



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Análise comparada sobre enriquecimento ilícito por Servidores Públicos
no Brasil e em Portugal**

Rafael Francisco Reis

Mestrado em Administração Pública

Orientadores:

Mestre José F.F. Tavares, Professor Auxiliar Convidado,
ISCTE-IUL

outubro, 2020



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Análise comparada sobre enriquecimento ilícito por Servidores Públicos
no Brasil e em Portugal**

Rafael Francisco Reis

Mestrado em Administração Pública

Orientadores:

Mestre José F.F. Tavares, Professor Auxiliar Convidado,
ISCTE-IUL

outubro, 2020

Agradecimento

Ao ex-chefe do Escritório de Corregedoria da 1ª Região Fiscal, Leonardo Abras, e ao Corregedor da Receita Federal do Brasil, José Pereira de Barros Neto, que acreditaram que a Receita Federal e o Brasil seriam beneficiados com os conhecimentos que eu pudesse adquirir nesse mestrado e abriram as portas necessárias para seguir o sonho.

Ao meu orientador, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, José F. F. Tavares, pelo entusiasmo e perseverança, por mostrar um caminho e pela simplicidade que demonstra ao encarar desafios.

Aos meus pais, por terem dado o substrato ético e educacional para chegar aqui, e em especial minha mãe, que me deu o suporte emocional quando mais precisei, e que sempre me motivou a ir além.

À Joana, que impulsionou a jornada, sacrificou sua carreira, esteve ao meu lado durante os momentos mais difíceis da minha vida, e, mesmo quando tudo chegou ao fim, não deixou de fazer com carinho.

Resumo

O enriquecimento de agentes públicos é visto com suspeição pela sociedade, e, caso não tenha origem determinada, pode ser objeto de investigação por parte do órgão de controle. Alguns países encaram o enriquecimento sem justificativa como uma comprovação indireta de corrupção do agente público, e criam leis que definem como enriquecimento ilícito. Brasil e Portugal tratam o assunto de forma bastante diferente: um enquadra como um ilícito administrativo de agentes públicos, o outro visa a criminalizar essa conduta por parte de qualquer cidadão, enquanto ainda não possui uma legislação específica sobre o assunto. Para aprofundar a comparação, traçou-se um paralelo entre a evolução da administração pública, tanto como ciência quanto como aplicação prática, em cada um dos países. Em seguida, analisou-se as características do enriquecimento injustificado e sua ilicitude para, por fim, comparar-se o estado do instituto do enriquecimento ilícito em cada país.

Palavras-chave: administração pública, corrupção, enriquecimento ilícito, processo disciplinar

Abstract

Society deems the public agents' enrichment as suspicious and, when unable to determine its roots, may be prone to investigation by the state's control body. Some countries judge enrichment without cause as an indirect evidence of the public agent's corruption and write laws that define it as illicit enrichment. Brazil and Portugal deal with the topic in very different ways: one treats it as a wrongful administrative demeanor, the other attempts to criminalize any citizen's unjustified enrichment while does not present a specific legislation on the subject. To deepen the question, the author traced the evolution of public administration, both as a science and its execution in these countries. Later, he analyzed the characteristics of unjustified enrichment and its unlawfulness, to, eventually, compare the status of the juridical institute of illicit enrichment in each country.

Keywords: public administration, corruption, illicit enrichment, disciplinary process

Índice Geral

Agradecimento	i
Resumo	iii
Abstract	v
Índice Geral	vii
Índice de Quadros	ix
Índice de Figuras	xi
Glossário de Siglas	xiii
Introdução	1
1 Estado e Administração Pública	5
1.1 Estado e modelos de Administração Pública	5
1.1.1 O Estado de Direito	5
1.1.2 Burocracia Weberiana, Crise e <i>New Public Management</i>	6
1.1.3 As Reformas Administrativas e o Estado-Providência no Brasil	10
1.1.4 As Reformas Administrativas e o Estado-Providência em Portugal	15
1.2 O controle na Administração Pública	17
2 O enriquecimento ilícito	21
2.1 Diferença entre Enriquecimento Injustificado e Ilícito	22
2.2 A ilicitude do enriquecimento injustificado no Estado democrático de direito	23
2.2.1 Interesse Público	23
2.2.2 Direitos individuais do cidadão que exerce o serviço público	24
2.2.3 Presunção de inocência	25
2.2.4 Proteção ao auto-incriminamento	26
2.2.5 Princípio da legalidade	26
2.2.6 Não inversão de ônus da prova	27
2.2.7 Princípio da proporcionalidade	27
2.3 Tipos de responsabilização no Enriquecimento Ilícito	27
2.3.1 Abordagens civis e administrativas	28
2.3.2 Abordagens penais	29

2.4	Processo/Procedimento de apuração da variação patrimonial	30
2.4.1	Análise da Variação Patrimonial	30
3	Análise comparada da abordagem ao enriquecimento ilícito no Brasil e em Portugal	33
3.1	Legislação Atual no Brasil	33
3.1.1	Responsabilidade administrativa	34
3.1.2	Responsabilidade civil	34
3.1.3	Responsabilidade penal	34
3.1.4	Processo/procedimento administrativo disciplinar	35
3.2	Legislação Vigente e Tentativas de Criminalização em Portugal	35
3.2.1	Decreto n.º 37/XII e Acórdão n.º 179/2012	36
3.2.2	Decreto n.º 369/XII e Acórdão n.º 377/2015	38
	Conclusão	39
	Fontes	41
	Legislação	41
	Brasil 41	
	Portugal 41	
	Argentina	42
	Chile 42	
	Hong Kong	42
	França 42	
	Suíça 42	
	Jurisprudência	42
	Outros elementos	42
	Bibliografia	43

Índice de Quadros

Quadro 0.1 - Expulsões do serviço público brasileiro nos últimos cinco anos	2
Quadro 1.1 - Setores do Estado, forma de propriedade e administração.	14

Índice de Figuras

Figura 2.1 - esquema de cálculo de variação patrimonial	31
---	----

Glossário de Siglas

CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CRP	Constituição da República Portuguesa
IIA	The Institute of Internal Auditor
LGT	Lei Geral Tributária
PAD	Processo Administrativo Disciplinar

Introdução

O combate à corrupção está na ordem do dia. As pessoas estão aceitando cada vez menos que o dinheiro dos impostos, que pertence a todos, seja apropriado por poucos em troca de nada. O interesse pela matéria levou a um aumento de mais de 400% no número de artigos científicos sobre o tema entre 2000 e 2015¹. A Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos já promoveram convenções exclusivamente sobre o tema.

Mesmo com tantos trabalhos, raramente se discute na academia o enriquecimento ilícito sob a ótica da Administração Pública. Muito menos uma análise comparada de como diferentes países tratam a questão, como aqui se pretende fazer entre Portugal e Brasil. Ambos os Países abordam o tema de uma maneira peculiar, e tentam adaptar o ímpeto de combater a corrupção com as garantias fundamentais impostas pelo Estado de direito. Se, por um lado, no Brasil a solução até agora tem sido administrativa e civil, por outro, em Portugal, tenta-se um amplo enquadramento penal, e enquanto isso se adapta a legislação fiscal para suprir as lacunas nas apurações de malfeitos.

Em nenhum desses países a sociedade aceita que um agente público viva acima das condições possibilitadas pelos rendimentos que pode comprovar. Ela demanda de seus funcionários uma atitude compatível com a confiança que lhes é depositada, que sejam leais ao público e que sejam os primeiros cumpridores das regras que exigem dos cidadãos. Atualmente, com a emergência das redes sociais e com a crescente preocupação com a moralidade administrativa, os cidadãos notam quando há uma eventual incompatibilidade entre o salário e o nível de vida do agente público, e exigem que os órgãos de controle responsáveis apurem adequadamente eventuais irregularidades.

Há várias formas de desvio de conduta de um agente público. Em poucas palavras, uma propina, ou suborno, ocorre quando se paga ao funcionário público em troca de contornar alguma regra ou exigência. Concussão é quando o funcionário exige um pagamento para executar um serviço que deveria fazer gratuitamente. O Peculato existe quando o funcionário rouba um bem público. Os códigos penais português e brasileiro possuem seções especiais apenas para os crimes cometidos por funcionários públicos. Todavia, os corruptos agem sempre em segredo, e é muito difícil provar o ocorrido.

¹ Marani et al (2018) acompanharam o número de artigos publicados sobre o assunto sob suas mais diversas facetas e notaram um expressivo aumento, passando de 500 por ano no início do século para 2.815 em 2015.

Os crimes contra a Administração Pública devem ser devidamente comprovados perante o juízo, com o pagamento e a ligação desse pagamento com alguma ação ou omissão do agente público. Se não houver provas materiais de que houve o pagamento, como, por exemplo, um cheque, uma transferência bancária ou uma filmagem, ou se não houver correlação entre o pagamento de determinada quantia ao agente público e uma ação ou omissão deliberada de sua parte, não há comprovação de que realmente houve um pagamento de propina, por exemplo. O uso de dinheiro em espécie para esse tipo de situação dificulta em muito o rastreamento do dinheiro e a comprovação do crime.

Diante dessas dificuldades, as investigações de casos de corrupção devem contemplar outras formas de comprovar que o agente tenha realmente agido com má-fé e em prejuízo do interesse público. O crescimento do patrimônio de agentes públicos desproporcional aos seus salários dá um forte indício de que alguma coisa esteja errada, e pode servir como um método indireto de comprovação de conduta corrupta.

Enriquecimento ilícito não é, portanto, sinônimo de corrupção. Enquanto corrupção é termo que engloba várias condutas que oneram o Estado e enriquecem os agentes públicos, enriquecimento ilícito é uma forma indireta de comprovar que o agente público omite rendimentos superiores ao seu salário. Uma forma bastante eficaz para aqueles que a usam.

No Brasil, entre 2015 e 2019, foram demitidos 2.686 trabalhadores públicos, dos quais 1.754 tiveram como causa um motivo que a Controladoria Geral da União (CGU), órgão central de controle interno do governo federal do Brasil, classificou como corrupção. Dos 1.754 casos classificados como corrupção, em apenas 6,33% (111) foram encontradas propinas e apenas 10,78% (189) foram enquadrados como corrupção propriamente dita.

Fundamento	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ato relacionado à corrupção	319	342	330	434	329	1.754
Outros	177	190	155	208	202	932
Total	496	532	485	642	531	2.686

Quadro 0.1 - Expulsões do serviço público brasileiro nos últimos cinco anos
Fonte: do autor, a partir do Cadastro de Expulsões da Administração Federal

Mesmo assim, o enriquecimento de um agente público, por si só, não é um crime. Em primeiro lugar, há formas lícitas e regulares de enriquecer, como uma herança, um prêmio de loteria ou mesmo uma vida bastante frugal. O problema começa quando esse agente não consegue comprovar a origem da riqueza, seja por aumento de patrimônio, seja por gastos gerais

incompatíveis. A ilegalidade desse enriquecimento depende da edição de uma lei específica sobre o assunto, que pode criminalizar esse fato ou não.

Um agente público pode ser qualquer pessoa que age em nome do poder público, qualquer que tenha sido seu modo de ingresso. É uma expressão geral que embarca políticos, funcionários concursados, contratados sem vínculo ou qualquer outra modalidade. Por haver definições demais sobre o significado de cada palavra no Brasil e em Portugal (agente, funcionário, servidor, trabalhador), optou-se por usar todos os termos indistintamente. O enriquecimento ilícito pode ser aferido sobre qualquer agente público, seja ele eleito, indicado, concursado ou escolhido por licitação.

O estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro, traça-se uma análise da evolução do Estado e da Administração Pública, onde são mostrados a relação dos agentes com o Estado e as formas de controle público. Em seguida, desenvolve-se em uma discussão sobre o enriquecimento ilícito, com os pontos mais discutidos com relação ao seu uso como método de combate à corrupção, os exemplos de alguns países na abordagem do assunto e a forma de apurar o enriquecimento injustificado. No terceiro capítulo, compara-se a forma de tratar o problema pelo Brasil e por Portugal, e, finalmente, discute-se sobre o estado atual dessas abordagens nacionais e outros desafios concernentes ao tema.

Estado e Administração Pública

1.1 Estado e modelos de Administração Pública

Durante o absolutismo, o Estado, na pessoa do Rei, titular de poderes divinos, mantinha o poder da coação física e fiscal. Os funcionários encontravam-se ao serviço do rei e não do Estado (Rocha, 2001). A partir da transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal, a Administração Pública passa a estar subordinada ao Direito e começa-se a discutir a profissionalização e burocratização do serviço público (Ferraz, 2007).

O Direito escrito e formal nem sempre foi a fonte de regulação das relações humanas, naturalmente. Pelo contrário, até poucos séculos atrás vigiam as máximas de que “o rei não pode errar” e “o Estado não é civilmente responsável” (Canotilho, 1999:67), e, portanto, quaisquer leis erigidas valiam apenas para um certo grupo de pessoas, e diferentes para a alta nobreza e para a realeza.

1.1.1 O Estado de Direito

Durante o absolutismo, o poder de coação física e fiscal estava centrado na figura do rei, e era exercido por funcionários públicos que agiam em seu nome, não em nome do Estado (Ferraz, 2007). A emergência da burguesia durante a idade moderna dissociou o poder econômico do poder político, gerando uma grave crise no absolutismo e incentivando a luta por direitos individuais e proteções e garantias contra o poder do Estado. Desses conflitos, nasce o Estado liberal, centrado nas ideias iluministas de proteção aos direitos individuais. Sob esse novo paradigma, o poder político flui para os representantes escolhidos pelo povo e reunidos no parlamento, de onde provém as novas leis e que exerce pressão e fiscalização sobre o poder executivo.

Das demandas liberais chegou-se ao Estado de Direito, baseados nos princípios de “*liberdade* do indivíduo, a *segurança* individual e coletiva, a *responsabilidade* e *responsabilização* dos titulares o poder, a *igualdade* de todo os cidadãos e a *proibição* de discriminação de indivíduos e grupos” (Canotilho, 1999:21-22). O autor também enumera as principais características do Estado de Direito:

governo de leis (...) gerais e racionais, organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, primado do legislador, garantia de tribunais independentes, reconhecimento de direitos liberdades e garantias, pluralismo político, funcionamento do

sistema organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controlo, exercício do poder estadual através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados.

Ademais, Canotilho (1999) enumera as quatro principais características do primado do direito, com a adoção do devido processo legal, o princípio da legalidade, em que ninguém será obrigado a fazer nada senão em decorrência de lei (ou de costume), a sujeição do executivo à vontade da nação, representada pelo parlamento, e o direito ao acesso igualitário a tribunais.

1.1.2 Burocracia Weberiana, Crise e *New Public Management*

Para fazer frente à configuração estatal do Estado de Direito, em que foi demandada a separação entre o público e o privado, surgiu a Administração Pública (Ferraz, 2007). A partir desse momento, ela passou a estar duplamente subordinada, tanto ao Direito quanto ao poder político (Ferraz, 2007) e começou a ser discutida uma profissionalização e burocratização do serviço público, com funcionários públicos que não podem ser demitidos ao sabor do mandatário corrente, e que garantissem a continuidade do serviço a ser prestado mesmo com alternância de poder. Como resume Neves (2013), os funcionários públicos seriam “o conjunto dos indivíduos que exerce uma atividade laboral, mediante remuneração e outros benefícios patrimoniais e sociais, para uma entidade pública, sujeitos a uma disciplina jurídica que compreende um mínimo denominador comum de regime jus-publicista, constitucionalmente delimitado”.

Com a influência da emergente Administração Científica e do crescente movimento da reforma do serviço público nos Estados Unidos pós-guerra civil, os reformadores, em especial Woodrow Wilson, consideravam, segundo Rosenbloom (1983:220), que a Administração Pública era “*‘a field of business’ and consequently largely a managerial endeavor. (...) Public administration was to be geared toward the maximization of effectiveness, efficiency and economy*”². Wilson (1887:28) argumentava que “*(...) administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its office*”³. Além disso,

2 “campo de negócios e, conseqüentemente, em grande medida, um empreendimento gerencial. (...) A administração pública deveria ser direcionada à maximização da efetividade, eficiência e economia”, em tradução livre

3 “A administração localiza-se fora da esfera da política. Questões administrativas não são, necessariamente, questões políticas. Embora a política defina as tarefas para a administração, não deve ser submetida à manipulação de seu corpo funcional”, em tradução livre.

cita J. K. Bluntschli em que “*Politics is (...) the special province of the statesman, administration of the technical official*”⁴.

Tahmasebi e Musavi (2011) atribuem a Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber a profissionalização e burocratização do serviço público. Segundo esses autores, Goodnow defenderia também o fortalecimento da política mediante a separação das funções política e administrativa, do que derivava a separação dos poderes. O modelo final adotado seguiu, segundo Rosenbloom (1983), o delineamento que Weber adotou para sua burocracia de tipo ideal, e, conforme Secchi (2009: 351), tinha

”[n]o exercício da autoridade racional-legal” a “fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.”

Secchi (2009) chamava a atenção para a centralidade da eficiência organizacional no modelo weberiano, em que a alocação racional dos recursos se traduzia principalmente na alocação dos recursos humanos dentro da organização. Hall (1971: 30-31), por sua vez, resume as prescrições de Weber em seis dimensões:

1. Divisão do trabalho baseada na especialização da função.
2. Uma definida hierarquia de autoridade.
3. Um sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes dos cargos.
4. Um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo.
5. Impessoalidade nas relações interpessoais.
6. Promoção e seleção segundo a competência técnica.

Já Drechsler (2005: 12) descrevia as características mais importantes apontadas pelo próprio Weber como sendo “*the most efficient P[ublic] A[dministration] was a set of offices in which appointed civil servants operated under the principles of merit selection (impersonality), hierarchy, the Division of labor, exclusive employment, career advancement, the written form, and legality*”⁵. As prescrições de Weber de como eram as burocracias mais eficientes, que

4 “A política é a esfera especial do estadista, a administração, do agente técnico”, em tradução livre.

5 “A Administração Pública mais eficiente consistiria num conjunto de setores nos quais servidores públicos designados operariam sob os princípios de seleção meritocrática (impessoalidade), hierarquia, divisão do trabalho, dedicação exclusiva, progressão na carreira, forma escrita e legalidade”, em tradução livre.

seguiram essas características, fez com que a comunidade científica acabasse batizando de burocracia weberiana, e que foram entendidas como o ideal a ser perseguido de eficiência do Estado, embora Drechsler lembre que mesmo Weber não gostava muito deste modelo que descrevera.

No entanto, já na década de 1940, surgiam críticas ao modelo burocrático. Secchi (2009: 353) enumera os principais efeitos negativos da burocracia apontados por Robert Merton em 1949: a redução na motivação dos funcionários, a resistência a mudanças, a priorização das normas em detrimento aos objetivos do serviço, o abuso da senioridade como norma para progressão na carreira, que diminuía a competitividade entre os funcionários, o desprezo pelas necessidades individuais dos cidadãos decorrentes do excesso de impessoalidade, e mesmo a arrogância dos funcionários em relação aos cidadãos aos quais o serviço deve ser prestado. Gouldner (1971), em 1964, criticava a aplicação das prescrições weberianas independentemente da forma de introdução das normas, a obediência cega às normas, e a falta de discussão de a quem servem as normas impostas.

Com a crise do Estado providência na década de 1970, em um contexto de crise do petróleo, fim da convertibilidade do dólar com o ouro e das demais moedas com o dólar, aumento de inflação e do desemprego, surgiam ainda mais críticas à adoção do modelo burocrático. Mozzicafredo (2001: 3) resume as quatro principais:

- Aumento dos gastos públicos resultantes da expansão dos direitos sociais e dos gastos com os agentes do serviço público.
- Aumento da complexidade das tarefas e do tempo necessário para as respostas aos cidadãos, em descompasso com as mudanças tecnológicas e mercadológicas decorrentes da terceira revolução industrial.
- Alteração das expectativas dos cidadãos, que queriam mais serviços e que os atuais fossem prestados com maior qualidade.
- Novas tendências de reformas administrativas de descentralização, transparência e flexibilização.

Offe (1987: 504) oferece ainda mais uma razão, ao incluir o elemento moral brandido pelos setores neoconservadores sobre os aspectos maléficos do Estado providência sobre os laços entre cidadãos e os aspectos de solidariedade, além de danificar a ética do trabalho. Esse grupo alegava que o modo de operação impessoal e abstrato do Estado se distanciou dos *“moral resources, common values, and potentialities for solidarity within civil society, thereby*

*rendering these resources useless and the adherence to solidary commitments worthless”*⁶. Aponta, no entanto, três aspectos dessa lógica, com os quais concorda, em que as demandas ao Estado aumentam continuamente, que os receptores das ajudas não têm nenhuma obrigação de contrapartida moral à ajuda que recebem, e que, devido à natureza da economia liberal capitalista, está sujeita às flutuações do mercado e da arrecadação, induzido a graves crises fiscais quando as condições econômicas não são ideais.

Foi nesse contexto que surgem as ideias da New Public Management (NPM) que Drechsler (2005) descreve como a absorção, pelo setor público, das técnicas e princípios de administração privada, sob uma perspectiva neoliberal do Estado e da economia, com o objetivo de criar um Estado mínimo, com diminuição da atividade pública, e que esta seja exercida segundo os princípios da eficiência, como um negócio. Pitschas (1993: 649-651), descrevia os seguintes objetivos para a NPM:

- Diminuir o tamanho do Estado: as autoridades devem avaliar quais tarefas são indispensáveis pelo Estado, e deixar as demais por conta do setor privado. Essa iniciativa tinha o intuito de evitar abuso de burocratização e também dizia respeito à introdução de conceitos privados como competição e mercado à Administração Pública.

- Desenvolvimento Institucional e Descentralização: preconizava-se desconcentrar das mãos do governo central as tarefas e conceder mais tarefas e responsabilidades ao governo local.

- Reformas Administrativas: ao invés da obediência cega às normas, a ação pública deveria ser centrada no usuário; a expertise e autoridade deveriam ficar próximas dos clientes; competição entre serviços deveria ser permitida e institucionalizada; reorganização interna deveria ser seguida por uma abordagem gerencial mediante o uso eficiente de recursos humanos e financeiros. O mais importante, segundo o autor, era garantir uma produção de serviços públicos orientada ao público.

No entanto, duas décadas depois de iniciadas as reformas ao redor do mundo, os problemas inerentes à NPM tornaram-se evidentes e, como resume Drechsler (2005), não se pode dizer que tenham tido êxito, visto não haver provas empíricas de que tenham levado a aumento de produtividade ou maximização de bem estar social, mas que tenham sido um fracasso relativo. O autor aponta que a NPM não percebe diferenças entre os interesses público e privado e, desse

6 “recursos morais, valores em comum e potencialidades para solidariedade dentro da sociedade civil, com isso tornando inúteis tais recursos e sem valor a adesão a compromissos morais”, em tradução livre.

modo, compromete valores ainda mais importantes numa democracia: a regularidade, a transparência e o devido processo. Além disso, lembra que a abordagem mercadológica da NPM era baseada em uma lógica de quase mercado, o que não é suficiente para reproduzir os resultados de um mercado propriamente dito.

Nick Manning (2000), do Banco Mundial, sob o título “*Did it work*” de sua palestra “*The New Public Management & Its Legacy*”, comenta que os efeitos da NPM nos países em desenvolvimento têm sido inconclusivos, com alguma melhora na eficiência mas sem melhoras visíveis na redução das desigualdades, ao mesmo tempo em que os gastos com as transformações radicais em geral foram maiores do que os ganhos apurados. Matias-Pereira (2008) dá uma dimensão da dificuldade de avaliar os efeitos práticos das reformas gerencialistas, especialmente levando em conta as especificidades das reformas implementadas por cada país e pelos sistemas já existentes anteriormente às reformas. Segundo ele, não houve mensurações suficientes para avaliar corretamente a eficácia do modelo, mesmo no Reino Unido, duas décadas depois de haver começado a implantação do modelo.

Fukuyama (2006) trata de um ponto bastante sensível: a ênfase dada à diminuição do tamanho do Estado não foi compensada com o fortalecimento do Estado nas áreas em que continuava atuante. Desse modo, o resultado não foi necessariamente um Estado menor, mas um Estado mais fraco e menos atuante. Suas conclusões vão ao encontro daquelas de Matias-Pereira, em que as reformas econômicas liberalizantes foram os destaques dos governos, que acabaram por reduzir a capacidade estatal de atendimento das demandas dos cidadãos.

1.1.3 As Reformas Administrativas e o Estado-Providência no Brasil

A primeira tentativa de abolir o patrimonialismo e instaurar uma administração profissional sob os moldes weberianos no Brasil foi a reforma administrativa de Getúlio Vargas na década de 1930, com a instituição de concursos públicos para seleção de novos servidores públicos em 1934, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 e a criação de um estatuto para os funcionários públicos em 1939 (Paiva, 2009; Bresser-Pereira, 1996).

Tal esforço baseava-se nos princípios de profissionalização e burocratização da Administração Pública, mas, a despeito dos esforços do governo autoritário de Vargas, as reformas da época não foram suficientes para eliminar o clientelismo e o patrimonialismo da prática administrativa no Brasil. Matias-Pereira (2008: 76) afirma que o modelo de burocracia pública nunca chegou a se consolidar no Brasil, com um “um padrão híbrido de burocracia patrimonial”, e que o clientelismo, o corporativismo, o fisiologismo e a corrupção são sintomas

marcantes de que o Estado patrimonialista ainda persiste. Abrucio (2007) exemplifica com a nomeação política dos conselheiros dos tribunais de conta, o órgão responsável pelo controle externo dos entes subnacionais. Paiva (2009: 788-789) conta que Lawrence Graham entrevistou funcionários públicos brasileiros em meados do século XX e constatou que grandes dificuldades foram encontradas pelos funcionários públicos na adaptação às mudanças, cujas cinco principais foram:

- As técnicas administrativas usadas não eram adequadas às realidades enfrentadas;
- Havia muita dificuldade para organizar o treinamento de pessoal;
- Não havia um plano de salário bem definido, visto que o cenário de alta inflação crônica que persistiu por mais de cinquenta anos impedia mensurações, comparações e definições entre carreiras e ao longo do tempo, ficando mais sujeitos à força política de cada carreira do que propriamente da importância das atribuições e da eficiência e produtividade;
- Não existia um plano de classificação de posições;
- A mobilidade dentro da estrutura funcional era demasiadamente lenta.

Uma nova reforma seria ensaiada em 1967, quando o governo não constitucional instaurado a partir do golpe civil-militar de 1964 publicou o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro, que Bresser-Pereira (1996) lembra que foi posteriormente revertida. De fato, Abrucio (2007) destaca os antigos problemas da Administração Pública brasileira que foram acentuados pelo regime autoritário, entre os quais o aumento da politização da burocracia nos estados e municípios e a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, em direção contrária aos objetivos da burocratização.

No processo de redemocratização, a Assembleia Constituinte preocupou-se, como lembra Bresser-Pereira (1996), em terminar o processo de burocratização iniciado por Vargas, e acaba enrijecendo excessivamente a burocracia estatal, sem, no entanto, extinguir traços fortes do patrimonialismo, como os inúmeros cargos públicos à disposição dos políticos para livre nomeação a cada eleição. Tanto ele quanto Abrucio elogiam, por outro lado, a exigência de concurso público como forma de seleção meritocrática e universal, e a instituição da Escola Nacional de Administração Pública, para treinamento dos servidores, dois pilares da tradição weberiana.

Embora tenha havido discussões acerca do reforço da construção da burocracia nacional, apenas em 1990 o tema da reforma e modernização administrativa retornaria à política nacional, já sob o governo do presidente eleito Fernando Collor, que pregava o Estado mínimo e acusava os servidores públicos, em especial os mais bem remunerados, de serem “marajás”, ou seja,

excessivamente ricos em um país formado majoritariamente por pobres. Em decorrência disso, conforme frisa Abrucio (2007), durante este governo (1990-1992), o Estado foi desmantelado e o culpou-se o serviço público pelos males da nação, desprestigiando os servidores. Além do prejuízo à prestação de serviços à população e dos excessos cometidos contra os servidores públicos, o discurso acabou por ideologizar o termo reforma do Estado, que, no imaginário nacional, a partir de então significaria necessariamente aplicar os conceitos e ideias neoliberais na Administração Pública, dificultando o trabalho posterior dos reformadores de 1995.

1.1.3.1 Estado Providência no Brasil

Carvalho (2015) demonstra como os direitos no Brasil seguiram o caminho inverso das grandes democracias ocidentais: primeiro foram os direitos políticos, previstos na Constituição outorgada por D. Pedro I em 1822 (e retirados durante as ditaduras de Vargas, entre 1930 e 1945, e civil-militar, entre 1964 e 1985) e, em geral, ampliados posteriormente; em seguida os direitos sociais, que começaram a ser entregues durante essas mesmas ditaduras, parcialmente em contrapartida à perda dos direitos políticos, e finalmente ampliados na promulgação da Carta Constitucional de 1988; para apenas em 1988 ter-se a garantia da aplicação dos direitos civis, que até então eram apenas letra morta nas leis. Nessa cronologia, embora direitos trabalhistas fossem garantidos desde a década de 1930, e a previdência social unificada na década de 1970, apenas com a Carta Magna de 1988 foram universalizados o acesso à saúde e à educação, além da ampliação das preocupações sociais de um Estado providência típico.

No entanto, a despeito do esforço dos constituintes em garantir um grande leque de serviços aos cidadãos, o país enfrentava uma grave crise econômica desde 1979, quando a renda per capita estagnou e a inflação, já crônica, disparou (Bresser-Pereira, 1996; Bresser-Pereira, 1998). Foi nesse ambiente econômico desfavorável que iniciou a implantação de um modelo que já tinha mostrado graves desgastes na Europa ocidental decorrentes de déficits fiscais, e que, no âmbito da Administração Pública, procurava superar o modelo weberiano e encontrar novas formas de gerenciar o Estado. Quanto a esse aspecto, Matias-Pereira (2008: 76) destaca que “no processo de transformação institucional no setor público brasileiro, orientado nos últimos 15 anos, prevalece a visão do paradigma neoliberal, tendo como referência a preocupação com o ‘ajuste fiscal’” (grifo no original), ou seja, qualquer reforma administrativa teria o condão de diminuir o peso e o custo do Estado para melhorar as contas públicas. O Estado providência, no Brasil, já nasceu sem recursos.

1.1.3.2 Reforma Administrativa de 1995

Outra preocupação da Assembleia Nacional Constituinte foi completar a instituição da burocracia, que havia iniciado 50 anos antes, consolidando uma Administração Pública “arcaica, burocrática ao extremo (...) altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta” (Bresser-Pereira, 1996). Como argumenta Matias-Pereira (2008), “[n]a gestão pública, o país nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada. Constata-se a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial”. E, com a redemocratização, um efeito colateral inesperado da pretensa reforma administrativa de Fernando Collor foi a aprovação da Lei nº 8.112/1990, que, nas palavras de Abrucio (2007: 70), “constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista”.

Enquanto, no Brasil, a preocupação era a instauração da burocracia, na Europa e nos Estados Unidos a crise do Estado de bem-estar social (welfare state) aprofundava as discussões sobre a limitação do modelo weberiano. Bresser-Pereira (1998: 5) lembra que apenas em 1995, após a posse de Fernando Henrique Cardoso, o tema da reforma administrativa voltou à voga no Brasil, como “de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos”. Tratava-se da época de consolidação do Plano Real, o plano econômico instituído a partir de 1993 que encerrou um período de 60 anos de inflação alta. Por esse motivo, Matias-Pereira (2008: 75) destaca que a reforma administrativa estava inserida em um grande projeto de reforma do Estado, cujo principal objetivo era manter o equilíbrio das contas públicas e ampliar a capacidade de ação estatal.

1.1.3.3 Premissas da Reforma de 1995

Bresser-Pereira, como bem lembra Abrucio (2007), foi o Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare) entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique. O autor reforça que o ministro não abandonou o ideal meritocrático do modelo weberiano, mas, ao contrário, o aperfeiçoou, e que

“sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública” Abrucio (2007: 71).

Em artigo apresentado em 1996, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira apresenta as premissas que fundamentaram a reforma administrativa a partir de 1995. Em primeiro lugar, o Ministro sempre defendeu que a reforma administrativa, embora fortemente inspirada nos ideais da New Public Management, não tinha o condão de despir o Estado de funções de *welfare* como na óptica neoliberal. Pelo contrário, denominava de Estado social-liberal sua proposta, em que o Estado continuava responsável pela proteção dos direitos sociais, especialmente saúde e educação, mas cujo exercício passa gradualmente da administração direta para o encargo de organizações que, embora tenham natureza pública, estivessem sob o controle social não estatal e submetidas ao direito privado, o que ele chamou de Organizações Públicas.

Em seu desenho de Estado, Bresser-Pereira dividia o Estado em quatro setores, que teriam, cada um deles, um tipo de reforma: o núcleo estratégico, responsável pelo poder político e pela definição das leis e políticas públicas; as atividades exclusivas de Estado, de polícia, fiscalização, regulamentação, fomento e seguridade social básica (no que demonstra não ter abandonado os princípios do Estado providência para a reforma); os serviços não exclusivos, principalmente os prestadores de serviços de educação, saúde e desenvolvimento científico; e os serviços produzidos para o mercado, exemplificado pelas empresas estatais. Um resumo de sua proposta está contido no quadro a seguir, elaborado a partir de outro constante no antigo sítio da internet do Mare, já não mais existente:

Setor do Estado	Componentes	Forma de propriedade	Forma de Administração
Núcleo Estratégico	Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios	Estatal	Burocrático-gerencial
Atividades Exclusivas	Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica	Estatal	Gerencial
Serviços não exclusivos	Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Pública não estatal	Gerencial
Produção para o Mercado	Empresas estatais	Privada	Gerencial

Quadro 1.1 - Setores do Estado, forma de propriedade e administração.

Fonte: baseado em Besser-Pereira (1996: 26)

Nesse projeto, o modelo burocrático não seria totalmente abandonado, pois o núcleo estratégico, devido às suas peculiaridades, manteria as principais características do modelo weberiano, adicionando a ferramenta do contrato de gestão para definir os objetivos das entidades executoras das decisões políticas, que passariam a ser agências autônomas, no caso

das atividades típicas de Estado, e organizações sociais, no caso dos serviços não exclusivos. Além disso, pregava o aperfeiçoamento, inclusive nas organizações sociais e agências autônomas, de um processo seletivo público baseado no mérito, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas e de um sistema de treinamento (voltado para as necessidades do órgão e dos cidadãos, frise-se).

Segundo Matias-Pereira (2008: 74-76), a reforma proposta por Bresser-Pereira tratava-se de um modelo pós-burocrático, que utilizava ferramentas do setor privado e aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, inspirada no gerencialismo britânico e nos princípios da NPM, no que ficou conhecido como administração gerencial, “apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social”, em linha com as experiências internacionais em curso à época. Sobre essa época, Abrucio (2007) ressalta a legislação que criou a figura da improbidade administrativa por enriquecimento ilícito de funcionários públicos como uma poderosa ferramenta para combate à corrupção, embora, na realidade, seja anterior em dois anos e meio ao início do mandato de Bresser-Pereira (Lei nº 8.429/1992).

1.1.4 As Reformas Administrativas e o Estado-Providência em Portugal

Uma das consequências da Revolução Liberal de 1820 foi a exigência de concurso público para seleção de funcionários com base no mérito, embora tenha levado cerca de 40 anos para se concretizar, reforçado a partir de 1935, no início do Estado Novo, época em que houve expansão do serviço público, com reforço da seleção por concurso público, exceto em cargos de alta direção (Ferraz, 2007).

Durante esse período, o número de funcionários públicos saltou de 25 mil para 197 mil entre 1935 e 1968 (Gouveia, 2007: 7), sem contrapartida em reformas explícitas que objetivassem ganhos de eficiência ou adequação às mais modernas técnicas de administração pública.

1.1.4.1 Reformas do período democrático

Após a Revolução de 1974, Gouveia (2007) aponta três fases do processo de modernização, com início nos governos do Professor Aníbal Cavaco Silva, período marcado pela entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (1986 a 1995), em que o Secretariado para a Modernização Administrativa — SMA, liderado por Isabel Corte-Real, empreendeu uma reforma com o principal intuito de desburocratizar e privatizar (Gouveia, 2007). Gonçalves (2013) lembra que, apesar da contemporânea tendência de seguir o modelo de britânico e

americano de tratar o cidadão como um cliente, desburocratizar e privatizar em Portugal seguiu uma dinâmica própria, em que se destacava colocar o cidadão em primeiro lugar. O autor destaca o debate acadêmico inconclusivo acerca da natureza da reforma da época se tratar de uma adesão ao *NPM*, o que demonstra que algumas características do modelo foram realmente aplicadas, embora não em sua totalidade.

A segunda fase apontada por Gouveia (2007: 3) corresponde ao governo do Eng. António Guterres (1995-2002), em que destaca “a desregulamentação, abertura e proximidade ao cidadão, a descentralização e a implementação do modelo de excelência (lojas do cidadão)”. Gonçalves (2013) também enfatiza as privatizações do setor público empresarial e a criação de órgãos reguladores, na esteira do tratado da União Europeia e da implementação do Euro.

Em 2002, a partir do governo de Durão Barroso, e que, segundo Gouveia (2007), persistiria pelo governo de José Sócrates, a autora classifica como a terceira fase das reformas administrativas portuguesas, em que se intensificou a aproximação às técnicas de gestão privada e a revisão dos estatutos e remunerações dos funcionários e dirigentes. Madureira (2015: 552) destaca a maior aproximação ao modelo da *NPM*, destacando “parcerias público-privadas, a gestão por objetivos, a avaliação de desempenho com critérios pretensamente mais objetivos e as novas regras estatutárias para os funcionários públicos”. Nessa época foram alteradas a forma de contratação de dirigentes públicos via concurso público pela Lei nº 51/2005, embora tais cargos continuem a ser ocupados pelas mesmas elites anteriores, ao sabor do partido governante (Ferraz, 2007).

1.1.4.2 Intervenção da Troika

Em sequência à crise econômica que atingiu fortemente Portugal em decorrência da crise financeira internacional de 2008, o país entrou em acordo com a *troika* (formada por Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu) em 2011 como contrapartida a um empréstimo para saldar seus déficits, no qual se comprometeu a reformar a Administração Pública com ofertas de formação, diminuição de efetivos, congelamento de salários, redução do orçamento da saúde e redução dos cargos de dirigentes, sem estudos antecedentes que justificassem sua implementação (Madureira, 2015).

Em 2014, uma nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei nº 35/2014) trouxe o aumento da jornada dos funcionários públicos de 35 para 40 horas semanais e um novo regime disciplinar.

1.2 O controle na Administração Pública

Tavares (2006a: 20) destaca, em sua obra, a importância do controle na gerência de patrimônio alheio, quando afirma que “quem gere o que é de outrem – o que sempre acontece no sector público e também pode verificar-se no sector privado – deve prestar contas sobre *o que fez, quando, como, porquê e para quê*” (grifos no original). É, portanto, uma área de bastante interesse para ambos os setores, e que vem ganhando importância ao longo dos últimos anos. Johnstone, Gramling e Rittenberg (2014), ao analisar os conceitos do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), chamam a atenção de que controle se trata de um processo, ou seja, tarefas e procedimentos contínuos; que é realizado por pessoas, e não apenas por manuais, sistemas e formulários; que pode fornecer garantias razoáveis, mas nunca garantia absoluta de conformidade; e que tem como objetivo o cumprimento de múltiplos objetivos, e não apenas a conformidade legal.

O controle interno é exercido por órgãos integrantes do mesmo poder, que integra a estrutura organizacional para acompanhar a execução dos atos e sugerir de forma preventiva ou corretiva ações a serem desempenhadas. A organização internacional *The Institute of Internal Auditors* – IIA, propõe a implantação de três linhas de defesa para controle interno e gerenciamento de riscos (IIA, 2013):

- 1ª Linha – Gestão Operacional: os gerentes de nível médio conduzem os processos e mitigam os riscos diariamente, supervisionando a execução;
- 2ª Linha – Gerenciamento de Risco: a administração estabelece corpos de gerenciamento de riscos conformidade para supervisionar a primeira linha de defesa;
- 3ª Linha – Auditoria Interna: avaliação da organização como um todo, diretamente subordinada à administração, com alto grau de independência para fiscalizar os processos, procedimentos e as duas linhas anteriores de defesa.

Já o controle externo é exercido por uma organização que não faça parte da mesma estrutura. Embora não faça parte da organização, desempenha papel importante na governança de controle.

Ao Estado incumbe, tradicionalmente, o exercício de várias funções de natureza pública, distribuídas especialmente entre os poderes em que é dividido, e para isso é dotado de recursos provenientes, especialmente, de tributos recolhidos entre os cidadãos. Tais recursos, disponíveis aos titulares do poder político, que dispõem de autonomia para planejar as alocações do exercício seguinte, estão sujeitos a controles prévios e sucessivos, para o qual todo um sistema de controle costuma ser previsto, de modo a promover a transparência, a ética, a

probidade, a manutenção do aparato estatal e a persecução dos objetivos para os quais os titulares do poder político foram eleitos, e, por esta razão, o controle se destaca como uma das principais funções do Estado.

No Brasil, o controle interno da União (nível federal) é constituído de um sistema definido pela Lei 10.180/2001, totalmente interno ao Poder Executivo Federal, formado pelo Sistema de Planejamento e Orçamento, que supervisiona a execução dos planos e programas setoriais; o Sistema de Administração Financeira Federal e o Sistema de Contabilidade Federal, que cuidam do controle das contas do Poder Executivo; e o sistema formado pela Secretaria Federal de Controle Interno, o Sistema de Correição e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal da CGU, órgão central do sistema de controle interno, e por órgãos setoriais de vários ministérios, que é responsável pela fiscalização da maioria dos órgãos da Administração Pública, com exceção do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Advocacia Geral da União, Casa Civil, e Presidência e Vice-Presidência da República, para os quais há órgãos de fiscalização exclusivos (Loureiro *et al*, 2009).

O controle externo das contas federais no Brasil é feito pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O julgamento, em que há a decisão pela aprovação ou reprovação das contas, é competência do Poder Legislativo; a despeito da denominação “tribunal”, as contas não são efetivamente julgadas pelo TCU. Nos estados da federação há também tribunais de conta estaduais, ligados às assembleias legislativas ou câmara legislativa, no caso do Distrito Federal. Dois municípios possuem tribunais de contas municipais ligados à câmara de vereadores (São Paulo e Rio de Janeiro) e três estados possuem tribunais de contas dos municípios, vinculados à Assembleia Legislativa (Bahia, Goiás e Pará), que julgam as contas dos municípios do estado, deixando ao respectivo tribunal de contas estadual a competência para julgar as contas do próprio estado.

Em Portugal, o Sistema de Controlo Interno é formado por três níveis: o controlo operacional, em que a entidade faz seu auto-controle; o controlo sectorial, exercidos pelos Coordenadores dos Programas Orçamentais; e o controlo estratégico, o terceiro nível, é exercido horizontalmente sobre toda a administração financeira do Estado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) (nº 5 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho; Tribunal de Contas, 1999; Fachada, 2014).

Quanto ao controle externo, ao Tribunal de Contas, do âmbito do poder judicial e, portanto, órgão de soberania (Tribunal de Contas, 1999), compete o controle financeiro e jurisdicional, enquanto à Assembleia da República cabe o controle político e tomar as contas do Estado

(Tavares, 2006b; Fachada, 2014). O Tribunal fiscaliza o orçamento e, sobre seu parecer, a Assembleia aprecia e aprova. Além disso, o Tribunal de Contas Europeu supervisiona e exerce controle jurisdicional dentro de seus limites e competência.

O enriquecimento ilícito

Em muitos casos, o ilícito cometido contra a Administração Pública não é facilmente identificável. Uma mercadoria que entrou no mercado interno pagando tributos mais baixos por ter sido registrada como outro pode nunca mais ser encontrada para comprovar o ilícito. Nesses casos, a única forma de comprovar que alguma coisa está errada é mediante a verificação de que os salários recebidos pelo agente público não bastam para justificar o nível de vida que ele leva.

Percebe-se que, frequentemente, oculta-se muito bem os crimes, o que dificulta a investigação e o apuramento da sua ocorrência. Muzila et al (2012) destacam a dificuldade que pode haver ao obter provas para as investigações, ou a necessidade de competências bastante específicas e de custosa aquisição. Ademais, muitas vezes as próprias testemunhas são cúmplices da ilegalidade, ou mesmo os envolvidos usam poder e influência para intimidar eventuais testemunhas e destruir provas de seus crimes. As próprias provas podem ter uma natureza efêmera e não poderem mais ser recuperadas, com a contrapartida ao agente público paga em espécie, sem ser possível o rastreamento.

Quanto aos agentes públicos, geralmente esse é o seu único ou, ao menos, principal emprego, na esteira da recomendação do tratamento da burocracia por Max Weber. Desse modo, espera-se que a remuneração seja a principal senão a única fonte de renda desse trabalhador. Outras fontes de recursos que eventualmente o trabalhador tenha seriam secundárias, e não responderiam por parcela significativa de seu nível de vida.

Obviamente, caso o agente público possua outras fontes de rendimentos que sejam comprováveis e compatíveis com sua função pública, devem ser consideradas quando da apreciação da sua variação patrimonial, desde que consigam comprovar, mediante documentos hábeis e idôneos, sua origem lícita. Como demanda o exercício da Função Pública, espera-se dos agentes públicos que cumpram seus deveres de ética e transparência e a supremacia do interesse público e, nesse aspecto, mantenham sempre regulares suas contas e cuidem para certificar-se com bastante cuidado os registros dos rendimentos que advenham de fontes externas à profissão principal. Os agentes públicos têm a obrigação moral de prestar contas com seus superiores hierárquicos absolutos, o povo.

2.1 Diferença entre Enriquecimento Injustificado e Ilícito

Importa ao Estado conhecer a origem dos recursos dos seus cidadãos, por motivos que vão de estatísticas oficiais ao eventual cometimento de crimes, passando pelo financiamento do Estado (via tributos sobre a renda ou patrimônio). Em que pese o princípio do *pecunia non olet* (dinheiro não tem cheiro), em que informa que, para fins fiscais, a origem do rendimento não é importante, a tributação pode ser uma forma de se chegar a outros ilícitos penais, dos quais, inclusive, sonegação de mais tributos.

Toda a fonte de riqueza possui uma origem. Dinheiro ou patrimônio não se criam do vácuo. São fruto de trabalho ou exploração de atividade econômica, patrimônio anterior, doações, herança ou outros meios. O cuidado para que a riqueza não seja transferida indevidamente a outrem traduz-se no princípio do não enriquecimento ilícito, que Garcia e Alves (2008) afirmam remontar ao direito romano. É quando a renda e o patrimônio pré-existent não são suficientes para arcar com o nível de gastos ou crescimento do patrimônio de uma pessoa que se começa a classificar como enriquecimento injustificado, riqueza inexplicável, desproporcional ou vários outros nomes para a mesma situação.

Em geral, o ato de enriquecer por si só não constitui um problema. Ele pode passar a ser quando decorre de algo deletério a outrem. Como define Cunha (2019), passam a ser crime os comportamentos que as normas de caráter penal assim tipificados, ou seja, uma construção discricionária de cada sociedade, variável no tempo e no espaço. No caso do enriquecimento injustificado, cada país que o torna ilícito o faz de uma maneira diferente. Há desde casos em que se considera apenas uma infração administrativa cometida por gestores públicos⁷ a outros casos em que os funcionários públicos podem ser sujeitos ativos desse crime⁸, e até mesmo a pessoas acusadas de exploração sexual⁹.

7 Na Romênia, gestores públicos e parlamentares podem perder seu cargo e ter seus bens confiscados ou ter de pagar uma multa equivalente ao acréscimo patrimonial não justificado, de acordo com a Lei 115/1996 (Jorge, 2007).

8 Na Argentina, os funcionários públicos podem ser condenados a penas de 2 a 6 anos de prisão e multa por enriquecimento ilícito - Artigo 268 (2) do Capítulo IX bis do Código Penal da Nação Argentina, Lei 11.179 de 1984. Em Hong Kong, os gestores públicos podem ser submetidos a pena de até 10 anos de prisão e multa de um milhão de dólares de Hong Kong, - seções 10, (1) e 12 (1) da Lei de Prevenção ao Suborno, Capítulo 201, de 9171.

9 Na França, pessoas que convivam com outras que se entregam à prostituição e não tenham como justificar os recursos necessários para seu modo de vida são assemelhados a proxenetas – art. 225-6, 3º, do Código Penal francês.

A decisão da sociedade de criminalizar o enriquecimento injustificado decorre da grande dificuldade em comprovar o modo como se dá a corrupção. Mgba Ndjie (2015) argumenta que os investigadores podem abusar ou burlar os métodos diretos de comprovação, como escutas telefônicas, espionagem e operações simuladas. Por isso Muzila (2012: 5) destaca que *“often, the only tangible evidence that a crime has taken place is the money that changes hands between the corrupt official and his partner in crime, thus the enrichment of the corrupt official becomes the most visible manifestation of corruption.”*¹⁰.

2.2 A ilicitude do enriquecimento injustificado no Estado democrático de direito

A grande crítica à tipificação de crime por enriquecimento injustificado reside na incompatibilidade de uma presunção legal com os princípios do Estado democrático de direito, em especial a presunção de inocência, proteção ao auto-incriminamento, princípio da legalidade e não inversão de ônus da prova (Muzila, 2015; Pinhal, 2012; Mgba Ndjie, 2015). Em contrapartida, questiona-se se esses princípios são realmente incompatíveis com a figura do enriquecimento ilícito, ou mesmo se há uma afronta a eles, visto que os princípios devem ser ponderados, e não existem fora do arcabouço jurídico que os sustenta. Outros princípios e fatos podem ser igualmente importantes, principalmente por confrontar uma garantia individual ao resguardo do patrimônio de toda a comunidade a quem esse indivíduo serve.

2.2.1 Interesse Público

Quando se tem em questão a Administração Pública, é importante ter em mente quais são os valores mais caros à Constituição para que seu corpo técnico os siga. A Administração Pública portuguesa, por exemplo, é regida, principalmente, pelos princípios descritos no artº 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao qual ela dedicou um item exclusivo, enquanto os demais princípios (legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé), dividem o mesmo artigo, mas em item separado. O seu art. 269º dá o mesmo destaque a esse princípio quando define o Regime da Função Pública. Também no estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro,

¹⁰ “Frequentemente, a única prova tangível de que um crime aconteceu é o dinheiro que troca de mãos entre o funcionário público corrupto e seu comparsa, portanto o enriquecimento do funcionário público corrupto se mostra a manifestação de corrupção mais visível”, em tradução livre.

destaca-se o princípio da supremacia do interesse público como primeiro dever geral do trabalhador do serviço público.

No Brasil, o princípio da supremacia do interesse público está implícito na Constituição Federal de 1988 e nas demais leis e nas normas, ao inspirar o legislador e guiar o julgador. A Lei 9.784/1999, por sua vez, expressa claramente o interesse público como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira. Garcia e Alves (2008) o resumem na máxima de que “toda a atividade estatal deve buscar a consecução de uma finalidade pública”, lembrando que os agentes públicos devem abster-se de praticar atos cujo interesse não seja o público.

Canotilho (2014) destaca como o interesse público é o objetivo constitucional da Administração Pública, sem esquecer que é exercida por pessoas que têm seus direitos e que só se vinculam à função pública durante o exercício de suas funções. O trabalhador no serviço público está, portanto, constantemente submetido às exigências éticas da sociedade, e comunga com os demais cidadãos de todos os direitos que lhes são previstos, mas deve, além disso, restringir-se ainda mais quanto ao exercício de seu ofício, estritamente delimitado pelo interesse público, e demais princípios da Administração Pública.

2.2.2 Direitos individuais do cidadão que exerce o serviço público

Desses princípios decorre que o serviço público, com toda a ética a que está submetido, conforme visto no item 2.2.1, exige do trabalhador muito mais compromissos quanto à transparência e lisura em relação à entidade ao qual servem do que se espera de outros trabalhadores. São cargos revestidos de confiança da sociedade na lide com o patrimônio e o erário públicos. A importância do zelo com a coisa pública é tal que tanto o Código Penal português quanto o Código Penal brasileiro dedicam um capítulo inteiro a crimes que só podem ser cometidos por quem exerce a Função Pública (Capítulo IV do Código Penal português, Capítulo I do Título XI do Código Penal brasileiro), muitos deles que dizem respeito a formas de corrupção ativa ou passiva.

Convém lembrar que todo cargo público deve ser preenchido por um cidadão, revestido de direitos e deveres perante a sociedade, e que também deve ser protegido de eventuais abusos que o Estado cometa contra si. Está, também, submetido a um sistema especial em que, por ser trabalhador do serviço público, possui obrigações e garantias que não se aplicam aos demais cidadãos. Não se trata de um cidadão especial, mas de um cidadão que exerce uma função que tem especial importância para a sociedade, e que, conseqüentemente, pode ter seus atos acompanhados com mais minúcias por ela. Diante dos eventuais crimes contra a administração pública, assim como diante de quaisquer outros que o cidadão seja acusado, é preciso que sejam

garantidos os direitos de defesa, conforme previsto no art. 32º da CRP, em especial a total garantia de defesa e a presunção de inocência, elementos basilares de qualquer Estado de Direito, como lembram Miranda e Medeiros (2010). Canotilho (2014) ainda faz referência aos princípios *in dubio pro reo*, em que o juiz deve se posicionar favoravelmente ao réu em caso de dúvidas sobre os fatos, e *nulla poena sine culpa*, em que, não convencido o juiz acerca dos fatos, não pode condenar o réu.

Quanto à apuração administrativa de delitos cometidos, além das garantias constitucionais, há, também, no Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas em Portugal, uma série de garantias quanto aos seus direitos de defesa, como a prescrição após um ano do suposto cometimento de falta (art. 6º), possibilidade de retorno ao serviço público mesmo após demissão (art. 11º), reserva hierárquica de competência disciplinar (art. 13º), proporcionalidade de penas (art. 20º) e o próprio procedimento disciplinar (Capítulo IV), que prevê um rito processual próprio para os trabalhadores em Função Pública.

No regime disciplinar do servidor público brasileiro, destacam-se, em contraste, a prescrição em até 5 anos (art. 142), e a limitação que o servidor público tem de que se for demitido por corrupção ou improbidade administrativa não pode voltar ao serviço público federal (art. 137, parágrafo único, ambas da Lei nº 8.112/1991).

2.2.3 Presunção de inocência

Um dos princípios basilares do Estado de direito, a presunção de inocência representa, nas palavras de Miranda e Medeiros (2010: 511-512), “um acto de fé no valor ético da pessoa, próprio de toda sociedade livre, democrática”, e “**não há razão para não considerar inocente quem não foi ainda solene e publicamente julgado culpado por sentença transitada em julgado**” (grifo no original). Depreendem-se, deste princípio, outros corolários igualmente importantes (adaptada de Canotilho, 2014):

- proibição de inversão do ônus da prova;
- proteção ao auto-incriminamento;
- em caso de dúvida, a decisão deve ser favorável ao réu (*in dubio pro reo*);
- a condenação deve ser feita apenas com uma dose considerável de certeza (*beyond a reasonable doubt*) e, em caso de dúvidas, o réu deve ser absolvido;
- proibição da antecipação de penas a título de medidas cautelares
- proibição de efeitos automáticos da instauração do procedimento criminal.

Alguns desses itens serão discutidos mais detalhadamente nos tópicos seguintes, dada sua importância ao tema presente. Todos esses corolários se aplicam não apenas na esfera penal, mas em todas as esferas do direito. Naturalmente, não se trata de presunção absoluta, que não aceita prova em contrário, o que acarretaria a impossibilidade de suspeição e investigação de qualquer pessoa, mas uma garantia de que apenas quem fosse realmente culpado seria punido.

Afinal, trata-se de um sistema de direitos fundamentais, entre os quais se situam a proteção dos interesses de todos os demais detentores de direitos fundamentais, e cuja aplicação pode gerar conflitos entre o direito de uns em relação ao direito de outros. No entanto, o ônus probante cabe sempre ao acusador, a quem cumpre apresentar todos os elementos que configuram, com elevado grau de certeza, que o réu efetivamente cometeu o delito que se acusa. Provada a culpabilidade, não há mais que se falar em inocência, caindo por terra a presunção assumida, e o acusado deve ser submetido à pena prevista.

2.2.4 Proteção ao auto-incriminamento

Como corolário do princípio da presunção de inocência, a proteção ao auto-incriminamento dita que ninguém é obrigado a fazer prova contra si mesmo. É a partir desse princípio que o acusado tem o direito ao silêncio, e que se não se manifestar não pode ser usado como prova contra si.

Marinho e Pinto (2009: 5), em crítica à criminalização do enriquecimento ilícito, rejeitam “que a responsabilidade criminal derive de presunções assentes no silêncio dos acusados”. Não se depreende, todavia, que o silêncio constitua uma salvaguarda ao acusado, mas apenas que não seja interpretado como confissão de eventual ilícito cometido.

2.2.5 Princípio da legalidade

Um dos princípios mais importantes do direito penal é que não há crime sem uma lei prévia que o defina (*nullum crimen sine lege*), o princípio da legalidade. Está plasmado nos arts. 18 e 29 da Constituição portuguesa, e no inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal brasileira, como um direito fundamental.

Canotilho (2014) define quatro requisitos necessários para uma lei restritiva de liberdade: que seja compatível com a Constituição; que proteja algum interesse ou direito previsto na Constituição; que respeite a proporcionalidade entre o direito a proteger e a restrição a se impor; e que tal restrição não ofereça um risco ao direito que deveria proteger. Relaciona, ainda, três requisitos formais: o caráter geral e abstrato, que não tenha efeito retroativo, e que siga o rito legislativo adequado.

2.2.6 Não inversão de ônus da prova

Devido à presunção inicial de que todo cidadão é inocente, cabe a quem acusa apresentar prova em contrário de que não o seja. Ninguém precisa provar que é inocente, pois já há essa presunção, é a culpabilidade que precisa ser provada por quem acusa. Inverter essa obrigação e atribuir ao acusado a responsabilidade por se provar inocente, sem fartas provas contrárias, é inaceitável num Estado de Direito, por afrontar o princípio da presunção de inocência.

No caso específico do enriquecimento ilícito, a parte acusadora precisa fazer prova, em primeiro lugar, de que o patrimônio do acusado cresceu de maneira que não possa ser explicada exclusivamente por seus rendimentos comprovados. Constitui-se então uma comprovação de desproporcionalidade até que provas contrárias sejam apresentadas. Caso contrário, uma lei pode prever que essa desproporcionalidade constitua uma prova e presumir que foi adquirida por meios ilícitos. A linha entre apresentar provas pela parte acusadora que demandam explicações e obrigar ao acusado que faça provas a seu favor que não pode ser cruzada.

2.2.7 Princípio da proporcionalidade

No direito penal, o princípio da proporcionalidade prevê que a pena deva ser proporcional ao bem jurídico que se está protegendo. Desse modo, é importante que esteja claramente delimitado na lei qual direito jurídico se está a proteger. Como lembram Emerson e Garcia (2008), “o princípio da proporcionalidade impõe a obrigação de que o poder público utilize os meios adequados e interdita o uso de meios desproporcionais”.

Uma das principais críticas que se faz à criminalização do enriquecimento ilícito é a falta de uma definição clara de que crime fora cometido para a adequada sanção do agente infrator. Por não se conhecer a infração que eventualmente levou ao enriquecimento do agente, não seria possível a determinação de uma sanção proporcional, apenas de uma pena genérica, que pode ser uma resposta exagerada para um dano pequeno causado.

2.3 Tipos de responsabilização no Enriquecimento Ilícito

Em 2020, 187 países são signatários da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção¹¹, que prevê, em seu capítulo 20, que as partes considerarão a possibilidade de considerar o enriquecimento ilícito de um funcionário público como um delito, em conformidade com sua constituição e com seu ordenamento jurídico. Alguns desses signatários, como o Canadá e o

¹¹ Desde 6 de fevereiro de 2020, segundo <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>, acesso em 06/10/2020.

Vietnã, fizeram reservas que expressamente não aceitam o artigo 20, referente ao enriquecimento ilícito, enquanto outros, como Brasil e Portugal, ratificaram o acordo em sua integralidade. Note-se que o dispositivo não determina a criminalização da ofensa, ou sequer obriga sua determinação como delito, e que tudo deve ser feito de acordo com o direito interno.

Desse modo, cumpre-se a convenção apenas por considerar inserir em seu ordenamento jurídico o instituto da ilicitude do enriquecimento injustificado. Dos países que efetivamente possuem, em seu ordenamento jurídico, a previsão de condenar o enriquecimento ilícito, esta varia em severidade, conforme mencionado em 2.1, desde penas administrativas, como demissão de agentes públicos, a penas de privação de liberdade.

2.3.1 Abordagens civis e administrativas

Alguns países consideram o enriquecimento ilícito apenas um delito civil, cuja pena não atinge a liberdade do cidadão acusado.

2.3.1.1 Suíça

Desde 2010, a Confederação Suíça mantém legislação que prevê o confisco e a restituição de bens de origem ilícita de pessoas politicamente expostas (*Loi fédérale 196.1, du 1er octobre 2010*). Atualmente regida pela Lei Federal 196.1, de 18/12/2015, prevê explicitamente a presunção da origem ilícita se o patrimônio aumentou grandemente de maneira inexplicável por pessoa politicamente exposta e cuja origem seja um país com um grau de corrupção notoriamente elevado (art. 15). Há uma previsão explícita de que, caso comprovada a origem ilícita do crescimento patrimonial, a presunção é revertida.

A despeito do viés discriminatório de valer apenas para nacionais de países em desenvolvimento, mas não para seus próprios cidadãos, pode-se considerar um avanço na cooperação internacional contra a corrupção, e um precedente que pode ser seguido em outras leis e por outros países. A pena para quem infringe esse dispositivo é o bloqueio, com possível confisco dos bens e posterior restituição ao país de origem.

2.3.1.2 Chile

No Chile, apesar de a previsão para punição de agentes públicos que obtenham um “incremento patrimonial relevante e injustificado” estar prevista no art. 241 BIS do Código Penal, a pena prevista é uma multa no montante igual ao acréscimo não indevido e a inabilitação permanente a cargos públicos. O Chile faz parte dos signatários da Convenção Interamericana de Contra a

Corrupção, que, no seu art. IX, recomenda a inclusão do delito de enriquecimento ilícito, além de também ser signatário da convenção similar das Nações Unidas.

A Lei prevê, também, que o Ministério Público se responsabilize por provar o enriquecimento injustificado e que, caso o acréscimo patrimonial tenha como origem algum outro delito pelo qual o funcionário público venha a ser penalizado, não se aplica a penalidade prevista. Há ainda uma importante ressalva: caso o agente público investigado seja inocentado, o acusador pode ficar sujeito a multa e prisão por denúncia caluniosa.

2.3.2 Abordagens penais

Em alguns países, o enriquecimento ilícito é considerado um crime, cuja pena prevista inclui privação de liberdade, geralmente combinada com algum tipo de multa ou restituição.

2.3.2.1 Argentina

Na Argentina, o Código Penal possui um Capítulo dedicado apenas para o crime de enriquecimento ilícito, que abarca também o uso de informações ou dados sigilosos obtidos em função do cargo e a falta de apresentação de declaração de patrimônio. Os funcionários públicos acusado desses crimes podem ser condenados a penas de 2 a 6 anos de prisão e multa, além de ficar permanentemente proibido de voltar ao serviço público (arts. 268 (1) a (3) do Capítulo XI bis do Código Penal da Nação Argentina, Lei 11.179 de 1984).

Destaca-se que a Argentina e a Índia foram os primeiros países a criminalizar o enriquecimento injustificado de funcionários públicos em 1964 (Muzila, 2012). Desde então, os tribunais nacionais entendem que aqueles que assumem cargos públicos aceitam implicitamente estar sujeitos a esse regime unilateral imposto pelo Estado (Muzila, 2012).

2.3.2.2 Hong Kong

Embora não seja um país independente, possui sua própria legislação independentemente do restante da China. O Cap. 201 Prevention of Bribery Ordinance prevê que gestores públicos que não comprovem a origem dos seus acréscimos patrimoniais podem ser condenados a uma pena de até 10 anos de prisão e multa de um milhão de dólares de Hong Kong, - seções 10, (1) e 12 (1) da Lei de Prevenção ao Suborno, Capítulo 201, de 9171.

Vigente desde 1971, época em que ainda era uma colônia do Reino Unido, constitui um importante instrumento para ajudar Hong Kong a ser considerado um dos lugares menos corruptos do mundo.

2.4 Processo/Procedimento de apuração da variação patrimonial

No procedimento de verificação de enriquecimento ilícito no Brasil, uma comissão avalia a evolução do patrimônio ao longo dos anos, comparando o patrimônio final ao inicial a cada ano, descontados os rendimentos auferidos e os gastos efetuados no período. O enriquecimento ilícito pode se dar por aumento muito grande do patrimônio, por gastos no período superiores aos rendimentos ou por uma conjunção dos dois fatores.

A declaração de rendimentos é sempre a primeira fonte de informação para a comissão de inquérito. Em seguida, verifica-se a legitimidade do que está declarado e a eventual existência de outros bens que não foram contemplados nessa declaração, como imóveis, investimentos, veículos ou valores guardados em bancos ou corretoras de valores. Para isso, questiona-se o próprio investigado e busca-se informações junto a terceiros, procedimento conhecido como circularização. São intimados cartórios de registros de imóveis, departamentos estaduais de trânsito para averiguar os registros de veículos, vendedores ou compradores de bens declarados, tomadores de serviços constantes nas declarações, provedores de serviços públicos como água, luz, telefone, gás, entre outros.

Ao investigado também se solicitam informações, de modo a obter um panorama mais completo das operações envolvidas no período. Podem ser solicitados, por exemplo, faturas de cartão de crédito, extratos bancários e fontes de recursos não informadas ou comprovação das fontes de recursos alheias ao seu salário. Eventualmente, no caso de negativa do agente investigado, pode ser necessário recorrer ao poder judiciário para obter informações protegidas por sigilo bancário ou telefônico, que costumam ser atendidas devido à importância dada à coisa pública.

Questiona-se, também, eventuais inconsistências já apuradas. O investigado tem pleno direito de se defender já nessa fase de apuração e prestar informações não solicitadas ou solicitar a apuração de outros fatos que possam esclarecer inconsistências já encontradas.

2.4.1 Análise da Variação Patrimonial

Com os gastos e variação patrimonial apurados, confere-se a compatibilidade dessas despesas com os rendimentos auferidos pelo agente público no período. Basicamente, calcula-se a diferença entre o que o agente ganhou e o que gastou.



Figura 2.1 - esquema de cálculo de variação patrimonial

Caso os rendimentos auferidos e o patrimônio anterior não forem suficientes para justificar os gastos ou o aumento patrimonial durante o período, o servidor é intimado para prestar esclarecimentos, mediante a apresentação de documentos lícitos que comprovem seus argumentos.

Se o servidor comprovar a legitimidade de sua evolução patrimonial, não há mais o que apurar e o processo será arquivado.

Caso contrário, a comissão pode concluir por improbidade administrativa por enriquecimento ilícito e sugerir à autoridade responsável a aplicação de pena de demissão ao agente público, com posterior encaminhamento do processo administrativo ao Ministério Público Federal para ser processado por improbidade administrativa.

Pinhal (2012: 37) sugere que a parte acusatória apresente os seguintes documentos do crime, ao qual caberia ao acusado a contraprova:

- “a) os rendimentos do investigado;
- b) o seu patrimônio/modo de vida;
- c) a manifesta desproporção;
- d) o nexo de contemporaneidade entre o enriquecimento e o exercício de funções públicas;
- e) que aquele enriquecimento manifesto não provinha de um qualquer meio de aquisição lícito.”

Análise comparada da abordagem ao enriquecimento ilícito no Brasil e em Portugal

Tanto no Brasil quanto em Portugal legisladores já apresentaram projetos de lei visando a criminalizar o enriquecimento ilícito, mas em nenhum dos dois Países foram bem sucedidos. Por outro lado, no Brasil, o enriquecimento ilícito é tipificado como um delito civil que enseja a perda do cargo e dos direitos políticos do acusado, sem, no entanto, ter repercussões penais, enquanto em Portugal o instituto do enriquecimento ilícito não está previsto como procedimento padrão, embora haja a exigência da entrega de declaração de bens e rendimentos por agentes políticos.

3.1 Legislação Atual no Brasil

No Brasil, atos de agentes públicos que atentam contra o interesse público são considerados como de improbidade administrativa e responsabilizado nas esferas administrativas e civil, sem previsão de pena de privação de liberdade. A improbidade está prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 37, § 4º), como ilícito disciplinar no estatuto dos servidores públicos (art. 132 da Lei nº 8.112/91), e disciplinada na Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) por quatro condutas:

- Art. 9º: enriquecimento ilícito.
- Art. 10: lesão ao erário.
- Art. 10-A: concessão irregular de benefício tributário.
- Art. 11: violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Improbidade pode ser definida como o incumprimento do dever de probidade do agente público, que, segundo Marcello Caetano (1997: 749), “deve servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”

Trata-se, portanto, de afronta a vários princípios da Administração Pública, entre os quais legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse

público. Por esse motivo, a imputação de improbidade administrativa tem as seguintes consequências para o agente público:

3.1.1 Responsabilidade administrativa

Um agente público imputado improbo é apenado com a perda da função pública prevista no art. 132, IV da Lei nº 8.112/1990, seja por demissão, quando servidor público, seja como destituição, no caso de um funcionário sem vínculo permanente com a Administração Pública. Caso o agente, quando do momento da aplicação da pena, já estiver aposentado, prevê-se a aplicação da pena de cassação de aposentadoria, conforme prevê o art. 134. Além disso, o art. 137, parágrafo único, proíbe o agente público punido por improbidade administrativa de voltar ao serviço público federal.

A responsabilidade administrativa é apurada mediante um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), apurada por comissão composta por três servidores públicos federais, com estabilidade, previsto no art. 148 da Lei nº 8.112/1990, e cujo resultado será avaliado pelo Presidente da República, a quem compete a decisão sobre a demissão, destituição ou cassação de aposentadoria do agente público acusado (art. 141, I da Lei nº 8.112/1990).

3.1.2 Responsabilidade civil

O art. 12 da Lei nº 8.429/1992 prevê que, além da perda da função pública, que deve ser apurada administrativamente, cabe também ação civil pública sobre o agente público improbo com o intuito de:

- ressarcimento integral do dano, seja no caso de enriquecimento ilícito, em que a processo civil impele à devolução dos valores ilicitamente acrescidos ao seu patrimônio, e nos demais casos, que restitua aos cofres públicos os valores equivalentes ao dano provocado por suas ações ou omissões;

- suspensão dos direitos políticos de cinco a dez anos;
- multa, calculada em função do dano causado ao erário;
- proibição de contratar com o Poder Público por prazo entre três e dez anos.

3.1.3 Responsabilidade penal

O bem tutelado pela figura da improbidade administrativa é a boa conduta de um agente público, e, ao final das contas, a boa conduta da própria Administração Pública. Por estar relacionado a várias condutas que podem ser caracterizadas como crime pelo sistema penal

brasileiro, tais como peculato, emprego irregular de verbas públicas ou corrupção (respectivamente arts. 312, 315 e 337 do CP).

A improbidade administrativa, por outro lado, configura-se num ilícito plenamente administrativo no direito brasileiro, e não caracteriza, por si só, um delito penal, ou seja, um crime. Ferreira (1994: 14) argumenta que a diferença entre um ilícito penal e um administrativo reside apenas no grau, sendo uma considerada mais grave que a outra:

“(...) não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência ou de oportunidade, afeitos à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço.”

3.1.4 Processo/procedimento administrativo disciplinar

A apuração da variação patrimonial de um agente público depende da instauração de um procedimento chamado Processo administrativo disciplinar (PAD), conduzido por uma comissão de inquérito composta por três servidores públicos (ou seja, membros permanentes da Administração Pública, com ingresso por concurso público) com no mínimo três anos no cargo. A comissão segue os ritos do PAD determinados pela Lei nº 8.112/1990 e preza pela legítima defesa, devido processo legal e presunção de inocência.

A abertura do procedimento depende da avaliação de uma autoridade responsável, e decorrem de denúncias ou apurações internas, especialmente se o órgão contar com algum departamento especializado em apurações de ilícitos disciplinares.

O art. 13 da Lei nº 8.429/1992 exige de todos os agentes públicos do poder executivo federal brasileiro que apresentem, anualmente, declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado. Devem ser incluídos todos os bens e rendimentos de seus cônjuges e dependentes, e pode ser substituído pela autorização de acesso à declaração de imposto de renda, onde teoricamente já constam esses dados. A não apresentação incorre em pena de demissão. Já a quebra de sigilo bancário não é prevista em lei e exige autorização judicial.

3.2 Legislação Vigente e Tentativas de Criminalização em Portugal

Em Portugal, os ocupantes de cargos políticos e altos cargos públicos exercem suas funções em regime de exclusividade e são obrigados a declarar rendimentos, patrimônio, interesses, incompatibilidades e impedimentos a partir da data de início de suas funções, no caso de recondução, e quando da saída do cargo (arts. 6º, 13 e 14 da Lei nº 52/2019). Há previsão para

sanções em caso de descumprimento, mas não necessariamente para a descoberta de acréscimos patrimoniais não suportados pelos rendimentos recebidos em função do cargo que ocupa em regime de exclusividade.

Já houve, no entanto, propostas de criminalizar o enriquecimento ilícito, que, por duas vezes, após ter sido aprovado na Assembleia da República, foi declarado incompatível com o sistema jurídico português pelo Tribunal Constitucional.

3.2.1 Decreto n.º 37/XII e Acórdão n.º 179/2012

O primeiro projeto de lei aprovado pela Assembleia da República visando criminalizar o enriquecimento ilícito foi o Decreto n.º 37/XII, em 10 de fevereiro de 2012. O projeto, que remetia à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, previa pena de prisão de até três anos para qualquer pessoa que possuísse ou detivesse património cuja origem lícita não fosse determinada, incompatível com os seus rendimentos e bens legítimos. Previa um corte de 100 salários mínimos mensais para que não fosse punível e agravamento da pena em dois anos se superior a 350 salários mínimos e mais três anos se cometido por funcionário público. Imputava a competência da investigação ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, a quem competia apresentar todas as provas que evidenciassem o enriquecimento ilícito.

Diferentemente das iniciativas de criminalização de enriquecimento ilícito de outros países, não se limitava a punir funcionários públicos, mas poderia atingir qualquer cidadão que não lograsse comprovar os rendimentos que deram origem à sua variação patrimonial.

O decreto sequer chegou a ser sancionado, tendo sido encaminhado pelo Presidente da República diretamente ao Tribunal Constitucional, por suposta quebra do princípio da presunção de inocência e por inverter o ônus da prova. A Corte suprema entendeu, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012, que havia, sim, inversão do ônus da prova e uma violação do princípio da presunção de inocência, em especial do subprincípio *in dubio pro reo*.

Alertava também que atentava contra o princípio da legalidade, visto que não caracterizava quais condutas estavam sendo consideradas ilícitas. Não haveria uma definição clara do bem jurídico a ser protegido, visto que o crime anterior que deu origem ao enriquecimento permaneceria um mistério, e, caso fosse descoberto, poderia ser punido como tal, não havendo mais necessidade da avaliação da proporcionalidade da variação do património. O julgado chama atenção também que o decreto não define com precisão o momento em que o crime é cometido, o que daria margem para investigação de enriquecimento anterior à vigência da lei, contrária ao mesmo princípio.

Voltando em relação à falta de caracterização da conduta que seria ilegal, o Tribunal percebeu um atentado ao princípio da proporcionalidade, pois, por não deixar claro que bem jurídico se está a proteger, a mensuração da sanção aplicada ficaria prejudicada, ou nas palavras do relator, “a definição dos crimes não pode nunca surgir desligada dos bens jurídicos que se pretende proteger”. Desse modo, entendem que o bem jurídico que deve ser defendido com mais ênfase nesse caso seria a liberdade humana. Desse modo, a matéria, por não divisar precisamente um bem jurídico a proteger, seria materialmente inconstitucional. A falta de proporcionalidade se agrava por não ser mais apenas os agentes públicos os sujeitos ativos da lei, como previsto no projeto de lei que deu origem ao decreto, que ao final abrange qualquer cidadão.

Em voto divergente, dr. Rui Manuel Moura Ramos lembrou que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos admite presunções de fato, quando seja assegurado ao acusado o direito de apresentar contraprova (ao invés de prova em contrário) às provas que sustentaram o nexo lógico-inferencial da presunção legal.

3.2.1.1 Manifestação de fortuna na Lei Geral Tributária

O relator do Acórdão 179/2012 lembra, por outro lado, que Lei Geral Tributária (LGT, Decreto-Lei n.º 398/98), prevê a manifestação de fortuna (art. 89-A) como um dos motivos para uso de um método indireto de avaliação de impostos devidos, e que, caso se trate de um agente público, essa lei já prevê que seja comunicado ao director de finanças ao Ministério Público e à entidade que tutela o funcionário “para efeitos de averiguação da respectiva competência” (número 10 do art. 89-A).

A LGT prevê a realização de avaliação indireta de tributação em casos específicos, mediante autorização do director de finanças regional (número 6, art. 89-A), e ainda faculta ao contribuinte fiscalizado corrigir suas declarações no curso da fiscalização (número 11).

Para o cálculo do imposto, apura-se diferença entre acréscimo patrimonial, incluindo as despesas, e rendimentos declarados, que será considerada rendimento tributável. Verificada pela fiscalização uma discrepância maior que € 100 000, cabe ao contribuinte apresentar a fonte de recursos que deu origem ao acréscimo patrimonial ou despesas efetuadas. O número 11 do art. 89-A ainda exige que a avaliação das contas bancárias seja incluída no procedimento.

Diferentemente do Decreto n.º 37/XII, não há sanções penais, e os funcionários públicos não necessariamente se encaixam em alguma hipótese de delito administrativo ou criminal. A omissão de rendimentos apresentadas à Autoridade Tributária pode ser decorrente de uma simples confusão patrimonial, e não necessariamente um caso de corrupção ou sonegação fiscal.

Mesmo assim, se for considerado que o agente público abusou de suas funções, pode ser condenado por fraude fiscal qualificada (art. 104º do anexo único da Lei n.º 15/2001).

Desse modo, aplicando-se a legislação tributária, pode-se averiguar as contas do funcionário público, inclusive de suas contas bancárias, por expressa previsão. Constatada fraude fiscal por manifestação de fortuna, principalmente ao se comparar com a declaração entregue quando da posse, o agente público fica sujeito a responder por um crime tributário, mas não por enriquecimento ilícito.

3.2.2 Decreto n.º 369/XII e Acórdão n.º 377/2015

Em 29 de maio de 2015, a Assembleia da República aprovou basicamente a mesma lei, com a ressalva de que chama de enriquecimento injustificado, e tentou delimitar os bens jurídicos protegidos, além de alterar os valores mínimo inimputável e máximo sem majoração. Mais uma vez foi enviada pelo Presidente da República ao Tribunal Constitucional e mais uma vez não passou pelo seu crivo de constitucionalidade.

A Corte reforça a similaridade entre os decretos e apresenta os mesmos argumentos do Acórdão n.º 179/2012. Reforça, no entanto, que os valores elencados como bens jurídicos protegidos não apresentam relação direta, autônoma e específica com a proteção que se lhes quer dar. Além disso, critica que não há previsão de prova contrária do arguido, o que violaria a proibição à autoincriminação.

Conclusão

Brasil e Portugal apresentam abordagens bastante diferentes no que se refere a enriquecimento ilícito. Em ambos os Países, tentou-se conciliar o Estado de Direito e a garantia dos direitos fundamentais com uma verificação indireta da retidão dos agentes públicos. Ambos são signatários da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que recomenda, de acordo com a Constituição e o ordenamento jurídico de cada país, que criminalize o enriquecimento ilícito. E nenhum dos dois criminalizou.

No Brasil, a discussão sobre a presunção de inocência e inversão de ônus da prova está superada na esfera administrativa, e dois terços dos agentes públicos afastados nos últimos cinco anos o foram por improbidade administrativa, enquanto corrupção propriamente dita e propina, como razões, somam apenas um sexto do total. Embora não haja pena de privação de liberdade, o agente demitido ou cassado fica proibido de retornar ao serviço público a qualquer tempo, o que lhe impõe uma severa pena ao procurar uma recolocação.

O processo de verificação da variação patrimonial é feito no âmbito do processo disciplinar, por uma comissão de sindicância. Embora o Ministério Público tenha competência para iniciar uma investigação na área, é mais comum que o processo chegue quase pronto, já com o servidor demitido, para envolver posteriormente apenas o processo civil de ressarcimento do dano e multa.

Já em Portugal, tentou-se, por várias vezes, aprovar projeto de criminalização de enriquecimento ilícito na Assembleia da República, e nas duas vezes que os deputados lograram aprovar, o projeto foi considerado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, e, em ambos os projetos, propunha-se criminalizar qualquer cidadão que não comprovasse a origem lícita de seus gastos, não apenas dos funcionários públicos. Eram projetos que, observados à distância, encaravam a corrupção em um sentido mais amplo, não apenas como aquela cometida pelos representantes do Estado.

A alternativa existente em Portugal é a análise da situação fiscal do funcionário público, o que distorce a avaliação de eventual corrupção por ser feita pela Autoridade Tributária e Aduaneira, e não pelos órgãos realmente responsáveis pelo controle interno e externo. De qualquer modo, fraude fiscal qualificada, que seria o crime cometido, é punível com prisão, diferentemente do Brasil, onde basta pagar os impostos sonegados para extinguir a punibilidade.

O instituto do enriquecimento ilícito ainda gera muitas discussões e controvérsias. Afinal, o Estado tem um aparato por demais poderoso, e a desproporção de forças entre ele e o cidadão é imensa, é preciso controlá-lo e proteger os cidadãos de abuso, mas, assim como o Estado precisa de controle, seus agentes também precisam. O Estado precisa ser protegido do abuso de seus operadores, assim como os cidadãos precisam de proteção contra abusos do Estado.

Muitos juristas se preocupam quanto à compatibilidade do instrumento com o Estado Democrático de Direito e com as garantias individuais dos agentes públicos, que teriam sua vida pessoal vasculhada por estranhos, e seriam penalizados por algo que consideram um atentado à presunção de inocência.

Por outro lado, outros autores argumentam que o agente público está submetido a um regime especial de emprego que, se por um lado lhe dá garantias como estabilidade e salário fixo, por outro lhe demandam maior publicidade e comprometimento de sua vida pessoal. Alguns autores demonstram também que não há inversão do ônus da prova ou da presunção de inocência, visto que cabe à Administração Pública comprovar que houve o enriquecimento ilícito, e que foram garantidas todas as defesas necessárias ao agente público acusado.

Os decretos aprovados pela Assembleia da República iam além do padrão para as leis de combate à corrupção atuais, ao submeter qualquer cidadão à avaliação da evolução patrimonial. Foge do escopo do presente estudo a análise da corrupção na iniciativa, matéria que ganha pouco destaque acadêmico, mas que constitui o contraponto à corrupção no setor público. A corrupção no Estado é apenas parte do problema, e não será resolvida enquanto houver uma mentalidade de normalização da corrupção nas relações quotidianas, como propinas nos departamentos de compras, confusão patrimonial entre empresa e empresário, desvios e conluíus de funcionários, suborno para posicionamento de produtos.

É preciso estudar o fenômeno da corrupção de uma forma sistêmica na sociedade: como funciona no serviço público, como se dá na iniciativa privada, quais atos de corrupção são normalizados, qual o índice de sonegação fiscal e demais crimes contra a administração tributária, a economia e as relações de consumo.

O fenômeno dos crimes transnacionais também não pode ignorado. Na União Europeia, as diferentes alíquotas de imposto de renda de cada país abrem brechas que as empresas muitas vezes exploram no limiar entre benefícios tributário e paraíso fiscal, sem contar inúmeras denúncias de lavagem de dinheiro. No Brasil, o contrabando e instituições frágeis de alguns vizinhos dão margem para a ocultação de patrimônio e fuga de capitais. Trocas de boas práticas, assistências mútuas e principalmente compartilhamento de inteligência precisam ser aprimorados para enfrentar os crescentes desafios na área de combate à corrupção.

Fontes

Legislação

Brasil

Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal Brasileiro, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm, consultada em 20/01/2019

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Regime jurídico dos servidores públicos, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm, consultada em 02/04/2020

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de improbidade administrativa, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm, consultada em 20/09/2020

Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8730.htm, consultada em 02/04/2020

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Lei do Processo Administrativo Federal, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm, consultada em 02/04/2020

Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro, disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10406.htm, consultada em 10/04/2020

Portugal

Constituição da República Portuguesa, 1976, com o texto da VII Revisão Constitucional de 2005, disponível em <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>, consultada em 04/12/2018

Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro de 1998, Lei Geral Tributária, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/398/1998/p/cons/20200824/pt/html>, consultada em 09/07/2020

Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, estabelece estrutura do sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/166/1998/06/25/p/dre/pt/html>, consultada em 10/04/2020

Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, Regime Geral das Infracções Tributárias, disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/15/2001/06/05/p/dre/pt/html>, consultada em 15/09/2020

Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, Estabelece regras para nomeação de altos dirigentes públicos, <https://data.dre.pt/eli/lei/51/2005/08/30/p/dre/pt/html>, consultada em 20/12/2019

Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro, Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/58/2008/09/09/p/dre/pt/html>, consultada em 11/08/2020

Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25676932/details/maximized>, consultada em 20/03/2020

Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/123610180/details/maximized>, consultada em 20/08/2020

Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, Código Penal, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/48/1995/p/cons/20180809/pt/html>, consultada em 20/01/2019

Decreto nº 37/XII, de 10 de fevereiro de 2012, Enriquecimento Ilícito, disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63>

334e7a637664326c755a47566a636d563062334d7657456c4a4c32526c597a4d334c56684a5353356b62324d3d&fich=dec37-XII.doc&Inline=true, consultada em 10/07/2020

Decreto n.º 369/XII, de 29 de maio de 2015, *Enriquecimento Injustificado*, disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d526c59334a6c6447397a4c31684a5353396b5a574d7a4e6a6b7457456c4a4c6d527659773d3d&fich=dec369-XII.doc&Inline=true>, consultada em 10/07/2020

Argentina

Lei 11.179 de 1984, *Código Penal de la Nación Argentina*, disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>, consultada em 23/08/2020

Chile

Código Penal Chile, 12 de noviembre de 1874, disponível em https://leyes-cl.com/codigo_penal/241%20BIS.htm, consultada em 09/09/2020

Hong Kong

Cap. 201 *Prevention of Bribery Ordinance*, L.N. 58 of 1971, disponível em <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!en@2020-07-24T00:00:00>, consultada em 23/08/2020

França

Code Pénal, Article 321-6, codificado pela Loi n.º 92-685 du 22 juillet 1992 e modificado pela Loi n.º 2006-64 du 23 janvier 2006, disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006418244/2006-01-24/>, consultada em 23/08/2020

Suíça

Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP, du 18 décembre 2015, disponível em <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20131214/index.html>, consultada em 03/09/2020

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012, de 19 de abril, disponível em <https://data.dre.pt/eli/actconst/179/2012/04/19/p/dre/pt/html>, consultado em 07/09/2020

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 377/2015, de 12 de agosto, disponível em <https://data.dre.pt/eli/actconst/377/2015/08/12/p/dre/pt/html>, consultado em 07/09/2020

Outros elementos

Controladoria Geral da União, Cadastro de Expulsões da Administração Federal, disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/ceaf>, consultado em 13/09/2019

Organização Das Nações Unidas, (2003), *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf, consultado em 02/12/2018, lista de signatários disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>, consultado em 06/10/2020

Organização dos Estados Americanos (1996), *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>, consultado em 12/12/2019

Bibliografia

- Abrucio, Fernando Luiz (2007), “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”, *RAP Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007*, Rio de Janeiro
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, 47, volume 120, número 1, jan-abr, Brasília, Editora da UNB e ENAP
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998), “Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil”, *Revista do Serviço Público*, 49, número 1, jan-mar, Brasília, Editora da UNB e ENAP. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=491>, consultado em 11/01/2019
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2000), “A reforma gerencial do Estado de 1995”, *Revista de Administração Pública*, 34 (4), jul-ago
- Caetano, Marcello (1997), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina
- Canotilho, J. J. Gomes (1999), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Estado de Direito, Coimbra, editora Almedina.
- Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (2014), *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra Editora
- Carvalho, José Murilo de (2015), *Cidadania no Brasil: O longo caminho*, 19ª ed, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- Cunha, Manuela I. (2019), *Criminalidade e Segurança*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Drechsler, Wolfgang (2005), “The Rise and Demise of the New Public Management”, *Post-autistic economics review*, (Online), Issue no. 33, 14 September 2005 article 2
- Fachada, J. C. F. (2014), *Sistema de Controlo Interno na Administração Central do Estado: o caso dos organismos do Ministério das Finanças*, Dissertação de Mestrado em Gestão, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra
- Ferraz, David (2007), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração
- Ferreira, Wolfgang J (1994), *Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função / Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*, 1.ed, Bauru, SP, EDIPRO.
- Garcia, E.; Alves, R. P. (2008), *Improbidade Administrativa*. 4.ed. Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2008. 1012p.
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, nº 179, pp. 635-648
- Gomes, João Salis (2010), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, em Augusto de Athayde et al (org.), *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, pp. 354-378
- Gonçalves, Nuno E. S. I. (2013), *O Progresso Da Ideia De Gestão Empresarial Na Administração Pública Portuguesa*, Tese de Doutoramento, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL
- Gouldner, Alvin W. (1971), “Conflitos na Teoria de Weber”, em Eduardo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores

- Gouveia, Carla Miguel (2007), “Cartografia dos recursos humanos na Administração Pública portuguesa”, em Juan Mozzicafredo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Hall, Richard L. (1971), “O Conceito de Burocracia: uma Contribuição Empírica”, em Eduardo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- IIA (2013), “Declaração de Posicionamento do IIA: As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles, The Institute of Internal Auditors, janeiro. Disponível em <https://global.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control.aspx>
- Jorge, Guillermo (2007). The Romanian Legal Framework on Illicit Enrichment. *American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative*, American Bar Association, Washington, DC. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.184.505&rep=rep1&type=pdf>, consultado em 23/05/2020
- Leff, Nathaniel H.(1964), “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”, *The American Behavioral Scientist*, november 1964
- Loureiro, Maria Rita *et al* (2009), *Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*, FGV-EAESP, Brasília
- Madureira, César (2015), A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547-562. Disponível em <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503>, consultado em 17/06/2020
- Manning, Nick (2000/2005), *The New Public Management & Its Legacy* (online), data de inclusão de 10/03/2000, consultado em 13/01/2019, disponível em http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm
- Marinho e Pinto, António, “O Crime de Enriquecimento Ilícito”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa. Nº59 (Outubro 2009), p. 4-5
- Marani, Sílvio C.K et al (2018), “Os sentidos da pesquisa sobre corrupção”, *Revista de Administração Pública da FGV*, Rio de Janeiro, julho-agosto
- Matias-Pereira, José (2008), “Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia”, *Revista de Administração Pública*, 42 (1), jan/fev
- Mgba Ndjie, M. S. J. (2015). La presumption d’innocence a l’épreuve de la consecration de l’infraction d’enrichissement illicite (cas spécifique du Cameroun), revista *Misión Jurídica*, 8(9), 29-47. Disponível em: <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/429>, consultado em 18/08/2020
- Miranda, Jorge e Medeiros, Rui (2010), *Constituição Portuguesa anotada, Tomo I* 2ª edição art. 1º a 79º Coimbra, Coimbra Editora
- Mozzicafredo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafredo e João Sallis Gomes (org.), *Administração e Política, Perspectivas da reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Muzila, Lindy et al (2012), *On the take : Criminalizing illicit enrichment to fight corruption*, World Bank, disponível em: https://star.worldbank.org/sites/star/files/on_the_take-criminalizing_illicit_enrichment_to_fight_corruption.pdf, consultado em 25/11/2018.
- Offe, Claus (1987), “Democracy against the Welfare State?: Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities”, *Political Theory*, Vol. 15, No. 4 (Nov., 1987), pp. 501-537

- Paiva, Carlos Henrique Assunção (2009), “A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)”, *História, Franca*, v. 28, n. 2, p. 775-796. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742009000200027&lng=en&nrm=iso, consultado em 13/01/2019
- Pinhal, João Pedro Matos (2012), *Enriquecimento Ilícito*, Dissertação de Mestrado em Direito, Especialização de Ciências Jurídico-Criminais, Lisboa, Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, nº 4, Vol. XXXIX, out-dez
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração
- Rosenbloom, David H. (1983), “Public Administrative Theory and the Separation of Powers”, em *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3 (May - Jun., 1983), pp. 219-227, Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/976330>, consultado em 13/10/2019
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso, consultado em 12/09/2019
- Sousa, Marcelo Rebelo de e Galvão, Sofia (1994), *Introdução ao Estudo do Direito*, Sintra: Publicações Europa-América
- Tavares, José F. F. (2006a), “A ponderação de interesses na gestão pública vs. gestão privada”, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco - Volume II*, Coimbra, Coimbra Editora
- Tavares, José F. F. (2006b), “Orçamento”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI (co-autoria com António de Sousa Franco)
- Tahmasebi, Reza; Musavi, Seyyed Mohammad Mahdi (2011), “Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate”, *Administration & Public Management Review*, v. 17
- Tribunal de Contas. (1999). *Manual de Auditoria e de Procedimentos*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, jun. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2139277>, consultado em 13/01/2019