



4º Concurso de Monografias da CGU

Controladoria-Geral da União



2º Lugar - Combate à Corrupção

Marco Aurélio de Oliveira Barbosa
Natal - RN

Controle da Legitimidade do Enriquecimento
dos Agentes Públicos

Autor: Marco Aurélio de Oliveira Barbosa

Monografia Premiada com **2º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias**

da **CGU** – Edição 2009

Inscrição nº 038P

RESUMO

A corrupção crescente e impune tem afetado de forma significativa a capacidade do Estado brasileiro de prover as necessidades da população, em virtude dos desvios de recursos. Uma das formas de combater a corrupção é implementar um controle sobre o enriquecimento dos agentes públicos, de forma a se detectar as irregularidades cometidas e propiciar a aplicação de sanções àqueles agentes ímprobos. Dentro do sistema de proteção à improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 tornou-se o principal instrumento jurídico de combate à corrupção, vindo a disciplinar os atos de improbidade administrativa, dentre os quais o enriquecimento ilícito. Em um de seus dispositivos, o normativo legal estabelece que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito, o qual prescinde da demonstração da prática do ato ímprobo que gerou a vantagem patrimonial indevida. Para permitir um acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos, essa lei trouxe a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens por esses agentes. Nesta pesquisa, o tema foi delimitado em relação aos atos que implicam enriquecimento ilícito e, especificamente, na evolução patrimonial dos agentes públicos em desproporção com sua renda legítima. Tem como objetivo mostrar os motivos da deficiência dos controles atuais e apontar as propostas de melhoria existentes, bem como recomendar algumas alterações legislativas visando a propiciar mecanismos eficazes de acompanhamento do enriquecimento dos agentes públicos. O estudo apontou que os órgãos responsáveis não têm acompanhado o conteúdo das

declarações, mas tão somente verificado o cumprimento da exigência da entrega, caracterizando-se um controle meramente formal. Torna-se, assim, imprescindível que sejam oferecidos meios eficazes para um efetivo controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos. Foi utilizada a pesquisa doutrinária em relação à fundamentação teórica, assim como foram feitas pesquisas junto aos órgãos de controle quanto à efetividade dos mecanismos existentes. Também foram coletadas informações junto ao Congresso Nacional relativas a proposições legislativas sobre o tema.

Autor: Marco Aurélio de Oliveira Barbosa

Monografia Premiada com **2º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias**

da CGU – Edição 2009

Inscrição nº 038P

4º Concurso de Monografias da CGU

Categoria: Profissionais

Tema: Combate à corrupção

**Título: Controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes
públicos**

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	CORRUPÇÃO	6
3	A LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	14
	3.1 Antecedentes (Lei Pitombo-Godói Ilha, Lei Bilac Pinto e Decreto-Lei 359/68)	15
	3.2 Tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 8.429/92	19
4	A EVOLUÇÃO DESPROPORCIONAL DO PATRIMÔNIO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 9º, VII, LEI Nº 8.429/92	23
	4.1 A inversão do ônus da prova	27
	4.2 Depósitos bancários não justificados e o enriquecimento ilícito	34
5	MECANISMOS DE CONTROLE DO ENRIQUECIMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS	38
	5.1 Art. 13 da Lei nº 8.429/92 - Declaração de bens	39
	5.2 Lei nº 8.730/93 - Declaração de bens	45
	5.3 Lei nº 9.504/97 – Eleições	50
	5.4 Controle específico do enriquecimento ilícito	51
	5.5 Mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção	55
6	PROPOSTAS DE MELHORIA NO CONTROLE DO ENRIQUECIMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS	58
	6.1 Medida Provisória nº 66/2002	58
	6.2 Projeto de Pedro Simon	60
	6.3 Projetos de lei de tipificação penal do enriquecimento ilícito	61
	6.4 Propostas do autor	63
	6.4.1 Transferência do sigilo bancário	65
	6.4.2 Sinais exteriores de riqueza	68
	6.4.3 Atuação da Receita Federal	70
7	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa possui um grave potencial lesivo, seja pela sua conseqüência econômica, por reduzir os valores aplicados pela Administração Pública, seja pela agressão aos mais elementares mandamentos éticos e jurídicos.

A afronta à moralidade administrativa agride o sentimento de justiça e põe sob desconfiança não apenas os atos praticados pelos agentes, mas também a Administração Pública e o próprio Estado.

A população brasileira já se sente asfixiada com a elevada carga tributária e, mesmo assim, o Estado carece de recursos financeiros para satisfazer as necessidades sociais dos seus cidadãos, sobretudo dos mais pobres, em virtude da malversação dos escassos recursos públicos.

Os casos de corrupção administrativa são recorrentes em nosso país, conforme tem relatado amplamente a imprensa. São inúmeros os casos apontados em que há uma inversão das prioridades públicas em face do tráfico de influências, tendo como conseqüência o desvio de recursos do erário em proveito de alguns agentes públicos e de seus corruptores.

Com as dificuldades de busca de novas fontes de recursos financeiros, vez que essas já se encontram no seu limite, não se pode prescindir da implementação de um controle efetivo para se garantir que os gastos sejam efetuados de forma correta. Ou seja, se não dá mais para elastecer o lado do suprimento dos recursos financeiros, só resta ao Estado um melhor monitoramento do lado dos gastos.

Assim, para dar efetividade à realização das políticas públicas capazes de garantir aos cidadãos os direitos fundamentais, assegurados constitucionalmente, é de primordial importância o acompanhamento da aplicação dos recursos.

Em relação ao combate à improbidade administrativa, as Constituições, antes de 1988, contentavam-se em abordar apenas o enriquecimento ilícito. Com a Carta Magna de 1988, que veio introduzir expressamente o princípio da moralidade, criou-se um clima propício para a intensificação de um combate mais amplo, fazendo com que esse tema tenha sido, nos últimos anos, motivo de diversos estudos.

Para disciplinar a matéria, foi editada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa - LIA, que completou em junho último dezessete anos de vigência.

A LIA divide os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) dos atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público; b) dos atos que causam prejuízo ao erário; c) dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Nesta pesquisa, delimitamos o tema em relação aos atos que implicam enriquecimento ilícito e, mais especificamente, na evolução desproporcional do patrimônio do agente público em relação à sua renda legítima.

Verifica-se que são inúmeras as dificuldades encontradas para se provar o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, o que tem acarretado um elevado número de casos de corrupção administrativa, aproveitando-se os agentes ímprobos da ineficiência do Estado na apuração dos ilícitos e na sua punição.

Visando a proporcionar instrumentos de controle do enriquecimento dos agentes públicos, a LIA previu a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens por parte desses agentes. A exigência da apresentação da declaração de bens, com atualização anual, objetiva o exercício de um controle contínuo sobre a legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos.

Contudo, não há uma utilização adequada dessas declarações como mecanismo de controle, sendo esse efetuado apenas no sentido formal, com a mera verificação do atendimento à obrigatoriedade da entrega, sem uma análise material do seu conteúdo.

Passados mais de quinze anos da LIA, são poucas as ações de improbidade fundadas no enriquecimento ilícito com base na evolução desproporcional do patrimônio. Os agentes ímprobos continuam a enriquecer de forma ilícita, sem que haja um acompanhamento pelos órgãos do Estado, o que tem ajudado a disseminar a corrupção administrativa em todo o país.

Esta pesquisa, assim, tem por objetivo apresentar os controles do enriquecimento dos agentes públicos existentes atualmente, demonstrando a sua ineficácia, em virtude da falta de atuação dos órgãos de controle, bem como pela falta de instrumentos adequados. Apresenta, ainda, algumas propostas com vistas ao aperfeiçoamento desses controles, de forma a termos um combate eficaz à improbidade administrativa, mais especificamente ao enriquecimento ilícito.

Ressalte-se que esta pesquisa foi realizada em 2007 e, para fins de participação nesse 4º Concurso de Monografias da CGU, foi atualizada em julho de 2009.

2 CORRUPÇÃO

A palavra corrupção significa, etimologicamente, romper algo intacto e inteiro. Do ponto de vista jurídico, é uma afronta ao sistema normativo pela contrariedade ao princípio da moralidade administrativa. A corrupção é a degeneração da moral e da probidade.

Para Gomes (2002, p. 245), a probidade (do latim *probitate*) refere-se à posse de certas qualidades morais e ao agir em conformidade com preceitos morais, cumprindo seus deveres. Significa integridade de caráter, honradez e retidão. “A improbidade é o contrário, de maneira que a ação ímproba é desvestida de honestidade, de bom caráter, de boas intenções, de honradez, de justiça e de retidão.”

A improbidade consiste na inobservância dos padrões de boa-fé, lealdade, honestidade e honradez no trato da coisa pública.

Segundo Baracho:

a corrupção configura-se como a falta de honestidade e integridade das pessoas, no cumprimento dos deveres inerentes às obrigações assumidas perante a sociedade. A corrupção implica no uso incorreto de cargo ou função, com desprezo do interesse público. (1997, p.66).

O país tem enfrentado, nos últimos tempos, graves crises políticas em virtude de casos de corrupção. São vários os casos recentes de escândalos envolvendo dirigentes, parlamentares, magistrados, servidores públicos e empresários.

O jornal “O Globo”¹, no auge do escândalo provocado pela operação realizada pela Polícia Federal, chamada de “Operação Navalha”, quando foram presos empreiteiros e servidores públicos acusados de fraudes em licitações, estampou em

¹ CORRUPÇÃO SEM FIM. PAÍS PERDE R\$ 40 BI POR ANO COM OBRAS SUPERFATURADAS. O *Globo*, Rio de Janeiro, 13 maio 2007, p. 3.

manchete de primeira página: “Corrupção sem fim. País perde R\$ 40 bi por ano com obras superfaturadas”. Segundo a matéria, o valor pago a mais pela administração pública, cerca de 40 bilhões de reais, equivale ao orçamento da saúde para o ano de 2007. A estimativa baseia-se em estudo feito pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça.

Conforme o Índice de Percepções de Corrupção² relativo ao ano de 2008, o Brasil ocupa a posição de número 80, tendo caído 8 posições em relação ao ano de 2007. Atualmente, encontra-se ao lado de países como Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia e atrás de países como Gana, Namíbia e China. Na comparação com os demais países da América Latina, fica atrás de Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Colômbia, México e Suriname, entre outros.

Analisando-se os índices de desenvolvimento humano em comparação com os índices de corrupção, podemos verificar uma relação direta entre os países com maior corrupção e aqueles com níveis de desenvolvimento humano mais baixo. Isso talvez se explique pelo fato de que, nesses países, a população possui nível de escolaridade mais baixo, o que facilita a prática de atos de corrupção pelas elites dominantes, assim como não existe um controle social adequado das atividades administrativas.

Muito se tem discutido, atualmente, a respeito da quantidade de casos de corrupção que são noticiados nos órgãos de comunicação em comparação com aqueles ocorridos nos tempos duros do regime ditatorial vivido no país em época recente. Mas será que podemos afirmar que a corrupção aumentou? Ou será que apenas ela ficou mais visível?

² É um indicador de opiniões sobre corrupção em países, publicado anualmente pela organização não-governamental “Transparency International”. No ano de 2008, o índice relaciona 180 países. Os países que se situam nos primeiros lugares da lista são aqueles considerados como os que possuem menos corrupção.

A liberdade de imprensa, a crítica parlamentar, a livre manifestação artística e a participação da sociedade, comuns nos sistemas democráticos, podem nos levar à falsa impressão de um aumento na corrupção no país nos últimos anos, devido a uma maior exposição dos fatos na mídia.

Conforme Fagundes (1986, p.3), no Brasil, o comportamento antiético na vida pública remonta à era colonial. A ocupação da terra recém descoberta deu-se, em sua maioria, por colonizadores aventureiros, sem compromisso com os preceitos morais, e que visavam, sobretudo, ao enriquecimento fácil. Devido a vários fatores, tais como a distância da Corte, o enfrentamento de longas e perigosas viagens e o afastamento da família e de laços afetivos, aqueles que se aventuraram na ocupação não eram os melhores.

Conforme Rocha:

A falta de moralidade pública, a preocupação com o exercício das funções públicas por homens carentes de princípios morais, a minar a confiança do povo em determinada estrutura de poder, não é, pois, recente. Se o ideal de acatamento dos princípios morais é de sempre, a certeza de que a corrupção é um fato também o é. Mas é também atemporal a inaceitação da imoralidade na Administração Pública.

Assim, a busca de moralidade pública tem sido um desafio aos povos, que buscam impor este princípio a seus agentes, fartos de discurso em seu favor, parcos de prática em sua garantia, e especialmente as elites dirigentes, inábeis em definir e respeitar os limites entre a coisa pública e seus bens privados. (1994, p. 184).

A necessidade de envolver a sociedade no combate à improbidade foi preconizada por Pinto que, em prefácio do livro de sua autoria, já afirmava, em dezembro de 1959:

Era propósito de meu pai – o Deputado BILAC PINTO - escrever um livro com o objetivo de convocar a atenção do país para o fenômeno da corrupção política e administrativa, que vem assumindo proporções alarmantes, e de mostrar a necessidade da participação dos estudantes, dos professores, dos sindicatos, das associações cívicas e profissionais e dos cidadãos em geral num vigoroso movimento de opinião em favor da restauração da moralidade no governo. (1960, prefácio).

Nos últimos anos, o combate à corrupção em nível internacional tem sofrido grande impulso, tanto por parte dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, como pelas comunidades econômicas internacionais.

Em relação aos direitos humanos, a corrupção vem sendo apontada, em sentido amplo, como um dos fatores da ausência de implementação dos direitos sociais. Conforme Ramos (2002, p.6): “[...] não há como entender as normas constitucionais e legais referentes à defesa do patrimônio e moralidade pública sem a premissa de que tal proteção é essencial para assegurar a *dignidade da pessoa humana*”. (grifos do autor).

Prossegue Ramos:

Essa busca pela atuação proba do agente público não é somente para evitar desvios e enriquecimento ilícito, mas é também para assegurar a utilização dos escassos recursos da sociedade de modo *eficiente e equânime*, proibindo-se, então, desperdício e utilização supérflua ou equivocada do gasto público, que compromete, como se vê com infeliz habitualidade na vida brasileira, o atendimento das necessidades básicas da população e, com isso, a efetividade da dignidade da pessoa humana estabelecida na Constituição. (grifos do autor). (2002, p.7).

A corrupção, além de um problema ético e moral, contribui para a falta de condições econômicas de o Estado prover as necessidades de seus cidadãos. A falta de implementação de políticas públicas tem sido atribuída à carência de recursos financeiros. Alguns alegam o princípio da reserva do possível para justificar a ausência de investimentos estatais para suprir as deficiências da sociedade.

Sabemos que os recursos financeiros para investimentos são limitados, principalmente no Brasil, onde o custeio do serviço público consome grande parte do orçamento público. Aliado a isso, temos uma grande soma de recursos sendo utilizada para pagamento dos juros da dívida pública.

Do lado das receitas, não se tem mais de onde buscar recursos, pois a população já se vê sufocada com a alta carga tributária – segundo o Governo

Federal, a carga tributária chegou a 35,8% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2008. Em contrapartida, não se oferecem serviços públicos de qualidade.

Por outro lado, vemos que a corrupção faz escoar uma soma considerável de dinheiro público para os cofres de particulares, proporcionando um aumento da desigualdade social, decorrente da maior concentração de renda. O dinheiro que deveria estar sendo aplicado em benefício da sociedade migra do erário para os poucos, porém poderosos, que determinam os rumos da nação. Muitas vezes, o administrador direciona a aplicação dos recursos estatais para áreas onde ele poderá tirar proveito por meio de propinas, em detrimento das reais necessidades da população.

Do ponto de vista econômico, podemos afirmar que o combate à corrupção em nível internacional ganhou outra dimensão quando a discussão sobre a sua necessidade ganhou o terreno da economia e das finanças públicas, deixando o campo da ética, da sociologia e do direito.

Conforme Furtado (2006, p. 45-62), essa mudança de enfoque, que teve como principal fator o processo de globalização econômica, propiciou um ambiente favorável para esse combate, pois passou a considerar a obtenção de vantagens econômicas para os países e as empresas.

No Direito Internacional, podemos destacar três tratados internacionais sobre o combate à corrupção: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificada pelo Brasil e

promulgada por meio do Decreto nº 3.678, de 30.11.2000, trouxe uma novidade em seu artigo 3º, que prevê o estabelecimento de sanções civis e administrativas, além das sanções penais. É o primeiro diploma internacional de combate à corrupção que contém a previsão de uma sanção não-penal, condizente, assim, com a nossa Lei de Improbidade Administrativa.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi ratificada pelo Brasil, conforme Decreto nº 4.410, de 07.10.2002, com a redação dada pelo Decreto nº 4.534, de 19.12.2002, que a promulgou. Como uma das medidas preventivas visando ao combate da corrupção, a Convenção estabelece que os Estados Partes devem adotar “Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações” (art. 3º, § 4º).

Também estabelece como delito de enriquecimento ilícito, considerando-o como um ato de corrupção, o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente (artigo 9º). É de se ressaltar também a disposição que veda a negativa de cooperação entre os Estados sob a alegação de sigilo bancário.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31.10.2003 e assinada pelo Brasil em 09.12.2003, na cidade de Mérida, no México, foi promulgada por meio do Decreto n.º 5.687, de 31.01.2006.

Ela aborda quatro aspectos principais: a prevenção, a criminalização de atos de corrupção, a cooperação internacional e a recuperação de ativos. Em seu artigo

20, a Convenção dispõe que cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de adotar as medidas necessárias para qualificar o enriquecimento ilícito como delito, que será considerado como o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público que não pode ser razoavelmente justificado por ele.

Essas convenções internacionais, adotadas pelo Brasil, vêm integrar o sistema pátrio de proteção à probidade administrativa, produzindo um efeito prático de impossibilitar o retrocesso na legislação de improbidade do Brasil.

Como signatário do Protocolo de San Salvador³, o Brasil acolheu expressamente o princípio do não retrocesso social, também chamado de aplicação progressiva dos direitos sociais.

Esse princípio caracteriza-se pela impossibilidade de redução dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Impede que o legislador, por meio de emenda constitucional ou por alteração no plano legislativo, suprima determinados conteúdos da Constituição ou revogue normas legais que regulamentem os dispositivos constitucionais, sobretudo em matéria de direitos sociais, mesmo que seja com efeitos para o futuro.

Conforme Sarlet (2004, p.418-419), no âmbito do direito constitucional brasileiro, o princípio da proibição de retrocesso decorre de modo implícito do sistema constitucional e dos seguintes princípios: princípio do Estado democrático e social de Direito, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica.

³ Artigo 1º - Obrigação de adotar medidas – Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta o seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

Apesar de considerarmos um avanço no combate à corrupção, essas convenções não têm ainda produzido maiores efeitos práticos, devido à falta de previsão de meios eficazes de fiscalização por parte dos organismos internacionais, ficando somente a cargo dos seus signatários a vontade política de implementá-los com a eficácia esperada.

3 A LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA)

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa – LIA, veio para dar concretude aos artigos 37, § 4º, e 15, V, da Constituição Federal e tornou-se o principal instrumento jurídico de combate ao enriquecimento ilícito pelo exercício de função pública. Porém, não se limitou ao enriquecimento ilícito, vindo a conceituar de forma mais ampla os atos que implicam improbidade administrativa.

A LIA disciplinou os atos de improbidade administrativa em três categorias: a) atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causam prejuízo efetivo ao erário (art. 10); c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Estabeleceu as seguintes penas (art. 12): a) perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) ressarcimento integral do dano causado; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos; e) pagamento de multa civil; f) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Aqui, vamos discorrer sobre os antecedentes da LIA e sobre a sua tramitação no Congresso Nacional, com ênfase aos aspectos do controle do enriquecimento dos agentes públicos.

3.1 Antecedentes (Lei Pitombo-Godói Ilha, Lei Bilac Pinto e Decreto-Lei 359/68)

A Carta de 1824, embora consagrasse a irresponsabilidade do Imperador (art. 99)⁴, previa a possibilidade de se responsabilizar os Ministros de Estado por peita, suborno ou concussão, assim como por qualquer dissipação dos bens públicos (art. 133, II e VI).

Já as Constituições Republicanas, todas elas, possuíam a previsão de responsabilização do Chefe de Estado por atos de improbidade administrativa.

A Constituição de 1891 previa como crime de responsabilidade do Presidente os atos, definidos em lei especial, que atentassem contra a probidade da administração e a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos (art 54, 6º e 7º).

As Constituições de 1934 (art. 57, f, g) e de 1967 (art. 85, d) reproduziram essas disposições.

A Constituição de 1946 definiu como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade na administração (art. 89, V).

Também dispuseram da mesma forma a Carta de 1967 (art. 84, V) e a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (art. 82, V).

No entanto, esses dispositivos descritos acima são relativos apenas a atos do Presidente da República. Em relação aos agentes públicos em geral, temos o seguinte quadro.

⁴ Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Durante a vigência da Carta de 1937, foi instituído o Decreto-Lei nº 3.240, de 08/05/1941, que sujeitava a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crime de que resultasse prejuízo para a fazenda pública.

A Constituição de 1946, em seu art. 141, § 31, parte final, autorizava que a lei dispusesse sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, decorrente de influência ou abuso no exercício de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A regulamentação desse dispositivo deu-se com a Lei 3.164, de 01/06/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, e complementada pela Lei nº 3.502, de 21/12/1958 – Lei Bilac Pinto.

A Carta de 1967 (art. 150, § 11, parte final), e a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (art. 153, § 11, parte final), continuaram com a previsão de perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

A Lei Pitombo-Godói Ilha instituiu a tutela extrapenal da repressão da improbidade administrativa, nos termos da Carta de 1946. Ela inovou no sistema de controle da probidade administrativa, ao instituir, em seu artigo 3º, o registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio daqueles que exercessem cargos ou funções públicas, eletivas ou não, da União e suas autarquias. A falsa declaração era sancionada com a demissão a bem do serviço público.

Essa declaração abrangia inclusive os bens do casal e deveria ser atualizada a cada dois anos. O superior hierárquico poderia exigir do subordinado a prova da legitimidade da aquisição dos bens acrescidos ao seu patrimônio.

Para que o servidor tomasse posse, era indispensável a apresentação da declaração, assim como era obrigatória a sua atualização quando do seu afastamento do cargo ou função.

A Lei Federal nº 3.502/58, denominada de Lei Bilac Pinto, introduziu algumas novidades na legislação, principalmente no tocante ao seqüestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, porém não efetuou alterações no que diz respeito à obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens pelos ocupantes de cargos ou funções públicas.

Essa lei ampliou os sujeitos passivos das penalidades, incluindo os dirigentes de autarquias, de sociedades de economia mista, fundações públicas, empresas incorporadas ao patrimônio público e entidades que recebessem ou aplicassem contribuições parafiscais.

A Lei Bilac Pinto teve pouca aplicabilidade, pois não oferecia mecanismos eficazes de implementação, tendo deixado de fora do rol de legitimados ativos o Ministério Público, as associações e as entidades de classe.

O Decreto-Lei Federal nº 359, de 17 de dezembro de 1968, em pleno regime ditatorial, considerava enriquecimento ilícito a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por aqueles que tenham exercido cargo ou função pública da União, Estados, Territórios e Municípios, bem como de suas respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, quando não dispusesse de idoneidade financeira à época da aquisição, à vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de apuração do imposto de renda.

Também considerava enriquecimento ilícito aqueles casos em que, embora dispondo de idoneidade financeira à época da aquisição, o agente público não houvesse comprovado a sua legitimidade perante a Comissão Geral de Investigações.

Essa comissão foi criada por esse Decreto com o objetivo de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham

enriquecido ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública. Estabelecia ainda que o ônus da prova da legitimidade da aquisição caberia ao indiciado.

Assim, o conceito de enriquecimento ilícito foi sensivelmente ampliado ao incluir a evolução patrimonial desproporcional, que não era contemplada nas Leis nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), pois essas exigiam a prática de ato ou a abstenção de fato pelo agente público para caracterizar o nexo causal.

Essa forma de repressão ao enriquecimento ilícito, porém, ocorria pela via administrativa, o que cerceava o direito de propriedade sem o devido processo legal, pois afastava do controle jurisdicional tais medidas. Ela foi interrompida com a edição da Emenda Constitucional nº 11, de 13/10/1978, que deu nova redação ao art. 153, § 11, da Constituição Federal, revogando todos os atos institucionais e complementares contrários.

Foi, no entanto, na Constituição de 1988 que o tema da moralidade administrativa ganhou maior relevo. Nas cartas anteriores a 1988, o que se procurava punir era apenas o enriquecimento ilícito.

Com a nova Carta Política, conforme Pazzaglini, Rosa e Fazzio Júnior:

alargou-se a esfera de proteção do patrimônio público e da Administração Pública, restando o enriquecimento ilícito apenas como uma espécie do gênero improbidade administrativa. Assim sendo, o bem jurídico tutelado não é mais o erário, mas a probidade administrativa. (1999, p. 30-31).

O artigo 37, § 4º, da Constituição de 1988, dispõe:

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

O seu artigo 14, § 9º, prevê que lei complementar estabelecerá casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade para

exercício de mandato. O artigo 15, V, relaciona a improbidade administrativa como causa de suspensão dos direitos políticos. Temos ainda o artigo 85, V, que define como crime de responsabilidade do presidente da República os atos que atentem contra a probidade na administração.

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA - entrou em vigor em 03/06/1992 com a finalidade de regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88, tendo, no seu artigo 25, revogado expressamente a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto.

Verificamos, portanto, que, no período compreendido entre a promulgação da Carta de 1988, em 05/10/1988, e a vigência da LIA, em 03/06/1992, as leis mencionadas permaneciam em vigor, vez que foram recepcionadas pela Carta de 1988.

Os atos de improbidade administrativa praticados antes de 03/06/1992, que não implicassem enriquecimento ilícito, não se sujeitavam às sanções previstas na LIA, em virtude da irretroatividade das leis, restando a serem aplicadas as sanções administrativas previstas no estatuto dos servidores de cada esfera de governo. Os atos que importassem em enriquecimento ilícito seriam enquadrados conforme o disposto na Lei Bilac Pinto.

3.2 Tramitação do Projeto de Lei que resultou na Lei nº 8.429/92

A tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 8.429/92 teve início com o Projeto de Lei nº 1.446/91, enviado à Câmara dos Deputados pelo então Presidente da República Fernando Collor de Mello.

Esse projeto era bastante restrito e limitava a improbidade administrativa ao enriquecimento ilícito, de forma que não atendia aos anseios da sociedade que, na

época, exigia maior rigor nas apurações de denúncias formuladas contra a probidade do Presidente Collor de Mello.

Em virtude do momento vivido, o projeto sofreu inúmeras alterações no Congresso Nacional, mas teve a sua tramitação de forma célere, durando menos de um ano.

O projeto trazia, em relação ao controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos:

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:
[...]

IX – a aquisição de bens ou valores, no exercício de cargo, emprego ou função pública, ou logo após deixá-lo, sem que, à época da aquisição, dispusesse de recursos financeiros.

Art. 3º A posse e o exercício do agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiros, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, e, quando for o caso, abrangerá os bens da mulher, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico normal.

§ 2º A declaração de bens será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com pena de demissão, a bem do serviço público, o agente público que se recusar a prestar a declaração de bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§4º A autoridade administrativa a que estiver subordinado o declarante, deverá exigir-lhe a comprovação da legitimidade dos bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Designado relator do Projeto de Lei nº 1.446/91, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, o Deputado Carlos Alberto Campista apresentou substitutivo em que argumenta, de início, que o projeto de lei apresentado pelo Executivo era bastante limitado, restringindo-se aos casos de enriquecimento ilícito, o que não atendia ao que dispõe o artigo 37, § 4º, da Carta Magna, ao qual deveria vir a disciplinar.

Segundo o Deputado, esse mandamento constitucional reporta-se a todo e qualquer ato de improbidade administrativa, sendo, portanto, bem mais abrangente que o enriquecimento ilícito de que tratava o projeto de lei enviado pelo Executivo.

Dentre as diversas alterações e inclusões efetuadas pelo substitutivo apresentado pelo Deputado Carlos Alberto Campista, destacamos os seguintes, por serem pertinentes ao tema abordado.

No inciso IX do artigo 2º, foi alterado o prazo para até cinco anos após o término do exercício, ao invés do “logo após deixá-lo” proposto pelo Executivo.

Excluiu-se a obrigatoriedade de atualização anual da declaração de bens, sob a alegação de que essa imposição legal geraria um acúmulo de papéis, serviço e burocracia, levando a um enorme gasto aos entes públicos. Assim, com a nova redação do § 2º do artigo 3º, a administração poderia exigir a apresentação da declaração de bens sempre que houvesse motivos relevantes.

No entanto, o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em 08/10/1991, possuía, nos §§ 2º e 4º do artigo 3º, a redação dada no substitutivo do Deputado José Dutra, relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que mantinha a obrigatoriedade da apresentação anual da declaração de bens.

Ao chegar ao Senado Federal, sofreu diversas alterações devido à apresentação de substitutivo por parte do Senador Pedro Simon. Em relação ao tema aqui apresentado, o projeto aprovado no Senado consagrava explicitamente a regra da inversão do ônus da prova no caso de enriquecimento ilícito por evolução patrimonial desproporcional, no exercício da função pública ou até dez anos do respectivo término.

Lamentavelmente, a Câmara dos Deputados, ao reanalisar o projeto, efetuou alterações em proposições já aprovadas anteriormente na própria Câmara, das

quais destacamos a retirada da regra explícita da inversão do ônus da prova no enriquecimento ilícito caracterizado pela evolução desproporcional do patrimônio do agente público.

Houve aqui uma clara violação ao processo legislativo, pois ao retornar à casa de origem, os dispositivos já aprovados e não alterados pela casa revisora (nesse caso o Senado) não mais poderiam ser modificados.

4 A EVOLUÇÃO DESPROPORCIONAL DO PATRIMÔNIO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 9º, VII, LEI Nº 8.429/92

Conforme Gomes (2002, p. 267), existem três teorias para condenar o enriquecimento ilícito: a primeira encara a questão sob o enfoque da moral e afirma que o enriquecimento sem causa choca-se com os princípios éticos que informam a sociedade; a segunda considera a conduta do agente que se enriquece ilicitamente como transgressora dos princípios gerais de Direito; e, finalmente, a terceira enxerga um ferimento à equidade e à justiça.

De todo modo, as condutas que levam ao enriquecimento ilícito na seara administrativa são reprováveis e são caracterizadas como atos de improbidade.

Torna-se importante, nesse momento, fazer a distinção entre o enriquecimento sem causa no direito civil e o enriquecimento ilícito sob o enfoque da improbidade administrativa, que é o tema que nos interessa mais de perto.

O enriquecimento sem causa no direito civil compreende o aumento ocorrido no patrimônio de uma pessoa em prejuízo de outra e possui os seguintes elementos constitutivos: a) o enriquecimento de uma das partes; b) o empobrecimento da outra; c) ausência de justa causa; d) correlação entre o enriquecimento e o empobrecimento, em uma relação de causa e efeito.

Já sob o prisma da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, são quatro os requisitos para a sua consumação: a) o enriquecimento do agente; b) que o agente ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art 1º da LIA⁵, ou o terceiro que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie; c) a ausência de justa causa, ou seja, que a vantagem seja indevida; d)

⁵ administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

nexo causal entre a vantagem obtida e o exercício da atividade. Se o enriquecimento se der por causa lícita, ele não será ilegítimo.

Note-se que, diferentemente do que ocorre no direito privado, não se torna relevante para a configuração do enriquecimento ilícito que haja um empobrecimento patrimonial do sujeito passivo que, no caso, é o ente público.

A LIA dispõe em seu artigo 9º, VII, que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito:

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 nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

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;

Esse dispositivo considera duas hipóteses para que se possa caracterizar o enriquecimento ilícito do agente público: a) que a aquisição de bens seja desproporcional à evolução do patrimônio; ou b) que a aquisição de bens seja desproporcional à sua renda.

Nessa última, o entendimento é bastante simples: se o agente público adquiriu bens e não auferiu renda suficiente para justificar essa aquisição, presume-se que ocorreu o enriquecimento ilícito.

Na primeira hipótese, temos o caso em que a aquisição de bens não possa ser justificada pela sua variação patrimonial, ou seja, o agente não consegue demonstrar que a aquisição de bens originou-se com valores obtidos na alienação de outros bens que já integravam o seu patrimônio. Teria sido melhor que o legislador tivesse utilizado a expressão “variação patrimonial” em vez de “evolução

patrimonial”, pois essa última está associada a um aumento do patrimônio, o que pode dificultar o entendimento.

Assim, caso o agente tenha adquirido bens com sua renda legítima ou com o resultado da alienação de outros bens já integrantes do seu patrimônio, estará justificada a sua variação patrimonial.

Conforme Garcia, no caso desse dispositivo, os três primeiros requisitos elencados acima - a) o enriquecimento do agente; b) o exercício pelo agente de função pública; c) a ausência de justa causa - são explícitos, enquanto o último requisito (d), que se refere à relação de causalidade entre o enriquecimento do agente e o exercício da sua atividade, o nexo causal, é implícito:

pois a desproporção entre a evolução patrimonial e o subsídio percebido pelo agente erige-se como indício demonstrador da ilicitude daquela. Aqui, o legislador deteve-se sobre os resultados da ação, relegando a plano secundário e presuntivo a ação injusta. (2002, p. 196).

Assim, o agente público que, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, adquire bens ou direitos de qualquer natureza sem que possua rendimentos de origem comprovada que possam justificar essas aquisições, incorre em ato configurado como enriquecimento ilícito. Como o agente não tem justificativa financeira para a aquisição dos bens pressupõe-se que os seus recursos são de origem ilícita.

Essa desproporção entre os recursos financeiros declarados e o patrimônio adquirido é chamada, no direito tributário, de acréscimo patrimonial a descoberto, que é fato caracterizador de omissão de rendimentos. Significa que, para aumentar o seu patrimônio, o contribuinte utilizou-se de recursos estranhos aos declarados, ou seja, omitiu rendimentos na sua declaração.

Ao se analisar a declaração de imposto de renda do agente público, para se verificar se os seus rendimentos são suficientes para justificar a evolução do seu patrimônio, torna-se necessária a elaboração de um fluxo financeiro.

Deve-se considerar como recursos ou origens: os seus rendimentos líquidos auferidos, somados aos do cônjuge e de seus dependentes; os valores obtidos da alienação de bens ou direitos; os empréstimos obtidos; as doações recebidas; os saques de caderneta de poupança e os resgates de aplicações financeiras; os saldos bancários e o dinheiro em caixa no início do período a ser considerado.

Como dispêndios ou aplicações, devemos considerar: as despesas médicas e de educação, inclusive dos cônjuges e dependentes; pagamentos efetuados a terceiros; impostos e taxas pagos; as aquisições de bens e direitos; os empréstimos e doações concedidos; a quitação de dívidas; gastos com viagens; gastos com cartões de crédito; depósitos em caderneta de poupança; as aplicações financeiras e os saldos bancários no final do período considerado.

A renda disponível corresponde à diferença entre os recursos ou origens e os dispêndios ou aplicações.

No caso de os recursos ou origens não forem suficientes para cobrir os dispêndios ou aplicações, significa que ocorreu um acréscimo patrimonial a descoberto, ou seja, a variação positiva do patrimônio do agente ocorreu com a utilização de recursos financeiros além daqueles declarados.

O agente público, dessa forma, obteve uma vantagem patrimonial não justificada pelos seus rendimentos legais, donde se presume que teve origem ilícita.

4.1 A inversão do ônus da prova

Na LIA, art. 9º, VII, ao contrário da Lei Bilac Pinto e Lei Pitombo-Godói Ilha, prescinde-se da demonstração da prática do ato ímprobo que gerou a vantagem patrimonial indevida, pois basta a comprovação do enriquecimento incompatível com a renda percebida para sujeitar o agente às suas penalidades.

Essa questão do ônus da prova, porém, tem provocado muita polêmica. É o que discutiremos a seguir.

Para Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1999, p. 69-72), há necessidade de se provar que o aumento patrimonial deu-se por causa ilícita. E não é qualquer causa ilícita, mas o uso indevido da função pública, pois não se trata de uma lei fiscal ou penal, mas de proteção da probidade administrativa.

Esses autores afirmam que o inciso VII do art. 9º é extensão e exemplificação do *caput* que, ao conceituar o enriquecimento ilícito, refere-se à vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função pública, ficando evidenciado o nexo etiológico entre eles. Ou seja, deve haver um nexo causal entre o acréscimo patrimonial do agente e a conduta ilícita por ele praticada no exercício da função pública.

Argumentam também no sentido de que não se pode admitir a tese da presunção da ilicitude, uma vez que a LIA estabelece rigorosas sanções com repercussão na vida privada, tais como desapossamento de bens, privação de direitos políticos e perda da função pública.

Além disso, Pazzaglini Filho (2002, p.67) aduz que o legislador não pretendeu a inversão do ônus da prova, pois o projeto original a continha expressamente e esse dispositivo foi excluído durante a apreciação no Congresso Nacional, o que demonstra que essa inversão não é aplicável na espécie.

Para Sampaio (2002, p. 176), o comando contido no artigo 9º, inciso VII, LIA, é direcionado primeiramente à autoridade que investiga. Assim, essa autoridade, ao constatar que há uma desproporção entre a aquisição de bens por um agente público e a variação de seu patrimônio ou renda, terá que perquirir outras fontes lícitas de recursos. Se essas não existirem, o conjunto probatório deverá instruir a ação, sem se cogitar de inversão do ônus probante.

Martins (2000, p. 156) afirma que as disposições processuais contidas no Código de Defesa do Consumidor podem ser aplicadas por integração à LIA. Assim, uma vez instaurado inquérito civil público que contenha elementos bastantes que não justifiquem a evolução patrimonial do agente, seria possível aplicar a inversão do ônus da prova, podendo o juiz determinar que o réu demonstre a lisura de seu patrimônio. Adverte, porém, que deverá assim proceder em última hipótese, para que seja observado o princípio da proporcionalidade, visando a não ferir os direitos fundamentais do agente público.

Costa Neto (2002, p. 349-352) entende ser impossível a responsabilização por improbidade administrativa de forma presumida, com inversão do ônus da prova, pois se estaria atentando contra o princípio constitucional da presunção de inocência.

No entanto, o autor considera que a aplicação desse dispositivo não diz respeito à inversão do ônus da prova ou à presunção de ilicitude, pois, no caso de desproporção entre o patrimônio do agente público e suas receitas, não existe uma mera presunção, mas uma certeza de que o acréscimo patrimonial ocorreu de forma ilícita.

Para esse autor, a improbidade administrativa fica caracterizada com a simples demonstração de que o agente não possui uma origem válida e regular de recursos que comprove a sua evolução patrimonial.

Garcia (2002, p. 267-270) tem sustentado que é desnecessário que o autor da ação de improbidade demonstre qual o ato praticado pelo agente que originou o acréscimo patrimonial desproporcional.

Para ele, 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. Resta ao agente demandado o ônus de provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos da pretensão do autor e a prova pelo agente de que os bens adquiridos têm origem lícita trata-se de fato impeditivo da pretensão do autor.

Ainda segundo Garcia:

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. (2002, p. 270).

Conforme Gomes (2002, p. 267-268), nesse dispositivo há uma espécie de inversão do ônus da prova, pois uma vez provada a aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução patrimonial do réu, caberá a este a demonstração da licitude do seu enriquecimento.

Guasque (1995, p. 358-361) defende que há uma responsabilidade objetiva do agente que adquire bens de valor desproporcional à sua renda e que essa responsabilidade é assemelhada à contratual, não se perquirindo dolo ou culpa. Ele considera que o dano é presumido, ocorrendo uma inversão do ônus da prova:

No caso do agente público, há presunção de responsabilidade se existir nexó de incompatibilidade entre o patrimônio e a renda auferida no exercício do cargo. O dano é presumido com a constatação da variação patrimonial injustificada. Por via de consequência, há inversão do ônus da prova, devendo o agente justificar a origem para escapar à sanção do art. 12, I da lei. (1995, p. 359).

Compartilhando do entendimento de que há inversão do ônus probante nesse dispositivo estão Ferraz e Benjamim (1995, p. 31-38). Segundo eles, o fato de a Câmara dos Deputados ter suprimido o dispositivo que o explicitava não é suficiente para entendimento contrário, pois a *mens legis* sempre prevalece sobre a *mens legislatoris* e é do texto legal que se deve extrair os fatos e elementos que devem ser objeto de prova pelo autor da ação. E diante da redação da lei, o autor estará obrigado apenas a demonstrar a desproporção entre o patrimônio e a renda do agente público.

Argumentam que entendimento diverso tornaria letra morta o dispositivo, uma vez que, se fosse necessário provar também o fato específico de corrupção que originou a vantagem indevida, esta modalidade já estaria certamente prevista em algum outro dispositivo da lei de improbidade.

Ainda segundo Ferraz e Benjamim, o servidor deve saber que, desde o momento em que ingressa no serviço público, em face da relevância e responsabilidade das suas funções, serão exigidos dele um comportamento exemplar e o ônus de demonstrar, ao longo de sua vida funcional, a licitude de eventual aumento do seu patrimônio. E se os acréscimos forem lícitos, não haverá dificuldade de o agente comprová-lo.

Assim, para Ferraz e Benjamim:

Em síntese, no sistema da Lei nº 8.429/92, ao autor da ação civil incumbe apenas provar que o patrimônio do servidor é incompatível com sua renda; sobre o servidor, por sua vez, pesa o ônus de demonstrar que era possível amealhar tal patrimônio com seus vencimentos e outras rendas ou ganhos que porventura possuam ou tenha auferido (herança, p. ex.). (1995, p. 38).

Corroborando esse entendimento, Martins Júnior (2003, p. 235-241) afirma que essa norma é residual, de forma que se não se prova algum ato ímprobo do agente público que obteve acréscimo indevido no seu patrimônio, afastando-se a incidência de outra modalidade de enriquecimento ilícito, mesmo assim, tem-se por inidôneo o seu enriquecimento porque adquiriu bens ou valores desproporcionais e incompatíveis com a sua renda.

Também Figueiredo (2004, p. 95-96), Meireles (1993, p. 422) e Capez (2000, p. 44-45) perfilham essa corrente doutrinária no sentido de que existe uma presunção de enriquecimento ilícito com inversão do ônus da prova.

Defendemos também esse entendimento de que, em relação a esse dispositivo da LIA, não há necessidade de se demonstrar a vinculação entre a desproporção entre a variação patrimonial do agente público e a sua renda e algum ato ilícito por ele praticado em função do exercício do cargo ou função.

Basta que se demonstre que há uma evolução patrimonial e que o agente não possui rendimentos ou outras rendas que a justifiquem, para que esteja configurado o ato de improbidade administrativa, pois ninguém aumenta o seu patrimônio sem a obtenção de recursos para isso necessários.

Diverso entendimento faria desse dispositivo letra morta, pois se o autor da ação tivesse que provar qual o ato ímprobo que levou ao agente o enriquecimento, certamente ele o enquadraria em outro dispositivo da lei, ainda mais que o caput do artigo 9º utiliza a expressão “e notadamente”, o que revela o caráter exemplificativo na apresentação de um rol de atos de enriquecimento ilícito em seus incisos.

Não faria sentido a sua existência se fosse necessário se exigir a prova do fato antecedente, pois as demais condutas, descritas nos outros incisos, seriam suficientes para tipificá-lo.

O propósito desse dispositivo é justamente permitir a punição daquele agente ímprobo contra o qual não se consiga apontar o ato ilícito original. Trata-se, portanto, de uma norma residual.

Ademais, sendo lícito o enriquecimento do servidor, não haveria dificuldade alguma dele fazer a prova de sua legitimidade. Bastaria que demonstrasse de onde vieram os recursos financeiros usados na aquisição dos bens ou valores.

Esse ônus de provar a licitude não acarreta nenhum problema ao servidor probo, honesto, reto. Mas, o contrário, ou seja, a necessidade de se provar a origem ilícita do aumento patrimonial, isto sim tornará o combate à improbidade ainda mais árduo, aumentando o já pesado fardo do Ministério Público na investigação desses atos e elevando o risco de impunidade. Esse ônus imposto ao Ministério Público somente serviria aos desonestos, que procuram sempre se manter às sombras ou envolvidos em cortinas de fumaça para esconder os seus ganhos obtidos por meio de atos escusos.

Podemos também considerar que há uma presunção legal nesse dispositivo.

A criação de presunções legais está prevista no Código de Processo Civil - CPC, que dispõe em seus arts. 333 e 334:

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.
[...]
Art. 334. Não dependem de prova os fatos:
[...]
IV – em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

As presunções legais são aquelas estabelecidas por lei, que determinam o princípio pelo qual se tem como provado o fato, pela dedução tirada de outro fato, ou de um direito, por outro direito. Nesse dispositivo da LIA temos uma presunção legal relativa ou *juris tantum*, pois admite prova em contrário, ou seja, se o agente público

provar a licitude da origem de seus recursos financeiros que propiciaram a evolução patrimonial, fica elidido o ato de improbidade.

O efeito prático da presunção legal é inverter o ônus da prova. Invocando-a, não há necessidade de se provar, no caso concreto, que o fato com as características descritas na lei (variação patrimonial do agente público em desproporção com a sua renda) corresponda efetivamente ao fato presumido pela lei (enriquecimento ilícito), cabendo ao réu, para afastar a presunção, provar que o fato presumido não existe no caso.

O principal fim da presunção legal é justamente suprir deficiências probatórias. Ela é utilizada aqui como forma de atender o interesse público, de forma que os agentes ímprobos não venham a se valer de meios arditos para acobertar os seus atos ilícitos, aproveitando-se das dificuldades existentes para prová-los.

Também não há que se falar na denominada *mens legislatoris*, argumento utilizado por aqueles que defendem que não há inversão do ônus da prova alegando que esse dispositivo foi suprimido durante o processo legislativo. A norma de conduta, atualmente, tem-se dissociado da intenção de seu mentor intelectual, adquirindo consistência própria.

Conforme Garcia (2002, p. 270), “a imperatividade da norma não se coaduna com o subjetivismo da *mens legislatoris*”.

A lei nº 8.730/93 veio corroborar esse entendimento, uma vez que em seu artigo 2º, § 5º, dispõe que o agente público deverá apurar a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que propiciaram o eventual acréscimo. E o § 7º, b, faculta ao Tribunal de Contas da União - TCU - a exigência, a qualquer tempo, da comprovação pelo agente da legitimidade do acréscimo do seu patrimônio.

Outro argumento a ser ressaltado é de que, conforme visto acima, as convenções sobre a corrupção, ratificadas pelo Brasil, também estabelecem como delito de enriquecimento ilícito o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificá-lo razoavelmente (artigo 9º da Convenção Interamericana contra a Corrupção e artigo 20 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção).

4.2 Depósitos bancários não justificados e enriquecimento ilícito

Para efeito de caracterizar o enriquecimento ilícito devido à variação patrimonial incompatível com a renda declarada, podemos considerar os depósitos bancários efetuados nas contas do agente público e por ele não justificados?

É evidente que, para aqueles que consideram que a mera evolução patrimonial não é bastante para tipificar o enriquecimento ilícito, não há que se falar em considerar os depósitos bancários injustificados como presunção desse enriquecimento.

Para esses, torna-se imprescindível demonstrar o nexo causal entre o aumento do patrimônio do agente público e a conduta ilícita no exercício da função pública. Daí que o fato de existirem depósitos na conta bancária do agente público sem que esse tenha justificado a sua origem não é suficiente para enquadrar esse fato como enriquecimento ilícito.

Porém, para os que admitem que basta provar a evolução patrimonial incompatível com a renda auferida para se caracterizar o ato de improbidade, de acordo com o art. 9º, VII, LIA, é cabível a discussão sobre a possibilidade de se

enquadrar como acréscimo patrimonial os depósitos bancários cuja origem não é justificada pelo agente público.

Em termos tributários, até o advento da Lei nº 9.430/96, a Receita Federal efetuava os lançamentos de ofício do imposto sobre a renda, nos casos de depósitos bancários não justificados, considerando-os como sinais exteriores de riqueza, com base no artigo 6º, § 5º, da Lei nº 8.021/90.

Esses lançamentos, no entanto, foram rechaçados amplamente pela jurisprudência, sob alegação de que os depósitos bancários só podem ser considerados como sinais exteriores de riqueza se provada a sua utilização como renda consumida.

Foi então editada pelo Tribunal Federal de Recursos a Súmula 182: “É ilegítimo o lançamento do imposto de renda arbitrado com base apenas em extratos ou depósitos bancários”.

Com base nesse entendimento, há quem defenda não ser possível considerar os depósitos bancários não justificados como caracterizador do enriquecimento ilícito. Porém, esse argumento somente é válido para fins tributários, pois no imposto sobre a renda, quando se está tributando o acréscimo patrimonial a descoberto ou os sinais exteriores de riqueza, está-se tributando, na verdade, uma renda presumida, utilizando-se de métodos indiretos de apuração da renda, com base em presunções legais.

Tanto é assim que, a partir da Lei nº 9.430/96, em virtude de seu artigo 42, passou-se a ser considerado como omissão de rendimentos o depósito bancário sobre o qual o contribuinte não comprove a origem dos recursos por meio de documentação hábil e idônea.

Trata-se de uma presunção legal relativa (*juris tantum*), na qual é dada ao contribuinte a oportunidade de apresentar os documentos que justifiquem o depósito, ou seja, a ele cabe demonstrar a legitimidade de seus rendimentos. Caso não o faça, o valor depositado é considerado como rendimento não declarado e, portanto, sujeito à tributação, com a aplicação das penalidades legais. Há uma inversão do ônus da prova, pois o titular da conta bancária passa a ter o ônus de provar que os valores creditados em suas contas bancárias são de origem legítima - não se referem a receitas omitidas - sob pena de sofrerem a autuação do fisco.

Desse modo, na atual sistemática tributária, em vez de se efetuar a tributação com base nos sinais exteriores de riqueza evidenciados pelos depósitos bancários, passou-se a se tributar a omissão de rendimentos por presunção legal.

Já no contexto do artigo 9º, VII, LIA, presume-se o enriquecimento ilícito quando ocorra aquisição de bens de qualquer natureza que não possa ser justificado.

Considerando que os valores depositados constituem-se em bens que se encontram à disposição do proprietário da conta bancária, dispondo ele desses valores a qualquer momento, não resta dúvida de que se trata de um patrimônio seu.

Conforme Silva (2001, p. 121), o vocábulo “bens” é empregado no sentido de utilidade, riqueza, prosperidade. Prossegue o autor: “Desse modo, toda *coisa*, todo *direito*, toda *obrigação*, enfim, qualquer *elemento material* ou *imaterial*, representando uma utilidade ou uma riqueza, integrado no patrimônio de alguém e passível de apreciação monetária, pode ser designada como *bens*”. (grifos do autor).

Para Venosa (2003, p. 305): “No Direito Romano, *res* tem sentido mais abrangente que em nosso direito, pois engloba também as coisas imateriais. Para

nós, 'bens' têm esse sentido, pois aqui incluímos as coisas não materiais, **como os créditos**, por exemplo." (grifo nosso).

Ainda Venosa (2003, p. 311): "O *patrimônio* é o conjunto de direitos reais e obrigacionais, ativos e passivos, pertencentes a uma pessoa." (grifo do autor).

Assim, os valores disponíveis na conta bancária do agente público, em virtude dos depósitos nela efetuados, são considerados bens patrimoniais. Em sendo bens (patrimônio) e não tendo sido comprovada a sua origem, é perfeitamente possível enquadrar essa situação como enriquecimento ilícito. Conforme já exposto exaustivamente acima, não há necessidade de se provar o nexo causal entre a variação patrimonial incompatível e o ato ímprobo praticado pelo agente.

Com a devida vênia daqueles que defendem que os depósitos bancários só podem ser considerados como acréscimo patrimonial se provada a sua utilização como renda consumida, entendemos que a mera disponibilidade em sua conta bancária dos valores lá depositados já caracteriza o aumento patrimonial.

Dessa forma, tendo sido efetuados depósitos nas contas bancárias do agente público sem justificativa da sua origem, presume-se que ocorreu uma evolução do seu patrimônio sem justa causa, tendo-se como provado o enriquecimento ilícito, com base no art. 9º, VII., LIA.

Porém, diante dos controles hoje existentes, enfrentamos diversas dificuldades para conseguir provar o enriquecimento ilícito dos agentes públicos por meio de depósitos bancários injustificados. Só se poderia acusar o enriquecimento ilícito por presunção do depósito bancário, se os órgãos de controle tivessem acesso à movimentação bancária de seus agentes, o que atualmente é objeto de uma série de restrições, em virtude do sigilo bancário, o qual abordaremos adiante.

5 MECANISMOS DE CONTROLE DO ENRIQUECIMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS

Tendo a norma previsto como ato de improbidade o enriquecimento desproporcional do agente em comparação com as suas rendas, torna-se necessária a existência de mecanismos que visem a um melhor monitoramento da evolução patrimonial dos agentes públicos. Normalmente são utilizadas pela maioria dos países as declarações de bens e de atividades.

A declaração de atividades tem por finalidade verificar a existência de incompatibilidade de interesses entre o agente público e particulares. No Brasil, essa declaração é chamada de “Declaração Confidencial de Informações” e foi disciplinada pela Comissão de Ética Pública.

Ela deve ser apresentada pelas autoridades abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pela primeira vez, até dez dias após a posse e sempre que ocorrer alteração relevante nas informações prestadas, até trinta dias da ocorrência. Deverá ser entregue além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730/93.

As autoridades abrangidas são Ministros e Secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis; presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Declaração Confidencial de Informações contém informações sobre: outras atividades profissionais paralelas à função pública; atividades exercidas nos 12 (doze) meses anteriores ao exercício da função pública; bens, direitos e dívidas;

situações que possam suscitar conflitos de interesses, tais como participações societárias, investimentos ou determinados parentescos.

A Comissão de Ética Pública deve tomar as providências necessárias para preservar o sigilo das informações prestadas.

Quanto à declaração de bens, ela foi prevista pelo artigo 13 da LIA e pela Lei nº 8.730/93, visando a complementar ao disposto no artigo 9º, VII, pois, conforme visto, é considerado enriquecimento ilícito a evolução patrimonial desproporcional à renda do agente público.

Também a Lei nº 9.504/97, que regulamenta as eleições, prevê a obrigatoriedade de entrega de declaração de bens quando do registro da candidatura dos postulantes a cargos eletivos.

5.1 Artigo 13 da Lei nº 8.429/92 - Declaração de bens:

Pela LIA, é mantida a exigência, que já constava no artigo 3º da Lei 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), da obrigatoriedade de apresentação da declaração de bens e direitos, no momento da posse, por parte daqueles que exercem mandato, cargo, emprego ou função pública. A LIA também dispõe sobre a exigência de atualização anual da declaração e da sua apresentação quando o agente deixar a função pública (art 13, § 2º).

Esse controle não só permite um melhor acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos com o objetivo de avaliar a sua legitimidade, como também tem utilidade para instruir eventual pedido de indisponibilidade de bens.

É bem verdade que, em muitos casos, os agentes ímprobos utilizam-se de artifícios para manter sob segredo a aquisição de vantagens econômicas indevidas,

tais como a utilização de interpostas pessoas (os chamados “laranjas”) e a declaração de bens e direitos por valores abaixo dos reais.

Conforme o seu § 1º:

a declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

O § 3º prevê como pena a demissão a bem do serviço público daquele que se recusar a apresentar a declaração de bens dentro do prazo determinado ou que a apresentar falsa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

É evidente que, para aplicação dessa pena, deve-se garantir ao servidor a ampla defesa e o contraditório, dentro das garantias constitucionais e processuais. Deve-se seguir o procedimento adequado que, no caso dos servidores federais, é a lei 8.112/90. Vale ressaltar que a demissão pressupõe a recusa ou falsidade, não podendo ser confundida com a simples falta de apresentação no prazo legal, por desleixo do servidor.

No § 4º permite-se o cumprimento dessa obrigação mediante a entrega de cópia da declaração de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física apresentada à Receita Federal, com as atualizações necessárias.

A regulamentação do disposto no art. 13 da LIA era feita pelo Decreto 978 de 10.11.1993, com ressalvas das disposições especiais constantes da lei nº 8.730/93. Esse Decreto, contudo, foi revogado pelo Decreto 5.483, de 30.06.2005.

O Decreto nº 5.483/2005, além de regulamentar o art. 13 da LIA, veio instituir a sindicância patrimonial, que constitui procedimento administrativo investigativo visando a apurar indícios de enriquecimento ilícito de servidores públicos federais que possuem patrimônios incompatíveis com a renda declarada.

Na regulamentação do art. 13 da LIA, esse Decreto estabeleceu, para a atualização anual da declaração de bens, um prazo de até quinze dias após a data limite fixada pela Receita Federal para a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (art. 3º, § 1º). O agente público, no entanto, poderá optar por autorizar o acesso à declaração por ele prestada à Receita Federal, com as devidas retificações (art. 3º, § 2º).

O art. 11 dispõe que, mediante convênio, a Receita Federal poderá fornecer à Controladoria-Geral da União - CGU, em meio eletrônico, cópias das declarações anuais daqueles que tenham optado por essa autorização. Caberá então à CGU adotar as medidas necessárias a garantir a preservação do sigilo das informações.

As declarações e autorizações deverão ser mantidas pelo serviço de pessoal competente até cinco anos após a data em que o agente público deixar o cargo, emprego ou função (art. 4º).

O artigo 13 dispõe que, no prazo de noventa dias, a CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedirão as instruções necessárias para o cumprimento desse Decreto no âmbito do Poder Executivo Federal. Apesar de o Decreto ter entrado em vigor em 01.07.2005, somente em 11.09.2007, foi editada a Portaria Interministerial MP/CGU nº 298, cuja publicação deu-se no Diário Oficial da União de 11.09.2007.

Essa Portaria disciplina que todo agente público deverá autorizar o acesso, por meio eletrônico, às cópias de suas declarações de imposto de renda apresentadas à Receita Federal, ou apresentar anualmente, em papel, Declaração de Bens e Valores.

No caso de autorização para acesso eletrônico, essa será feita uma única vez, sem necessidade de renovação anual, podendo a mesma ser cancelada pelo

agente público, que, assim, ficará obrigado a entregar a Declaração de Bens e Valores em papel. Essa declaração em papel deverá ser entregue em conformidade com o formulário constante do anexo II da Portaria.

No âmbito do Poder Executivo Federal, compete à CGU analisar a evolução patrimonial do agente público com o objetivo de verificar a compatibilidade com a sua renda, nos termos do art. 9º, VII, da LIA. Verificada a incompatibilidade patrimonial pela CGU ou quando a autoridade competente tomar conhecimento de fundada notícia ou de indícios de enriquecimento ilícito, deverá ser instaurado o procedimento de sindicância patrimonial para a devida apuração dos fatos (arts. 7º e 8º do Decreto nº 5.483/2005).

A sindicância patrimonial é um procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo. Concluídos os trabalhos da sindicância, a comissão responsável pela sua condução fará relatório e opinará pelo seu arquivamento ou conversão em processo administrativo disciplinar, assim como dará imediato conhecimento do fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União - TCU, à CGU, à Receita Federal e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (artigos 9º e 10).

Com as novas atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 5.483/2005, a CGU necessitou passar por uma reestruturação para fazer frente aos novos desafios impostos. Assim, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), em 24 de janeiro de 2006, com a publicação do Decreto nº 5.683/2006.

A SPCI possui, dentre outras, a atribuição de acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Federal e observar a existência

de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a sua renda declarada.

Dessa forma, vemos que existe um órgão dentro da estrutura do Poder Executivo Federal responsável por dar efetividade ao controle da legitimidade da evolução patrimonial dos seus agentes públicos.

Porém, o controle efetuado pela CGU não se tem mostrado eficaz, pois esse órgão tem se limitado a observar se os órgãos de controle interno têm cumprido a obrigação de exigir de seus servidores a entrega das declarações de bens e se as têm mantido armazenadas pelo prazo estipulado na lei.

O simples cumprimento da exigência de entrega das declarações de bens não irá surtir efeito algum no combate à improbidade. Torna-se necessário que se faça um controle efetivo da variação patrimonial dos agentes públicos, mediante confrontação com a sua renda, procurando-se indícios de enriquecimento, inclusive pela observância de sinais exteriores de riqueza.

Em relação ao prazo de armazenamento das declarações de bens dos agentes públicos pelos órgãos da Administração Pública responsáveis pela sua guarda, o TCU decidiu que é de cinco anos, contados do primeiro dia útil do exercício seguinte àquele em que ocorreu a obrigação de sua entrega, conforme acórdão abaixo ementado:

Administrativo. Declarações de bens e rendas. Lei 8.730/93 e IN/TCU 5/94. Decisão 705/98 - Plenário - TCU. Manutenção em arquivo pelo período de cinco anos. Leis 5.172/66, 8.429/92 e 9.873/99. Prescrição, em cinco anos, do crédito tributário e da pretensão punitiva do Estado. Racionalidade administrativa. Princípio da eficiência. Desfazimento, após cinco anos, contados do exercício seguinte àquele em que ocorreu a obrigação de sua entrega, das declarações em relação às quais não haja pendências. Precedentes. Comunicação à Sefip e aos órgãos de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Arquivamento. (TCU, 2005).

Cabe aqui analisar se o art. 13 da LIA é aplicável a todos os agentes públicos, de quaisquer esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Conforme Di Pietro (2004, p. 702-704), alguns dispositivos da LIA tratam de matéria estritamente administrativa, tendo cada ente da federação competência privativa para legislar, não se incluindo entre as matérias de competência concorrente previstas no artigo 24 da Constituição. Dentre eles, relaciona o artigo 13, que somente se aplicaria na esfera federal.

Mukai (2000, p. 191-192) considera que a LIA é manifestamente inconstitucional. Argumenta que essa lei jamais poderia ser de natureza nacional, pois o § 4º do artigo 37 da Constituição, quando se refere à lei, está se referindo a leis administrativas punitivas, cada qual no seu âmbito (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Defende que uma lei de natureza nacional relativa à improbidade administrativa não está autorizada na Constituição, uma vez que fere o princípio federativo.

De outro lado, Martins Júnior (2003, p. 198-199) entende que a LIA é considerada lei nacional em todos os seus aspectos, sendo direcionada aos três níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em relação ao artigo 13, o autor alega que também é concorrente a competência legislativa para a investidura de agentes públicos em cargos, empregos ou funções públicas e exercício do cargo.

Sobre o tema, Garcia e Alves:

Especificamente em relação ao art. 13 da Lei nº 8.429/92, norma que torna obrigatória a apresentação de declaração de bens para fins de investidura e exercício de função pública, entendemos que ela, não obstante sua natureza aparentemente administrativa, faz parte de um sistema integrado de combate à improbidade, evitando o enriquecimento ilícito e, pelo mesmo motivo, encampando a natureza jurídica das normas que o coíbem. Ainda aqui, tem-se a legitimidade da competência legislativa da União, o que não afasta igual competência dos demais entes para incluírem norma dessa natureza no regime jurídico de seus agentes. (2002, p. 144).

Compartilhamos desse último entendimento, pois não se pode analisar o dispositivo de forma isolada, sem se verificar a sua integração com o sistema normativo. É evidente que esse artigo faz parte de um sistema integrado de controle da probidade administrativa, não se constituindo matéria estritamente administrativa como alega Di Pietro (2004, p. 702-704).

Assim, Estados e Municípios têm a competência legislativa concorrente para a matéria, podendo editar normas próprias com maiores formas de controle, exigindo outras obrigações para a declaração de bens contida no artigo 13, respeitados os requisitos mínimos da lei federal.

5.2 Lei nº 8.730/93 - Declaração de bens:

A lei nº 8.730/93 veio regular de forma exaustiva a exigência da apresentação da declaração de bens dos agentes públicos, propiciando uma normatização mais ampla sobre a matéria.

Essa lei estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para as seguintes autoridades e servidores públicos: a) Presidente da República; b) Vice-Presidente da República; c) Ministros de Estado; d) membros do Congresso Nacional; e) membros da Magistratura Federal; f) membros do Ministério Público da União; g) todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União (art. 1º, I a VII).

Ela institui o controle externo nessa matéria ao exigir dos agentes públicos nela mencionados a remessa de cópia da declaração de bens ao Tribunal de Contas da União – TCU. Esse Tribunal, por sua vez, deverá exercer o controle da legalidade

e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada poder, podendo exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade do acréscimo patrimonial do agente. (Art. 1º, § 2º; art. 2º, § 7º, b).

Quanto ao momento da obrigatoriedade da declaração, este ocorre na ocasião da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício do cargo, emprego ou função pública, e ainda no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo do agente público (art. 1º).

Na ocasião da posse, a não apresentação da declaração implicará a não realização do ato ou sua nulidade. Nas demais ocasiões, a não apresentação da declaração, a falta e atraso de remessa de sua cópia ao TCU ou a declaração dolosamente inexata implicarão, conforme o caso: a) crime de responsabilidade, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e demais autoridades previstas em lei especial ou b) infração político-administrativa, crime funcional ou falta grave disciplinar, puníveis com a perda do mandato, demissão do cargo, exoneração do emprego ou destituição da função, além da inabilitação (por até cinco anos) para o exercício de novo mandato, cargo, emprego ou função pública. (Art. 3º).

Essa norma dispõe que o sigilo fiscal imposto aos funcionários da Fazenda Pública estende-se aos funcionários do TCU, bem como autoriza a troca de dados e informações entre esses dois órgãos em relação às declarações de bens, para favorecer o desempenho de suas respectivas funções (art. 5º).

O TCU e a Receita Federal celebraram dois convênios visando ao estabelecimento de condições para a disponibilização de informações cadastrais e fiscais por parte da Receita Federal ao TCU.

As informações cadastrais dizem respeito a dados de domínio público, ou seja, que devam ser submetidos a registro público, como o número de inscrição no Cadastro da Pessoa Física - CPF, nome completo, data de nascimento, nome da mãe, endereço completo do domicílio fiscal etc. (para as pessoas físicas); e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, nome empresarial, nome de fantasia, endereço completo do domicílio fiscal, data da abertura, quadro de sócios etc. (para as pessoas jurídicas).

As informações fiscais são aquelas que se referem à situação econômica ou financeira dos contribuintes. São dados relativos às receitas obtidas, despesas efetuadas, patrimônio etc.

O primeiro convênio, assinado em 04/07/2000, por prazo indeterminado, estabelece que a Receita Federal fornecerá ao TCU, mediante acesso continuado, as informações cadastrais das pessoas físicas e jurídicas constantes das bases de dados daquele órgão, assim como fornecerá, mediante apuração especial, dados agregados de receita fiscal, sem a individualização dos contribuintes, em virtude do sigilo fiscal.

O acesso continuado é aquele de incidência repetida e que é feito mediante acesso direto – *on line* - às bases de dados da Receita Federal, por meio do uso de senhas. A apuração especial é de incidência isolada e é efetuada por meio de uma extração de dados eventual, em atendimento a uma determinada solicitação.

O outro convênio, de nº 29/2004, datado de 20/08/2004, com vigência até 25/08/2009, estabelece o fornecimento eventual pela Receita Federal ao TCU de cópias em meio eletrônico ou magnético das “Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física”, referentes àqueles contribuintes que a

apresentaram em papel aos órgãos de controle em atendimento ao disposto na Lei nº 8.730/93.

No caso de o agente público não ter efetuado a entrega de sua declaração em papel ao órgão de controle interno ou ao TCU, a Receita Federal só poderá fornecê-la, por meio desse convênio, se autorizada expressamente pelo agente público. Note-se a preocupação existente com o sigilo fiscal.

Em ambos os convênios, o TCU compromete-se a utilizar os dados obtidos somente em suas atividades institucionais, não podendo transferi-los a terceiros, ressalvado o seu uso nas representações formuladas ao Poder competente e ao Ministério Público, em face de infração ao disposto na Lei 8.730/93. Ou seja, quando o TCU identificar falta de legitimidade no acréscimo patrimonial de um agente público, mediante análise de sua declaração de bens, poderá utilizar-se dessas informações prestadas pela Receita Federal para instruir as suas representações.

Por fim, a lei nº 8.730/93 estabelece que os Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarão como normas gerais de direito financeiro, devendo os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios velarem pela sua observância.

Em face de a lei 8.730/93 ter instituído o controle pelo TCU das declarações de bens, esse órgão editou a Instrução Normativa nº 5, de 10.03.1994, que “estabelece os mecanismos de fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das Declarações de Bens e Rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos federais a que alude a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993”.

Nessa Instrução Normativa, o TCU dispõe que as Unidades de Pessoal autuarão as cópias das declarações que lhes forem entregues em processos

devidamente formalizados e organizados, numerando-os seqüencialmente e os processos organizados nessa forma serão considerados como "livro".

Caberá ao controle interno de cada órgão ou entidade fiscalizar o cumprimento da exigência de entrega das declarações, assim como verificar a compatibilidade entre as variações patrimoniais e os rendimentos declarados. As Unidades de Pessoal deverão remeter ao TCU, no prazo de trinta dias após o seu recebimento, as cópias das declarações entregues pelos agentes referidos no artigo 1º da Lei 8.730/93.

Com a grande quantidade de declarações de bens entregues anualmente, surgiu o problema de como armazená-las. Somente no TCU eram cerca de sete mil declarações no ano de 2003, levando esse órgão a enfrentar dificuldades de cumprir com efetividade a determinação legal (Lei nº 8.730/93) de manter registro próprio desses bens e rendas.

O TCU, então, editou a Portaria 178/2003, que instituiu o projeto "Modernização do Exame de Declaração de Bens e Rendas", visando ao aperfeiçoamento do sistema de controle das declarações.

Seu principal objetivo é o de permitir que as declarações possam ser encaminhadas por meio magnético, além de possibilitar uma análise crítica da evolução patrimonial dos declarantes, de modo a ser possível identificar aqueles que apresentem uma evolução patrimonial incompatível com a renda, pois, conforme vimos que ocorre no âmbito da CGU, também o TCU tem se limitado, em suas auditorias nos órgãos públicos, a verificar se está sendo obedecida a exigência da entrega das declarações de bens dos servidores que estão obrigados, bem como o seu armazenamento, não cogitando da efetiva avaliação do patrimônio dos agentes públicos.

5.3 Lei nº 9.504/97 - Eleições:

A Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe em seu art. 11:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

Como o conteúdo da declaração de bens do candidato não está vinculado a nenhuma condição de elegibilidade, ou seja, a única exigência legal é que ele a apresente, e a Justiça Eleitoral não efetua juízo de valor algum, nem averigua os seus dados, resta-nos concluir que a principal finalidade de sua exigência é propiciar aos cidadãos o conhecimento da situação patrimonial dos candidatos de modo que aqueles possam exercer um controle do enriquecimento desses.

O Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução nº 21.295, de 07.11.2002, em que afirma a possibilidade de todos os interessados obterem da Justiça Eleitoral os dados da declaração de bens e prestação de contas da campanha de qualquer candidato. Essa resolução foi editada em resposta à consulta formulada pelo jornal Folha de São Paulo que alegava que vários Tribunais Regionais Eleitorais tinham dúvidas sobre o caráter público dessas informações e estavam se recusando a fornecê-las.

Em seu voto, afirma o relator Ministro Fernando Neves: “Tenho que a Justiça Eleitoral tem o dever de divulgar essas informações, para que a sociedade possa conhecer a situação e os compromissos das pessoas que se apresentam para comandar o país” (TSE, 2002, p.110).

Diferentemente do direito tributário, onde impera o sigilo fiscal e, portanto, as declarações de bens entregues à Receita Federal são protegidas do conhecimento público, no direito eleitoral há preponderância do princípio da publicidade, permitindo a necessária transparência relativa aos dados daqueles que se propõem a ser representantes do povo, a quem devem prestar contas.

No sítio do TSE, embora disponibilizadas as declarações de bens de todos os candidatos, o seu acesso não é fácil. É necessário percorrer diversas páginas até que se tenha acesso a essas informações. Seria de muita utilidade para se aperfeiçoar o controle do enriquecimento dos agentes políticos que os eleitores pudessem ter acesso direto a esses dados a qualquer tempo, mediante um *link* na página principal do sítio, permitindo-os acompanhar a evolução patrimonial de seus representantes e efetuando denúncias quando constatarem incompatibilidade entre os bens declarados e os utilizados cotidianamente por eles. Por exemplo, se o detentor de mandato declara possuir apenas um determinado veículo popular, mas é visto com freqüência usando um veículo de luxo, ou reside em uma mansão e declara apenas a posse de um simples apartamento.

5.4 Controle específico do enriquecimento ilícito:

O artigo 14 da LIA dispõe:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de

11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, XXXIV, assegura o direito de petição a qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, contra ilegalidade ou abuso de poder. Tem por finalidade dar conhecimento ao Poder Público de fato ilegal ou abusivo para que sejam tomadas as providências adequadas.

O artigo 14 da LIA vem disciplinar, no seu âmbito, o direito de petição, pois assegura a qualquer pessoa peticionar à autoridade administrativa a instauração de investigação, noticiando fato que possa caracterizar improbidade administrativa.

Estando a representação com seus requisitos atendidos, a autoridade administrativa deverá determinar a imediata apuração dos fatos representados, sendo assegurado ao servidor público acusado o devido processo legal. No caso de servidores federais, será obedecido o rito previsto nos artigos 148 a 182 da Lei 8.112/90.

Ressalte-se que não é obrigatório que a representação passe necessariamente pela autoridade administrativa, podendo ser apresentada diretamente ao Ministério Público, em consonância com o artigo 22 da LIA, que dispõe:

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.

Qualquer pessoa que identifique que a situação patrimonial de um agente público mostra-se incompatível com a sua renda, inclusive pela demonstração de sinais exteriores de riqueza, poderá representar à autoridade administrativa para que seja apurada possível prática de ato ímprobo.

Importante ressaltar que a lei não exige do representante a prova do ato de improbidade administrativa, mas tão somente que seja informado o fato, sua autoria e a indicação das provas que conhece.

No caso dos servidores da Receita Federal (Auditores-Fiscais) que, no exercício de suas atribuições, se depararem com situações em que fique constatado que algum servidor público tenha aumentado o seu patrimônio sem que possua rendimentos que o justifiquem ou que esses rendimentos não sejam lícitos, eles poderão efetuar a representação informando a possível ilicitude? Não se estaria assim violando o sigilo fiscal?

Discorreremos aqui sobre a atuação dos auditores da Receita Federal porque, no exercício de suas funções de fiscalização de pessoas físicas, cabe a eles analisar a evolução patrimonial delas, inclusive os agentes públicos.

Então, é provável que, em fiscalizações de rotina, sejam detectadas irregularidades nas declarações de bens de agentes públicos. E como não estão sendo feitas auditorias nas declarações de bens entregues pelos agentes públicos, conforme visto acima, essas auditorias efetuadas pela Receita Federal no exercício de suas atribuições tornam-se uma oportunidade de se descobrirem incompatibilidades patrimoniais desses agentes porventura fiscalizados.

Os servidores do Fisco Federal são obrigados a comunicar à autoridade competente a existência de crime de que tenha conhecimento em razão de sua função. A Portaria SRF nº 665/2008, editada pelo Secretário da Receita Federal, disciplina os casos em que deverá ser lavrada Representação Fiscal para Fins Penais a ser encaminhada ao Ministério Público Federal.

A referida portaria determina que seja efetuada a representação não apenas nos casos em que, em tese, esteja caracterizado crime contra a ordem tributária,

mas também na existência de indícios de qualquer crime contra a Administração Pública Federal.

Além disso, o Decreto-Lei nº 3.688/41 - Lei de Contravenções Penais – considera como contravenção, em seu artigo 66, a falta de comunicação à autoridade competente de crime de ação pública incondicionada, de que teve conhecimento no exercício da função pública.

Porém, o enriquecimento ilícito caracterizado pela desproporção entre o patrimônio do agente público e suas rendas (artigo 9º, VII) não está tipificado como crime em nosso ordenamento jurídico e sim como ato de improbidade, punido na esfera cível.

Para que o servidor do Fisco tivesse a obrigatoriedade de efetuar a representação, seria necessário que esse enriquecimento fosse enquadrado como crime, ou que ficasse demonstrado que ele deu-se pela prática de algum crime, seja contra a administração pública ou não.

Como a atribuição do servidor fiscal é investigar a prática de ilícitos tributários e não o cometimento de crimes, não caberia a ele essa persecução, tornando improvável a sua caracterização no decorrer da ação fiscal.

Mesmo não estando obrigado a efetuar a representação, poderia fazê-lo o servidor fiscal, em virtude da faculdade prevista no art. 14 da LIA, atribuída a qualquer pessoa?

Entendemos que, devido ao sigilo fiscal imposto pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional – com a redação dada pela Lei Complementar nº 104/2001, essa representação não poderá ser efetuada pelo servidor do Fisco.

As solicitações de informações protegidas pelo sigilo fiscal somente podem ser feitas por autoridade administrativa, no interesse da Administração Pública, se

comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva. Não é esse o caso, pois a autoridade administrativa é que estaria sendo informada pelo Fisco para a devida apuração da irregularidade.

Assim, o servidor do Fisco que, em razão de suas funções, tomar conhecimento da evolução patrimonial de qualquer agente público, mesmo que incompatível com a sua renda declarada, e efetuar a representação de que trata o artigo 14 da LIA, estará incorrendo em falta funcional e sujeitar-se-á à responsabilização penal, civil e administrativa, salvo se conseguir identificar indícios de crime.

Conforme veremos adiante, a Medida Provisória nº 66/2002, no artigo 48, § 3º, dispunha que a Receita Federal, ao verificar qualquer irregularidade em relação à evolução patrimonial do agente público, representaria o fato à autoridade a que estivesse subordinado aquele e ao Tribunal de Contas da União. Mas, como essa medida provisória perdeu a sua eficácia quando da sua conversão em lei, que suprimiu esse dispositivo, ficamos sem esse mecanismo de controle do enriquecimento dos agentes públicos.

5.5 Mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção

Como fruto do mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, foram elaborados pela Comissão de Peritos dois relatórios sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições da Convenção⁶.

O primeiro relatório foi aprovado na Sessão Plenária de 31.03.2006 da Nona Reunião da Comissão de Peritos, realizada em Washington, DC, Estados Unidos da

⁶ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>. Acessado em 10-07-2009.

América. O segundo relatório foi aprovado na Sessão Plenária de 12.12.2008 da Décima Quarta Reunião da Comissão de Peritos, também em Washington, DC.

Nos relatórios, evidenciamos o capítulo que trata dos sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos, pois se refere ao tema aqui proposto.

Nesse ponto, o primeiro relatório destaca, de forma positiva, as seguintes normas: a) a Lei nº 8.730/1993, que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; b) a Lei nº 8.429/92, que estabelece como condição para a posse e exercício de agente público, a apresentação da declaração de bens e valores que integram seu patrimônio privado (art. 13); c) o Decreto nº 5.483/2005, que regulamenta o artigo 13 da Lei nº 8.429/92, no âmbito do Poder Executivo Federal, assim como institui o mecanismo de sindicância patrimonial, visando a um controle da evolução patrimonial dos agentes públicos; d) a Lei nº 8.112/90, que determina a obrigatoriedade de apresentação de declarações de bens e valores pelo servidor público, no ato de sua posse; e) a Lei nº 9.504/97, que obriga os candidatos a cargos letivos à entrega de declaração dos bens, no momento do registro da candidatura; f) o Código de Conduta da Alta Administração Federal e as Resoluções nº 1, 5 e 9 da Comissão de Ética Pública, que determinam que a autoridade abrangida pelo Código envie declaração sobre sua situação patrimonial que possa suscitar conflito com o interesse público.

Ressalva, porém, que não existe a obrigatoriedade de se divulgar as declarações de bens, as quais são mantidas em sigilo pelas autoridades a quem foram endereçadas. A exceção fica por conta as declarações de bens de candidatos a cargos eletivos, que são de livre acesso a qualquer cidadão, estando disponível no sítio do TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

A Comissão recomenda que o país deverá fortalecer a verificação do conteúdo de tais declarações, utilizando critérios de amostragem e fixando metas neste sentido.

O segundo relatório reforça as recomendações do primeiro, notadamente em relação à divulgação pública das declarações das receitas, ativos e passivos, assim como para otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações, para que as mesmas sirvam como uma ferramenta útil na prevenção e no combate à improbidade. Também recomenda a tipificação do delito de enriquecimento ilícito.

6 PROPOSTAS DE MELHORIA NO CONTROLE DO ENRIQUECIMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS

6.1 Medida Provisória nº 66/2002:

A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, dispunha em seu artigo 48, *verbis*:

Art. 48. A partir de 1º de janeiro de 2003, a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens a que se referem o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, será satisfeita mediante entrega à Secretaria da Receita Federal, da declaração de ajuste anual relativa ao imposto de renda das pessoas físicas.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, os órgãos e entidades públicas federais encaminharão à Secretaria da Receita Federal, até o último dia útil do mês de abril de cada ano, relação das autoridades e servidores enquadrados dos dispositivos legais referidos no caput, no dia 31 de dezembro do ano imediatamente anterior, bem assim dos que foram, nesse mesmo ano, submetidos à exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, ou que tiveram encerrados seus mandatos.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal estabelecerá a forma de apresentação e o conteúdo da relação referida no § 1º.

§ 3º Verificada qualquer irregularidade em relação à evolução patrimonial, a Secretaria da Receita Federal, sem prejuízo dos procedimentos fiscais de sua competência, representará o fato à autoridade a que estiver subordinado o declarante e ao Tribunal de Contas da União, para adoção das medidas de suas respectivas alçadas.

§ 4º A posse ou a entrada em exercício nos cargos mencionados nos dispositivos legais referidos no caput implicam automática autorização, pela autoridade ou servidor, para a Secretaria da Receita Federal efetuar, sem qualquer restrição quanto às informações a serem prestadas, a representação de que trata o § 3º.

§ 5º A apresentação da declaração na forma deste artigo dispensa sua apresentação ou remessa a qualquer outro órgão público federal.

Esse artigo estava inserido nessa Medida Provisória que dispunha sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e outros assuntos tributários, o que demonstra, mais uma vez, a velha e triste mania nesse país de não se legislar utilizando-se a boa técnica.

Deve ter sido porque trata de declaração de bens e envolve a Receita Federal, que se achou por bem introduzir esse artigo nessa Medida Provisória, quando, na realidade, essa disposição é relativa ao controle da probidade administrativa e não de essência tributária. Está, portanto, em desacordo com a Lei Complementar nº 95, de 26.02.1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Para fins do disposto no § 2º do artigo 48 dessa Medida Provisória, a Receita Federal chegou a editar a Instrução Normativa SRF nº 216, de 09.10.2002, instituindo a Declaração de Exercício em Cargo, Emprego ou Função Pública Federal – DECEF.

Essa declaração seria entregue em meio digital, obrigatoriamente, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, contendo a relação de autoridades e servidores que tenham exercido, em qualquer período abrangido pela declaração, cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança nesses órgãos e entidades, bem como aqueles que foram submetidos à exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, ou que tiveram encerrados seus mandatos.

Aqueles contribuintes (agente públicos) que não tivessem entregado as declarações de Imposto de Renda ou que apresentassem indícios de irregularidade na sua evolução patrimonial, mediante o cruzamento de informações, seriam incluídos em programas de fiscalização e, na hipótese de comprovação das irregularidades, a Receita Federal faria a comunicação à autoridade a que ele estivesse subordinado e ao TCU.

Porém, na tramitação dessa Medida Provisória no Congresso Nacional, com a sua conversão na Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, esse dispositivo foi

suprimido sob alegação de que era desprovido de urgência e que suscitava inquietações, pois trazia vulnerabilidade aos servidores em relação à proteção de seus direitos individuais.

Ora, esse dispositivo visava a dar maior agilidade e eficácia ao controle da evolução patrimonial dos agentes públicos por meio das suas declarações de bens e não iria ferir de forma alguma direitos individuais, até porque essas declarações já são normalmente utilizadas pela Receita Federal para fins tributários, em relação a todos os contribuintes, agentes públicos ou não.

O dispositivo, assim, ficou sem eficácia, juntamente com a declaração chamada DECEF, que havia sido criada pela Receita Federal, acabando com um mecanismo de controle que, se efetivamente utilizado, poderia trazer muitos benefícios para o combate à improbidade administrativa.

6.2 Projeto de Pedro Simon

Em março de 1995, o Senador Pedro Simon apresentou projeto de lei – PLS 063/1995 - que estabelece a revisão obrigatória da declaração de imposto sobre a renda de detentores de cargo eletivo ou diretivo na administração pública. Após tramitar pelas comissões do Senado Federal por mais de quatro anos, foi finalmente aprovado em plenário, em 15.09.1999.

Em 21.09.1999, foi enviado à Câmara dos Deputados para revisão, nos termos do artigo 65 da Constituição. Na Câmara, passou a ser o PL 1735/1999, que obteve parecer favorável na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), porém, desde dezembro de 2000, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) dessa Casa para apreciação, já tendo sido designados três relatores, sucessivamente.

Nessa proposta, pretende-se que a Secretaria da Receita Federal efetue a revisão anual das declarações do Imposto de Renda e a verificação dos sinais exteriores de riqueza dos detentores de mandato eletivo, dos Ministros e Secretários de Estado, presidentes e diretores de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos dirigentes partidários.

Caberá também à Receita Federal proceder a apurações especiais por ocasião da eleição ou indicação para os cargos ou funções mencionadas, considerando as declarações dos dois últimos exercícios. As revisões serão feitas até dois exercícios após o término do mandato ou ocupação do cargo.

Estabelece que os ocupantes desses cargos ou funções abrirão mão do sigilo bancário, podendo a Receita Federal utilizar-se dos dados de sua movimentação bancária para análise.

Dispõe que o resultado da revisão anual das declarações poderá ser solicitado por qualquer membro do Congresso Nacional, se aprovado pela Mesa Diretora da Casa a que pertencer o parlamentar ou pela maioria simples dos membros da comissão parlamentar correspondente.

6.3 Projetos de lei de tipificação penal do enriquecimento ilícito

Existem atualmente dois projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados que tratam da tipificação penal do enriquecimento ilícito: PL 5.363/2005, de autoria do Deputado Eduardo Valverde, e PL 5.586/2005, de iniciativa do Presidente da República.

O primeiro pretende incluir o artigo 312-A e alterar o artigo 327, do Código Penal:

Art. 312-A. Possuir ou adquirir bens ou valores, o funcionário público, incompatível com a renda declarada anual, ou que não possam ser razoavelmente justificados por ele.

Pena: reclusão de 2 a 12 anos e multa.

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo.

O outro pretende incluir o artigo 317-A no Código Penal:

Enriquecimento ilícito

Art. 317-A. Possuir, manter ou adquirir, para si ou para outrem, o funcionário público, injustificadamente, bens ou valores de qualquer natureza, incompatíveis com sua renda ou com a evolução de seu patrimônio.

Pena – reclusão, de três a oito anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas o funcionário público que, embora não figurando como proprietário ou possuidor de bens ou valores nos registros próprios, deles faça uso, injustificadamente, de modo tal que permita atribuir-lhe sua efetiva posse ou propriedade.

Na exposição de motivos, o então Ministro da CGU Valdir Pires justifica a sua apresentação como uma busca de concretizar as prescrições contidas na Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que prevêm a adoção de medidas legislativas necessárias para qualificar como delito o enriquecimento ilícito caracterizado pelo aumento injustificado do patrimônio de um funcionário público.

Argumenta ainda que países da América do Sul, como Argentina e Peru, já tipificaram criminalmente o enriquecimento ilícito.

O PL 5363/2005 está tramitando na Câmara dos Deputados apensado ao PL 5586/2005 e, após aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), está atualmente aguardando apreciação do plenário.

6.4 Propostas do autor

Vimos que a atuação dos órgãos que atualmente possuem a responsabilidade de efetuar o controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos – CGU e TCU - restringe-se à verificação da obrigatoriedade da entrega das declarações de bens, sem que seja efetuada análise alguma sobre o conteúdo das declarações. É um controle meramente formal e totalmente ineficaz.

Contudo, mesmo que esses órgãos passassem efetivamente a analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos, não teríamos um combate eficaz à improbidade administrativa, porque é insuficiente o controle sendo efetuado pelo acompanhamento da variação patrimonial com base unicamente nas informações prestadas pelos próprios agentes.

Isso porque os corruptos, aqueles que se locupletam do erário, criam diversos mecanismos de ocultação de bens e rendimentos para não serem descobertos.

Esses maus agentes públicos utilizam-se de artifícios como, por exemplo, o subfaturamento dos bens adquiridos, com a conivência dos vendedores desses bens com quem eles transacionam.

Eles costumam adquirir imóveis por determinado valor, por meio de um contrato particular (chamado de “contrato de gaveta”), e os escrituram por um valor abaixo do real, fazendo com que o vendedor fuja da tributação do ganho de capital e com que o comprador não tenha que justificar a origem dos seus recursos. É uma via de mão-dupla, na qual ambos praticam atos ilícitos para se beneficiarem mutuamente e a sociedade é quem sai perdendo duplamente.

Também costumam utilizar-se de interpostas pessoas (“laranjas”) para ocultarem seus bens e sua movimentação bancária.

Como os órgãos de controle não possuem instrumentos adequados para efetuar esse acompanhamento de forma apropriada, os resultados não seriam satisfatórios. Somente seriam detectados aqueles casos mais escabrosos, de fácil percepção. Para um efetivo controle, são necessárias, além de um melhor aparelhamento desses órgãos, algumas alterações legislativas.

Conforme vimos, o Presidente da República enviou à Câmara dos Deputados um projeto de lei tipificando como crime o enriquecimento ilícito. No entanto, não basta o envio ao parlamento de um projeto de lei. É necessário que haja empenho do governo na sua aprovação, pois pelo que se verifica na tramitação de outros projetos que visam ao combate ao enriquecimento ilícito, há uma resistência por parte dos parlamentares em aprová-los.

O projeto de lei – PLS 063/1995 – de autoria do Senador Pedro Simon, que estabelece a revisão obrigatória da declaração de imposto sobre a renda de detentores de cargo eletivo ou diretivo na administração pública, encontra-se desde dezembro de 2000 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados para apreciação.

A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, que visava a dar maior agilidade e eficácia ao controle da evolução patrimonial dos agentes públicos por meio da análise das suas declarações de bens pela Receita Federal, ao ser convertida em lei pelo parlamento, foi alterada, tendo sido suprimido o artigo que tratava desse assunto.

Sabemos que falta vontade política do governo federal para a aprovação desses projetos, uma vez que ele goza de maioria no Congresso Nacional e que, quando verdadeiramente se empenha, seus projetos são rapidamente aprovados.

Basta verificar os inúmeros projetos de lei aprovados relativos a aumento de carga tributária.

Essas propostas de melhoria existentes, descritas acima, se implementadas, iriam contribuir para uma melhoria nesse controle, mas por si sós, não seriam suficientes.

Há necessidade de se unir esforços e conjugar essas propostas com outras para que possamos atingir um estágio de combate que seja capaz de arrefecer o ânimo daqueles que costumam agir livremente para angariar vantagens patrimoniais indevidas, em função de suas atividades na gestão pública, sem maiores preocupações, pois confiantes na impunidade reinante no país.

Ora, se aqueles que são flagrados em atos de corrupção dificilmente são punidos, em virtude do nosso falho sistema jurídico, imagine os que sequer são investigados por absoluta falta de instrumentos adequados nos órgãos de controle.

Temos então que criar mecanismos eficazes que causem aos corruptos ao menos um receio de serem descobertos, pois atualmente nem isso há condições de se fazer.

É nesse contexto que apresentamos algumas propostas para o aperfeiçoamento do controle do enriquecimento dos agentes públicos, permitindo que sejam detectados acréscimos patrimoniais indevidos e propiciando uma atuação preventiva, por gerar nos agentes ímprobos um certo temor de serem flagrados nos seus atos ilícitos.

6.4.1 Transferência do sigilo bancário

Com a legislação existente, não é possível a verificação da movimentação financeira (ou bancária) dos agentes públicos pelos órgãos de controle interno e

pelos Tribunais de Contas, os quais estão atualmente incumbidos de efetuar o controle da evolução patrimonial daqueles.

Teria sido possível essa verificação pela Receita Federal, caso o artigo 48 da Medida Provisória nº 66/2002 tivesse sido mantido na conversão dessa medida provisória na Lei nº 10.637/2002, pois caberia àquele órgão a análise da evolução patrimonial dos agentes públicos e, diante de irregularidades, esses agentes seriam incluídos em programas de fiscalização.

Também seria possível caso o Projeto de Lei PLS 063/1995, de autoria do Senador Pedro Simon, fosse aprovado, uma vez que atribui à Receita Federal a revisão das declarações de imposto de renda dos agentes públicos, bem como os obriga a abrir mão do sigilo bancário.

Ao serem incluídos em programas de fiscalização pela Receita Federal, esses agentes/contribuintes poderiam ter a sua movimentação bancária analisada por esse órgão, desde que obedecidos os requisitos legais.

Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 dispõem:

Art. 5º. O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

[...]

§ 2º As informações transferidas na forma do caput deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

[...]

§ 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, **se detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.**

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver

processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

Há quem alegue a inconstitucionalidade desses dispositivos por ser o sigilo bancário direito fundamental do indivíduo e, portanto, só poderia ser “quebrado” mediante ordem judicial.

Ressalte-se, porém, que o conhecimento das transações bancárias pela Receita Federal não significa quebra do sigilo bancário. Quebra seria se a informação protegida fosse prestada a terceiros. Quando o Fisco recebe as informações bancárias dos cidadãos contribuintes, seus servidores obrigam-se a manter o sigilo, sob pena de responsabilidade penal e administrativa. Entendemos, assim, que não ocorre uma quebra de sigilo, mas apenas uma transferência, por motivo de interesse público.

O sigilo bancário, considerado uma espécie do direito à intimidade e à vida privada, assegura que as informações acerca da vida econômico-financeira do cidadão que estejam sob proteção das instituições financeiras sejam mantidas longe do conhecimento de terceiros.

Tem-se entendido que se trata de direito constitucional extraído do artigo 5º, inciso X, da Constituição, que considera "invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação".

Na verdade, o sigilo bancário tem por finalidade proteger contra a divulgação ao público dos negócios do banco ou dos negócios dos seus clientes, não podendo ser oposto contra os órgãos públicos encarregados de efetuar fiscalização, pois o acesso continuado às informações faz parte do mister do poder fiscalizatório.

Ademais, em se tratando de agentes públicos, que operam com recursos públicos, não há porque manter sob o manto da confidencialidade a sua movimentação financeira, ainda mais quando se dá a eles a oportunidade de demonstrar a sua legitimidade.

Assim, entendemos que os agentes públicos, ao tomarem posse em seus cargos, deveriam obrigatoriamente abrir mão do seu sigilo bancário. Para tanto, bastaria uma alteração na própria Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92, acrescentando essa obrigatoriedade.

6.4.2 Sinais exteriores de riqueza

Do ponto de vista tributário, sinal exterior de riqueza é a realização de gastos incompatíveis com a renda disponível do agente, sendo essa última correspondente à diferença entre os rendimentos obtidos diminuídos dos seus gastos.

Os sinais exteriores de riqueza já são utilizados em processos judiciais de alimentos, quando não existem elementos seguros relativos à efetiva capacidade financeira do alimentante. O juiz, assim, recorre a esses sinais para balizar o valor dos alimentos a ser fixado.

Na tributação do imposto de renda da pessoa física, também se utiliza os sinais exteriores de riqueza para se arbitrar os rendimentos tributáveis dos contribuintes. O contribuinte que detiver a posse ou a propriedade de determinados bens (carros de luxo, aeronaves, iates, imóveis, cavalos de raça etc.) deverá comprovar, mediante documentos hábeis e idôneos, os gastos realizados com a sua guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à sua utilização, em conformidade com o artigo 9º da Lei nº 8.846/94.

Na falta de comprovação desses gastos, serão arbitrados os dispêndios em valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor de mercado do respectivo bem (arts. 7º e 9º, §§ 2º, da Lei 8.846/94).

Para se obter informações acerca da posse ou propriedade dos bens, poderão ser feitas buscas nos cartórios de registro de imóveis, Capitania dos Portos, Agência Nacional de Aviação Civil, Departamentos de Trânsito - DETRANs, associações de criadores de cavalos de raça etc.

O uso de sinais exteriores de riqueza no controle do enriquecimento dos agentes públicos seria de grande utilidade, porém se torna necessária uma atualização legislativa para permitir que os gastos possam ser arbitrados (como na legislação tributária). Em sendo possível o arbitramento desses gastos, poderiam ser desvendados casos de agentes públicos ímprobos que possuíssem um padrão de vida incompatível com seus rendimentos.

Mas, independentemente de alteração na legislação, é possível que sejam efetuadas denúncias de enriquecimento dos agentes com base nesses sinais, que seriam de fácil percepção pelos cidadãos caso esses tivessem acesso às declarações de bens, que atualmente são mantidas em sigilo.

Essa falta de divulgação das declarações de bens foi criticada pela comissão de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, conforme vimos acima.

Propomos, assim, que seja feita alteração legislativa de modo a permitir o acesso público às declarações de bens dos agentes públicos, assim como a permitir o arbitramento dos seus gastos realizados com a guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à utilização de determinados bens, de forma análoga à legislação tributária.

6.4.3 Atuação da Receita Federal

Mesmo com a implementação das modificações acima propostas (transferência de sigilo bancário, acesso público às declarações de bens e utilização de sinais exteriores de riqueza), seria possível aos órgãos de controle (CGU e TCU) efetuar um controle eficaz que propiciasse resultados positivos no combate à improbidade? A nossa resposta é não.

Entendemos que a melhor solução seria atribuir esse controle à Receita Federal, pois esse órgão poderia utilizar seus sistemas eletrônicos de informação para efetuar cruzamentos de dados visando à descoberta de eventuais irregularidades na evolução patrimonial dos agentes públicos.

Com a utilização de seus sistemas de informação, a Receita Federal teria condições de averiguar a movimentação bancária do agente, os gastos com cartões de crédito, os imóveis e veículos adquiridos, além de outras informações constantes nas suas bases de dados.

E não haveria motivo para se alegar violação a direitos individuais porque essas análises já são efetuadas em qualquer contribuinte, além do que essas atribuições – relativas aos agentes públicos - seriam definidas em lei, mediante alteração da Lei de Improbidade Administrativa.

Ter-se-ia uma grande vantagem com a utilização de uma mão-de-obra especializada, com experiência na averiguação de declarações de bens, além de se poder contar com os instrumentos hoje utilizados por aquele órgão para selecionar os contribuintes a serem fiscalizados.

É sabido que esse órgão efetua diversos cruzamentos de dados com vistas a detectar indícios de ocultação de bens e de rendimentos, a chamada “malha fina”, o

que seria de bastante eficácia para acompanhar a legalidade da evolução patrimonial dos agentes públicos, como se pretende.

É preciso, no entanto, ter cautela para que a Receita Federal não se torne um órgão fiscalizador de agentes públicos, em detrimento de sua atuação junto aos demais contribuintes.

Torna-se muito importante que a sua atuação nesse controle seja devidamente planejada, para que haja um dimensionamento adequado dos seus sistemas e de seus servidores, a permitir bons resultados na fiscalização dos agentes públicos, sem que se perca a eficácia na fiscalização dos contribuintes como um todo. Afinal de contas, a Receita Federal também não pode perder o foco na sua principal missão: prover o Estado de recursos para garantir o bem-estar social.

7 CONCLUSÃO

A corrupção, além de constituir um problema ético e moral, contribui para a falta de implementação de políticas públicas, pois retira do Estado as condições econômicas de prover as necessidades de seus cidadãos, desviando os recursos para a satisfação de interesses particulares, os quais deveriam ser aplicados em benefício de toda a coletividade.

O combate à corrupção tem obtido destaque em nível internacional nos últimos anos, tendo propiciado a celebração de diversos tratados internacionais, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, que estabelece como uma das medidas preventivas a adoção de sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas, assim como a divulgação dessas declarações.

As convenções internacionais adotadas pelo Brasil vêm integrar o sistema pátrio de proteção à probidade administrativa, que ganhou maior relevo com a Constituição de 1988.

Na Carta Magna de 1988, ocorreu um alargamento da esfera de proteção do patrimônio público e da Administração Pública. O enriquecimento ilícito, que já era tratado nas cartas anteriores, passou a ser apenas uma espécie do gênero improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa – LIA, veio dar concretude aos artigos 37, § 4º, e 15, V, da Carta de 1988, conceituando de forma mais ampla os atos que implicam improbidade administrativa.

A LIA dispõe em seu artigo 9º, VII, que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato

de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito. Assim, quando um agente público obtém uma vantagem patrimonial não justificada pelos seus rendimentos legítimos, presume-se que a sua origem é ilícita.

Nesse dispositivo, prescinde-se da demonstração da prática do ato ímprobo que gerou a vantagem patrimonial indevida, bastando que se demonstre que há uma evolução patrimonial e que o agente não possui rendimentos ou outras rendas que a justifiquem para caracterizar o enriquecimento ilícito e sujeitar o agente às penalidades da lei de improbidade. Trata-se, portanto, de uma norma residual, permitindo a punição daquele agente ímprobo contra o qual não se consiga apontar o ato ilícito original.

A norma, além de prever a desproporção entre a variação patrimonial do agente público e a sua renda como ato de improbidade, estabeleceu a obrigatoriedade de entrega de declarações de bens desses agentes para permitir o acompanhamento da evolução do seu patrimônio.

Atualmente, compete à CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal, analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos com o objetivo de verificar a compatibilidade com a sua renda, devendo esse órgão instaurar procedimento de sindicância patrimonial para a devida apuração dos fatos, quando detectadas irregularidades.

Ao TCU cabe, em sede de controle externo, a verificação da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada poder.

No entanto, esse acompanhamento não tem se mostrado eficaz, pois tem sido meramente formal. Tanto a CGU como o TCU vêm se limitando a averiguar o

cumprimento pelos órgãos de controle interno da obrigação de exigir de seus servidores a entrega das declarações de bens e do seu armazenamento.

Mas, ainda que esses órgãos passassem efetivamente a analisar o conteúdo das declarações de bens, acompanhando a evolução patrimonial dos agentes públicos, esse controle seria insuficiente, pois seria baseado unicamente nas informações prestadas pelos próprios agentes, sendo que aqueles desonestos, ímprobos, criam diversos mecanismos de ocultação de bens e rendimentos para dificultar a descoberta de suas irregularidades.

Assim, os mecanismos atualmente existentes são ineficazes para um acompanhamento que produza resultados satisfatórios.

Dessarte, concluímos que são imprescindíveis algumas alterações legislativas de modo a propiciar um melhor controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos.

Faz-se necessário que o agente público seja obrigado, ao tomar posse em seu cargo ou função, a abdicar do seu sigilo bancário, transferindo-o ao órgão de controle, que deveria ser a Receita Federal, em virtude de seu melhor aparelhamento, tanto em relação a possuir um quadro de pessoal qualificado para essa função, como por dispor de instrumentos para detectar os indícios de enriquecimento ilícito.

Também é importante que a legislação venha a permitir a utilização dos sinais exteriores de riqueza, possibilitando o arbitramento dos gastos realizados com a guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à utilização de determinados bens, como iates, aeronaves, carros de luxo etc. O uso desses sinais seria ainda facilitado se fosse concedido aos cidadãos o acesso às declarações de bens dos agentes públicos, mantidas atualmente sob sigilo.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O enriquecimento injusto como princípio geral do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 210, p. 37-83, out/dez. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.363 de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 08-07-2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.586 de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 08-07-2009.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Cahali, Yussef Said (org.). 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 20-08-2007.

BRASIL. Decreto nº 3.688 de 1941. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm. Acesso em 30-07-2007.

BRASIL. Decreto nº 3.678 de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em 30-07-2007.

BRASIL. Decreto nº 4.410 de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em 30-07-2007.

BRASIL. Decreto nº 5.483 de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm. Acesso em 24-08-2007.

BRASIL. Decreto nº 5.683 de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em 24-08-2007.

BRASIL. Decreto nº 5.687 de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em 01-08-2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 359 de 1968. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm. Acesso em 06-08-2007.

BRASIL. Lei nº 3.164 de 1957. In: Ferreira, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.

BRASIL. Lei nº 3.502 de 1958. In: Ferreira, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em 03-09-2007.

BRASIL. Lei nº 8.021 de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8021.htm. Acesso em 27-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112.htm. Acesso em 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.730 de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm. Acesso em 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.846 de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8846.htm. Acesso em 27-08-2007

BRASIL. Lei nº 9.430 de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9430.htm. Acesso em 27-08-2007

BRASIL. Lei nº 9.504 de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 23-08-2007

BRASIL. Lei nº 10.637 de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10637.htm. Acesso em 27-08-2007

BRASIL. Lei Complementar nº 95 de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em 30-08-2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 105 de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp105.htm. Acesso em 29-08-2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 66 de 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2002/66.htm. Acesso em 27-08-2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 298 de 2007. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materias/xml/do/secao1/2871683.xml>. Acesso em: 12-09-2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Instrução Normativa nº 216 de 2002. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2002/in2162002.htm>. Acesso em: 30-08-2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Portaria nº 665 de 2008. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2008/portrfb665.htm>. Acesso em: 10-07-2009.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado Federal nº 063 de 1995. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1221. Acesso em: 08-07-2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1790/2005. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 09 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20051123/TC-017-207-2005-9.doc>. Acesso em: 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 05 de 1994. Disponível em:

http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/INSTRUCOES_NORMATIVAS/INT1994_005.DOC. Acesso em 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 178 de 2003. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/PORTARIAS/PORTARIAS_2001_A_2005/PRT2003-178.DOC. Acesso em 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula nº 182, de 01-10-1985. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/SCON/juritfr/toc.jsp>. Acesso em 06-09-2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21295, de 07 de novembro de 2002. **Diário de Justiça**, Brasília, v.1, p. 110, publicado em 18-11-2002.

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

COMISSÃO DE PERITOS DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Relatório Final sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da primeira rodada. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>. Acessado em 09-07-2009.

COMISSÃO DE PERITOS DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Relatório Final sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da segunda rodada. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>. Acessado em 10-07-2009.

CORRUPÇÃO sem fim. país perde R\$ 40 bi por ano com obras superfaturadas. O Globo, Rio de Janeiro, 13 maio 2007, p. 3.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. Improbidade Administrativa: aspectos materiais e procesuais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa**: 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

D'ANGELO, Élcio; D'ANGELO, Suzi. **O princípio da probidade administrativa e a atuação do Ministério Público**. Campinas: LZN, 2003.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. **Revista Forense**, v. 294, p. ?. 1986.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**: de acordo com a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; BENJAMIN, Antônio Herman V. A inversão do ônus da prova na Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92). CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 10, Belém, 1994. **Anais...** São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 1995. p. 31-38.

- FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.
- FIGUEIREDO, Lúcia Vale. Corrupção administrativa: causas e remédios. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 81, p. 182-187, jan./mar. 1987.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibição administrativa**: comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 95-96.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa**. 2. ed. Curitiba: Gênese Editora, 1993.
- FURTADO, Lucas Rocha. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção. **Revista da CGU – Controladoria Geral da União**, Brasília: n. 1, p. 45-62, dez. 2006.
- GARCIA, Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa**: 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre Improbidade Administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa**: 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GUASQUE, Luiz Fabião. A responsabilidade da lei de enriquecimento ilícito. **Revista dos Tribunais**, v. 84, n. 712, p. 358-361, fev.1995.
- LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público**: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio: Lei federal 8.429/92. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 755, p. 94-112, set. 1998.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **O controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**: de acordo com a EC 19/98. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MUKAI, Toshio. A fantasmagórica ameaça das ações de improbidade administrativa. **Boletim de Direito Administrativo**. n. 3, p. 191-192, mar. 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiciário**. São Paulo: Atlas, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei de improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A probidade na era dos desencantos. Crise e propostas de restauração da integridade dogmática da lei 8.429/92. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.