição dos bens para evitar o enriquecimento injusto, instituto com diversos conceitos e aplicável em diversas situações³⁸, como em casos de

Management, Inc. v. United States, 527 F.2d 613, 615-17 (Ct. Cl. 1975) (holding that government can recover the bribe from the briber, instead of the bribee, and collecting cases). Rendleman, Doug and Laycock, Douglas, Brief of Reporter and Advisers to Restatement (Third) Restitution and Unjust Enrichment, as Amici Curiae in Support of Respondent (November 17, 2011). Washington & Lee Legal Studies Paper No. 2011-20. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1961261> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1961261>.

35 “Restatement (Third) of Restitution and Unjust Enrichment §1 (2011)”. O projeto de Código Civil Europeu (Draft Common Frame of Reference - DCFR), elaborado por *Study Group on a European Civil Code*, dedica un livro ao enriquecimento injustificado (Unjustified enrichment - Book VII), definindo como regra básica: “a person who obtains an unjustified enrichment which is attributable to another’s disadvantage is obliged to that other to reverse the enrichment”.

36 *While the paradigm case of unjust enrichment is one in which the benefit on one side of the transaction corresponds to an observable loss on the other, the consecrated formula “at the expense of another” can also mean “in violation of the other’s legally protected rights,” without the need to show that the claimant has suffered a loss.* Rendleman, Doug and Laycock, Douglas, *Brief of Reporter and Advisers to Restatement (Third) Restitution and Unjust Enrichment, as Amici Curiae in Support of Respondent* (November 17, 2011). Washington & Lee Legal Studies Paper No. 2011-20. Disponible en SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1961261> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1961261>>.

“Claims for disgorgement or restitution of profits obtained by illegal or unethical acts are based on the legal and moral principle that no one should benefit from his or her wrong- doing or from illicit or unjust enrichment. Courts may order defendants to pay back illegal profits, even if the victim did not suffer loss or any other disadvantage”. BRUN Jean-Pierre et al, *Asset Recovery Handbook: a guide for practitioners*. BANCO MUNDIAL Y UNODC, 2011. p. 168.

37 *Ibidem*.

38 “But there is little agreement amongst the judiciary or academic writers as to when a constructive trust will be recognised and why it should be recognised. To make this area of the law even more complicated,

corrupção³⁹, baseado com frequência na equidade, na deslealdade e no rompimento da confiança⁴⁰.

Em um caso prático de *constructive trust*, sucedido entre as décadas de 80 e 90, e visto como *leading case*, a Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong tratou de recuperar as propriedades compradas em Nova Zelândia pelo então Promotor de Justiça *Warwick Reid* de Hong Kong. As compras ocorreram com as propinas recebidas para não processar certos criminosos. Duas propriedades foram transferidas a *Reid* e sua esposa. No final, o Comitê Judicial do Conselho Privado de Londres determinou a restituição das propriedades, por representarem propinas aceitadas por *Reid*, com a ruptura da confiança conferida pelo Governo de Hong Kong a *Reid*.⁴¹

Desta forma, embora países do sistema *civil law* não tenham expressamente o instituto do “constructive trust”, deve-se reler o instituto civil do enriquecimento sem causa, com base no direito comparado e nas normas internacionais, para permitir a restituição do produto do crime, evitando-se o enriquecimento sem causa às custas do Estado. Ademais, o princípio da confiança legítima dos cidadãos nos atos da Administração Pública, relacionado aos princípios de segurança jurídica e boa fé, é aplicado nos Tribunais do civil law, como Brasil e Espanha, inclusive pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, como um princípio geral de direito comunitário⁴². A corrupção rompe com esta confiança, propiciando eventual ação de restituição por enriquecimento sem causa.

Ora, como não se tolera o enriquecimento sem causa na esfera civil, com muito mais razão não se pode tolerá-lo com relação a fatos corruptos. Como visto no capítulo anterior, Convenções Internacionais autorizam

there is no consistent use of terminology.”

39 “the Constructive Trust Doctrine is now a useful tool for those who seek to prevent the dispersal of corrupt funds and recover the proceeds of corrupt activities, such as bribery.” *Puppet masters* p. 177

40 <<http://law.jrank.org/pages/5634/Constructive-Trust.html>>. Read more: Constructive Trust - Mistake, Undue Influence, Or Duress, Fraudulent Misrepresentation Or Concealment, Property Obtained By Homicide - Defendant, Plaintiff, Title, and Required - JRank Articles <<http://law.jrank.org/pages/5634/Constructive-Trust.html#ixzz2R4qkx00>>.

41 BRUN Jean-Pierre et al, *Asset Recovery Handbook: a guide for practitioners*, BANCO MUNDIAL e UNODC, 2011. p. 161; WILLEBOIS, Emile van der Does de *et al*, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Banco Mundial e UNODC, p. 177.

42 SOUZA, Márcio Luís Dutra de. artigo *O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11785, consultado em: 22 abr. 2013. Em Espanha e em Europa, ver Sentencia del Tribunal Supremo – STS 17176/2012, Sala de lo Contencioso, Sección 6, nº de Recurso: 1657/2010.

a criminalização do enriquecimento ilícito, de modo que há 48 países no mundo que já tipificaram penalmente esse fato.

Assim, se é válida a presunção para a condenação penal ou por ato de improbidade, por muito mais razão é válida a presunção para recuperar os bens ou valores referentes ao acréscimo patrimonial indevido, independente da prova do dano, com fundamento no enriquecimento sem causa proveniente do direito civil.

7 CONCLUSÃO

A sindicância patrimonial é um instrumento que deve ser mais explorado para identificar casos de enriquecimento ilícito pelos servidores, tendo em vista a dificuldade em provar os atos de corrupção que geraram tal enriquecimento.

Caso seja identificada a evolução patrimonial incompatível com seus rendimentos ou de seus familiares próximos, cabe ao investigado provar a origem lícita desses bens, sob pena de se presumir sua ilicitude, permitindo a demissão por ato de improbidade (art. 132, IV, da Lei 8.112/90, c.c. art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/1992).

Além da referida responsabilidade administrativa, cabe o ajuizamento de ação de improbidade fundamentada na inexplicável evolução patrimonial (art. 9º, inciso VII, da Lei 8.429/1992), independentemente da prova do ato de improbidade que gerou tal evolução patrimonial, tendo em vista a presunção legal sobre a origem ilícita dos bens decorrente do dever dos agentes públicos prestarem contas sobre evoluções patrimoniais incompatíveis.

Ademais, é fundamental que todos os bens acrescidos ilicitamente sejam restituídos à Administração Pública, ainda que não se prove dano ao erário, seja por meio da ação de improbidade, seja por meio de ação de restituição de valor por enriquecimento sem causa, para evitar o enriquecimento ilícito de agentes corruptos às custas do Estado.

REFERÊNCIAS

BRUN Jean-Pierre et al. *Asset Recovery Handbook: a guide for practitioners*. Banco Mundial e UNODC, 2011.

CAMBI, Eduardo. *A prova civil: admissibilidade e relevância*. São Paulo: RT, 2006.

CANOVAS, Alejandro Luzon. *Delincuencia económica y cooperación institucional*. Madrid: Civitas, 2010.

CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. *El derecho penal y la política criminal frente a la corrupción*. Universidad de Salamanca, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2013.

COPOLA, Gina. *A improbidade administrativa no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2011.

CORDERO, Isidoro Blanco. Recuperación de activos de la corrupción mediante el decomiso sin condena (comiso civil o extinción de dominio). In: CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. *El derecho penal y la política criminal frente a la corrupción*. Universidad de Salamanca, 2012. p. 339-340.

GREENBERG, Theodore S., et al. *Recuperación de activos robados: Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*. Banco Mundial y UNODC, 2009.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeito, comentários, artigo por artigo, da Lei nº 8.429/92 e do DL 201/67*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDEZ, Francisco Jiménez-Villarejo. Novedades legislativas en materia de decomiso y recuperación de activos. *Revista de Derecho Penal*, Disponible en: <http://www.reformapenal.es/wp-content/uploads/2012/01/Penal34_NovLegislativas.pdf>. Consultado en: 30 maio 2013.

FERNANDÉZ, Jorge Vizueta. El comiso de las ganancias provenientes del delito y el de otros bienes equivalentes a éstas. Universidad de Huelva. *Revista Penal*, n. 19, 2007.

FILHO, Marino Pazzaglini et al. *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GAFI. *Documento de Mejores Prácticas: decomiso (Recomendaciones 3 y 38)*. Aprobada por el pleno del GAFI en febrero de 2010.

HOUSE OF COMMONS. *European Scrutiny Committee. Sixth report of session 2012-13: documents considered by the Committee on 27 de june de 2012*.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Probidade Administrativa*. São Paulo: 2. ed. Saraiva, 2001.

KROETZ, Maria Candida do Amaral. *Enriquecimento sem causa no direito civil brasileiro contemporâneo e recomposição patrimonial*. Tesis de Doctorado en Derecho. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MUZILA, Lindy et al. *On th take: criminalizing illicit enrichment to fight corruption*. Banco Mundial y UNODC, 2012.

NANNI, Giovanni Ettore. *Enriquecimento sem causa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEIVA, José Antonio Lisbôa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência*. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*. Belo Horizonte: From, 2009.

OSORIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007.

SALLES, Carlos Alberto de. *Alguns aspectos polêmicos das sanções de improbidade administrativa*. Tesis n° 4 aprobada en Plenario del 1° Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, 2010.

SERVIGÓN, César Augusto Nakazaki. Problema de aplicación del tipo penal de enriquecimiento ilícito: desconocimiento de su naturaleza subsidiaria, Ius et Praxis. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, n° 33, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, Enero-Diciembre, 2002.

SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa, e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. *O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11785>. Acesso em: 22 abr. 2013.

STESSENS, Guy. *Money Laundering. A new international law enforcement model*. Londres: Cambridge University Press, 2000.

UNODC. *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Segunda edición revisada. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

_____. *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010.

ZANETI, Paulo Rogério. *Flexibilização das regras sobre o ônus da prova*. São Paulo: Malheiros, 2011.