



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **A inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa: uma necessária releitura em busca de uma maior efetividade no combate à corrupção**

*The inversion of the onus of proof in the administrative improbity action: a necessary redefinition in order to improve effectiveness in fighting corruption*

Renan Teixeira Sobreiro

**Resumo:** O presente trabalho tem por objeto discutir a possibilidade de inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa a título de conferir maior eficácia a esse importante instrumento jurídico no combate à corrupção. Em seu conteúdo, analisa-se a ação de improbidade administrativa e seus problemas empíricos relacionados principalmente com a dificuldade na constituição probatória, o que restringe de forma significativa a sua efetividade. Nesse contexto, com base em expressa previsão legal – diferente, é verdade, da que comumente lhe é atribuída – e fundamentos metajurídicos, a inversão do ônus da prova se apresenta como possível solução para o combate à corrupção.

**Palavras-chave:** Corrupção; Ação de improbidade administrativa; Dificuldade na produção de prova; Inversão do ônus da prova; Releitura.

**Abstract:** The purpose of this study is to discuss the possibility of inversion of the onus of proof in the administrative improbity action in order to become this important legal instrument more effective in fighting corruption. It analyzes the administrative improbity action and its empirical problems related mainly to the difficulty in producing evidence, which significantly restrict its effectiveness. In this sense, based on express legal provision – different, indeed, than commonly attributed to it – and metajuridical fundaments, the inversion of the onus of proof is presented as a possible solution to the fight against corruption.

**Keywords:** Corruption; Administrative improbity action; Difficulty in producing evidence; Inversion of the onus of proof; Redefinition.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9n1p182-199>

## **A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA NECESSÁRIA RELEITURA EM BUSCA DE UMA MAIOR EFETIVIDADE NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

*Renan Teixeira SOBREIRO\**

*Sumário: 1 Introdução; 2 Da inversão do ônus da prova; 2.1 Dos fundamentos metajurídicos; 2.2 Do fundamento legal; 2.2.1 Da ação de improbidade administrativa como espécie do gênero ação civil pública; 2.2.2 Da interação entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor; 2.2.3 Da aparência de ilicitude e da incompatibilidade patrimonial como requisitos para a inversão do ônus da prova; 3 Conclusão; 4 Referências bibliográficas.*

### **1. Introdução**

A corrupção, na qualidade de um comportamento desviante da finalidade pública, apresenta-se como um fenômeno de singular gravidade que é extremamente pernicioso para a sociedade e que não revela perspectivas atuais de abrandamento. Mesmo com diversos instrumentos jurídicos à disposição, dos quais a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa – é o mais importante, ainda não se vislumbra uma real efetividade no combate à corrupção. Esse panorama negativo relacionado à corrupção muito se deve à própria natureza desse fenômeno que, em se tratando de uma atividade ilícita, tende a ser oculto, o que, por sua vez, torna-o uma prática de difícil detecção.

Por certo, ainda que noticiados com certa constância no cenário midiático, os escândalos envolvendo casos de corrupção levados a conhecimento nada representam diante do infindável espectro de corrupção perpetrado na obscuridade. Além disso, entre aqueles que são deflagrados, poucos são os que resultam em uma efetiva condenação e no devido ressarcimento ao erário, tudo isso em razão da dificuldade que recai sobre a constituição da prova.

Com efeito, as práticas corruptas dificilmente deixam vestígios, uma vez que são empregadas técnicas e operações cada vez mais sofisticadas, revestindo a conduta de uma aparência de legitimidade quase indefectível, fazendo com que seja praticamente impossível para o autor da ação se desincumbir do seu ônus probatório. Realmente, a dificuldade em se produzir a prova no mais das vezes revela-se invencível, o que, de certa forma, acaba promovendo a disseminação da corrupção, tendo em conta a impunidade resultante da insuficiência de provas.

---

*\*Procurador da Câmara Municipal de Porto Alegre. Ex-Advogado de Estatal. Pós-Graduado em Direito Público. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG.*

Nesse contexto, exsurge a importância de se discutir a inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa a título de conferir maior efetividade a esse instrumento jurídico, como forma de possível solução para o combate à corrupção. A partir disso, debruçando-se sobre as construções doutrinárias existentes a respeito do tema, neste texto lhe será dada uma nova abordagem inspirada em fundamentos metajurídicos, atribuindo-lhe, também, um novo embasamento legal através de uma leitura conglobante dos diplomas legais subsidiariamente aplicáveis à espécie.

## 2. Da inversão do ônus da prova

Em geral, têm as partes o ônus de comprovar suas alegações, sob pena de assunção do risco de um julgamento desfavorável. Entretanto, nem sempre lhes é factualmente possível se desincumbir do seu encargo probatório, como ocorre nos casos de corrupção em que o hábil *modus operandi* torna praticamente impossível para o autor da ação de improbidade provar fatos constitutivos do seu direito. De fato, em casos tais, a estaticidade da regra do ônus da prova representa um verdadeiro óbice processual que não se coaduna com a complexidade que gravita em torno da improbidade administrativa.

A par disso, sustenta-se que a própria Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa –, em seu artigo 9º, inciso VII, teria previsto um caso específico de improbidade administrativa que autorizaria a inversão do ônus da prova: "adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público". De acordo com essa corrente, a incompatibilidade entre renda e patrimônio do agente público, em si mesma, configuraria ato de improbidade administrativa, cabendo, a partir daí, ao réu comprovar a origem lícita de seus bens.

Compartilhando desse entendimento<sup>1</sup>, Hely Lopes Meirelles (2000, p. 459) confere destaque ao alcance desse inciso, em especial, uma vez que ele "inverte o ônus da prova, sempre difícil para o autor da ação em casos como o descrito pela norma". Na mesma linha, Marcelo Figueiredo (2004, p. 39) assenta que o indigitado dispositivo "revolucionaria o princípio geral da prova, pois o inverte". É de se observar que o dano, nesse caso em particular, é presumido através da constatação da variação patrimonial injustificada do agente público, o que, por sua vez, inverteria o ônus da prova, incumbindo a este o dever de demonstrar a lisura na constituição de seu patrimônio (SOUZA, 2000, p. 112).

Para embasar essa tese, afirma-se que, sistematicamente, o inciso VII do artigo 9º assume um caráter residual diante das outras hipóteses que também importam

---

<sup>1</sup> No mesmo sentido, conferir: Wallace Paiva Martins Júnior (2002, p. 229), Arnaldo Rizzardo (2009, p. 547) e Celso Antônio Trêz (2006, p. 176).

enriquecimento ilícito, contidas no mesmo dispositivo. Isso porque os casos de enriquecimento ilícito descritos pela lei encerram um sem número de situações<sup>2</sup>, de forma que, se a vantagem indevida decorreu de uma ação ou omissão do agente público, ela se enquadrará em outra modalidade prevista no artigo 9º que não a do inciso VII (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 230). Ou seja, se é possível apontar um ato preciso e determinado do agente público relacionado com o proveito ilícito não há que se falar em incidência do inciso VII, e sim de outras figuras descritas no mesmo artigo.

Tem-se, portanto, a inversão do *onus probandi* como a finalidade intrínseca do artigo 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429/92, decorrente, principalmente, de uma análise teleológica e sistemática do dispositivo. Porém, não é essa a melhor exegese que se extrai da norma em epígrafe, a uma, porque (i) não há no dispositivo previsão expressa para tanto e, a duas, porque (ii) tal entendimento, extraído unicamente desse inciso e na forma como nele disposto, não subsiste a uma leitura de um Estado que se pretende Democrático de Direito.

Com efeito, inexistente na redação do aludido dispositivo previsão expressa para a inversão do ônus da prova. Ocorre que tal medida, por ser excepcional e representar o cerceamento de uma garantia processual do réu, deve, por certo, constar expressamente em texto de lei, e não ser depreendida tácita ou presumidamente (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 70).

Paralelamente, tal preceito que, em tese, autorizaria a inversão do ônus da prova apresenta inconsistências quando confrontado com valores que inspiram um Estado Democrático de Direito, sendo inconcebível sua aplicação na forma como está disposto na lei. Isso porque, para os que perfilham entendimento favorável a essa questão, para o autor da ação seria suficiente comprovar que o aumento patrimonial do réu é incompatível com as receitas que auferiu e que o réu é ou foi agente público ao tempo da evolução patrimonial indevida, invertendo-se, a partir daí, o ônus da prova. Por consequência, caso o agente público não seja capaz de explicar razoavelmente a origem de seu patrimônio, seria condenado por improbidade administrativa, na forma do artigo 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429/92.

Contudo, para se cogitar a inversão do ônus da prova é preciso que haja um lastro probatório mínimo sobre o qual o juiz possa deliberar para definir o cabimento, ou não, desse instituto. Dito de outro modo, a inversão do ônus probante somente se compatibiliza com as garantias democráticas do processo se entendido como critério de apreciação de provas pelo menos indiciárias, de sorte que não pode ser aplicado a partir do nada (THEODORO JÚNIOR, 2013, p. 451); é preciso, ao menos,

---

<sup>2</sup> Repare-se, por exemplo, que o artigo 9º, inciso I, da Lei nº 8.429/92, isoladamente, já abrange uma infinidade de condutas aptas a configurar enriquecimento ilícito: "receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público".

que se evidencie, nesse caso, um indicativo de que o patrimônio não foi constituído legitimamente.

Isso porque, apesar de não possuir natureza penal, a Lei de Improbidade Administrativa traz em seu bojo sanções significativamente graves<sup>3</sup>, daí por que se exige que seja manejada com prudência, sob pena de subverter o Estado Democrático de Direito em um Estado Policial, praticando-se abusos e violações a direitos fundamentais, a pretexto de combater a corrupção. Demais disso, aquele que figura no polo passivo de uma ação de improbidade, ainda que esta resulte improcedente, poderá ser, ao fim, estigmatizado, assim como ocorre no processo penal. A garantia do devido processo legal que adiante servirá como legitimadora da própria inversão do ônus da prova – é claro que sob outra perspectiva – deve, aqui, impor-lhe limites.

Não se quer com isso dizer, em absoluto, que a inversão do ônus probante não é admitida em autos de ação de improbidade administrativa. O que se pretende afirmar é que o inciso VII do artigo 9º da Lei nº 8.429/92 não tem *tout court* a qualidade de autorizá-la, muito embora possa figurar como um de seus pressupostos, como adiante se verá. A inversão do ônus probatório – medida necessária para a promoção de uma maior efetividade no combate à corrupção – apresenta, na realidade, fundamentos outros, de ordem metajurídica e, também, decorrentes de previsão legal expressa resultante da interação dos textos legais subsidiariamente aplicáveis à Lei de Improbidade Administrativa.

### 2.1 Dos fundamentos metajurídicos<sup>4</sup>

Em princípio, cabe consignar que a resolução de um litígio com base na regra estática do ônus da prova somente se justifica quando a formação da prova depende exclusivamente do livre-arbítrio das partes, ou seja, quando é possível a elas optar pela sua produção. Do contrário, se aquele a quem incumbe o ônus da prova deixa de produzi-la em razão de obstáculo intransponível, seja de ordem econômica, seja de ordem técnica, seja de ordem simplesmente material, não se afigura justo, tampouco razoável, que a solução da contenda seja informada pela regra estanque do diploma processual civil (DONIZETI; CERQUEIRA, 2010, p. 304). Em verdade, segundo argumentam os mesmos autores (2010, p. 302), isso representa "um ranço

---

<sup>3</sup> Para a prática de enriquecimento ilícito estão previstas as seguintes sanções: “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos” (art. 12, I, Lei nº 8.429/92).

<sup>4</sup> Além do sentido de irradiação de fundamentos supralegais que comumente lhe é atribuído, o termo metajurídico é empregado neste trabalho também sob outra perspectiva: a necessidade de realização de uma análise crítica sobre determinada problemática, nesse caso, os dispositivos relativos ao direito à prova.

do sistema liberal-individualista do CPC, comprometido demasiadamente com a forma em detrimento da justiça”, uma vez que “o juiz que utiliza da regra do ônus probatório para dirimir o litígio, na realidade, nada decide, porquanto não formou convencimento com relação aos fatos alegados pelas partes”.

Somado a isso, é importante assinalar que a Constituição enquanto norma fundamental de um Estado Democrático de Direito, coloca a realização da Justiça como um valor a ser buscado (art. 3º, I, “sociedade justa”), contexto em que “a prova deve ser vista sim como algo intrínseco, necessário e indisponível à ordem jurídica justa” (RODRIGUES, 2007, p. 252). Em realidade, tem-se reconhecido o direito à prova como um dos pontos sensíveis da efetividade do processo, a qual, em última análise, traduz-se na aspiração contemporânea de construir um mecanismo processual que, mais do que dizer o direito aplicável aos casos concretos, torne possível a realização de fins outros – sociais e políticos – de igual ou superior relevância para a própria legitimação do exercício do poder judicante (CAMBI, 2007). E nesse cenário de efetividade processual, a regra do ônus da prova tem se mostrado insuficiente diante de tal desiderato.

Simetricamente, de acordo com o que preceitua Eduardo Cambi (2007), insta reconhecer que o direito à prova é um direito constitucional, extraído implicitamente da noção de direito ao processo justo, contida na garantia da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV, CFRB/88), podendo ser entendido, outrossim, como corolário da garantia do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, CFRB/88). Nesse quadro, considerando que a garantia do amplo acesso à justiça traduz-se num verdadeiro direito à prova, o qual não pode ser embaraçado por dificuldades alheias à vontade da parte, pode-se sustentar “a necessidade de inversão do ônus da prova como uma questão constitucional” (DONIZETI; CERQUEIRA, 2010, p. 308). Igualmente, seguem os mesmos autores (2010, p. 305), a análise do ônus probante sob a ótica de um Estado Democrático de Direito deve ir além de se considerar a garantia do devido processo legal rigorosamente como a observância das normas processuais previamente estabelecidas, devendo concebê-la também como a imprescindibilidade de prolação de uma sentença substancialmente razoável que traduza o amplo acesso à ordem jurídica justa.

Demais disso, importa referir que a inversão do ônus da prova também deflui fundamentalmente do plexo de princípios a que estão jungidos os agentes públicos. Pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, depreende-se que a coisa pública não pertence ao agente público, o qual exerce mera gestão. A partir daí, o dever de prestar contas acaba sendo inerente à função desempenhada por aqueles em nome da coletividade, tornando-se imperativa, portanto, a observância do princípio da publicidade, que impõe a necessidade de transparência no âmbito da Administração Pública. A obrigação de o agente público demonstrar a procedência de seus bens em decorrência de eventual inversão do ônus da prova é a

reverberação justamente do dever de transparência que, especificamente nesse caso, transcende a atuação do agente na seara pública surtindo efeitos em sua esfera particular, haja vista os indícios de provável ocorrência de mesclagem entre recursos públicos e privados.

Do mesmo modo, Emerson Garcia e Rogério Alves (2010, p. 27) ponderam que o agente público, na medida em que exerce uma função de igual natureza, deve ter uma conduta absolutamente transparente, motivo por que devem ser flexibilizadas as regras que resguardam a sua evolução patrimonial. Sob outra perspectiva, Wallace Paiva Martins Júnior (2002, p. 229) assevera que o dever de transparência da vida pessoal do agente, especialmente com relação à origem do seu patrimônio, deriva do dever funcional de probidade.

Nesse contexto, aventando-se a possibilidade de se proceder à inversão do ônus da prova, não caberia ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada a demonstração inequívoca do vício na origem do patrimônio do agente, e sim a ele próprio comprovar, no caso de ficar evidenciada a desproporcionalidade da evolução de seus haveres, que dispunha de recursos e meios idôneos para adquirir tais bens, ou seja, que poderia se encontrar naquela condição patrimonial aparentemente injustificável (FIGUEIREDO, 2004, p. 39). Caso contrário, infere-se que o agente público procedeu ilicitamente, uma vez que ordinariamente se espera que a sua evolução patrimonial seja consentânea com a soma das remunerações pagas a este em um determinado período, haja vista que o mais comum é o agente exercer o *munus* público com exclusividade<sup>5</sup>. É claro que o agente público pode ter outra fonte de renda legítima, como, por exemplo, o lucro oriundo de empresa da qual é sócio cotista ou o ganho originado de receitas locatícias, mas isso certamente trata-se de exceção, cabendo a ele, nesse caso, justificar a procedência de seu acréscimo patrimonial.

Por certo, não se pode dizer que a inversão do ônus probante acarreta um gravame excessivo para o agente público. Isso porque, neste caso específico, a inversão do ônus da prova não necessariamente transfere a dificuldade probatória enfrentada pelo proponente da ação para o réu. De fato, os óbices na constituição da prova que se colocam à frente do autor não se repetem em relação ao demandado, ou seja, aquilo que se afigura impraticável para o primeiro certamente não o será para o segundo. Muito pelo contrário, o que constitui uma prova de difícil produção por parte do legitimado ativo, para o agente público se consubstancia em uma simples demonstração, afinal, todo enriquecimento deve vir acompanhado da devida justificação. Com efeito, se aos particulares é vedado, na dicção do artigo 884 do Código Civil, se enriquecer à custa de outrem sem justa causa, estando obrigado a

---

<sup>5</sup> Sobre isso, veja-se, por exemplo, que a atuação do agente público no âmbito privado é limitada, de acordo com a proibição constante no artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90: "participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário".

restituir o indevidamente auferido; aos agentes públicos, que lidam com bens e interesses públicos, com ainda mais razão se exige uma conduta diversa. Em outras palavras, considerando que, no âmbito das relações privadas, o locupletamento deve se fazer acompanhar de uma legítima justificativa, na esfera pública uma exigência dessa natureza não pode ser reputada como desmedida em razão do *munus* exercido pelos agentes públicos.

Nesse sentido, é de se ver que aquele que apresenta idoneidade financeira em suas contas particulares não enfrentará dificuldades em relacionar o seu acréscimo patrimonial a uma fonte legítima. Por exemplo, se o lucro sobreveio de empresa da qual é sócio, basta exibir os livros empresariais para evidenciá-lo; se o ganho se originou de receitas locatícias, é suficiente mostrar os contratos que amparam essas relações jurídicas; se beneficiado com herança ou doação, a simples demonstração dos respectivos assentos públicos já o exime dessa provação. De outro lado, o mesmo não se verifica se os negócios privados não observarem a higidez que deles se espera, tendo em conta que, nos dizeres de Marcelo Figueiredo (2004, p. 39), “sempre o enriquecimento ilícito é injustificável”. Com isso, é possível separar o joio do trigo, melhor dizendo, o agente público honesto do ímprobo, representando, pois, uma importante ferramenta de assepsia da coisa pública.

## 2.2 Do fundamento legal

Demonstrados, então, os fundamentos metajurídicos da inversão do encargo probatório na ação de improbidade administrativa, apresenta-se, a seguir, o embasamento legal específico para tanto, a partir de uma leitura conjunta dos diplomas legais subsidiariamente aplicáveis à espécie, quais sejam, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

### 2.2.1 Da ação de improbidade administrativa como espécie do gênero ação civil pública

Em que pese parte da doutrina oferecer resistência ao entendimento que confere à ação de improbidade administrativa natureza de ação civil pública, sob a alegação de uma suposta incompatibilidade entre essas ações no que se refere ao objeto e ao provimento jurisdicional nelas deduzido, não é esta a melhor compreensão acerca da matéria. Pelo contrário, o que existe é uma relação de complementaridade entre elas na defesa do patrimônio público *lato sensu*, como se verá a seguir.

Por definição, pode-se dizer, em síntese, que a ação civil pública se destina à tutela de direitos transindividuais, sejam eles difusos, sejam eles coletivos, sejam eles individuais homogêneos, exercida por legitimados especiais. A Lei nº 7.347/85, a qual regula essa ação, previa, em sua redação original, no artigo 1º, o cabimento dela somente em caso de dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, o que ensejava incerteza quanto a sua aplicação na seara da improbidade (DI PIETRO, 2011, p. 848).



Entretanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, o objeto da ação civil pública foi significativamente ampliado, porquanto, em seu artigo 129, inciso III, restou expresso que ela consiste no instrumento adequado para "a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de *outros interesses difusos e coletivos*". Por consequência, foi acrescido o inciso IV ao artigo 1º daquela lei, a qual passou a abranger as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados "a qualquer outro interesse difuso ou coletivo" (DI PIETRO, 2011, p. 848). Note-se que o objeto da ação civil pública que, em sua gênese, estava vinculado às hipóteses taxativas do artigo 1º da Lei nº 7.347/85, agora se encontra maximizado, englobando toda espécie de direitos metaindividuais.

A bem da verdade, como bem ressaltam Emerson Garcia e Rogério Alves (2010, p. 776), a incidência das regras previstas na lei da ação civil pública, mais precisamente de sua técnica de tutela, independe do *nomen juris* da ação e do rito a ser seguido, mas, sim, depende fundamentalmente da identificação de um interesse transindividual na demanda. Desse modo, considerando que a tutela da probidade administrativa e do patrimônio público são interesses difusos<sup>6</sup>, resta estreme de dúvidas que as regras atinentes à ação civil pública ostentam aplicabilidade, ainda que subsidiária, em relação à ação de improbidade administrativa.

Não é outro o entendimento de Alexandre de Moraes (2005, p. 352), o qual afirma que a Lei nº 7.347/85 se trata de uma norma processual geral para a tutela de interesses supraindividuais que se aplica a todas as outras leis destinadas à defesa de interesses dessa natureza, inclusive à Lei de Improbidade Administrativa. A partir dessa condição de norma processual geral que a Lei nº 7.347/85 assume, em face das ações específicas que versam sobre direitos metaindividuais, pode-se dizer que a ação de improbidade se enquadra como ação civil pública, ou seja, é espécie do gênero ação civil pública (MARTINS JÚNIOR, p. 347). Em razão disso, a ação manejada nestes casos, em especial, costuma ser denominada como *ação civil pública por ato de improbidade administrativa*.

Originariamente, também, a Lei da Ação Civil Pública contemplava exclusivamente provimentos de natureza condenatória que culminassem em indenização pecuniária ou pedidos de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º), afastando, por sua vez, a possibilidade de veicular por meio desta ação pedido diverso, o que, para alguns, obstava a interrelação com a Lei nº 8.429/92 em razão das sanções nela previstas. Muito embora a redação do dispositivo ainda seja a mesma, a limitação que nele constava foi suprimida pelo artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, o qual passou a admitir todas as espécies de ações capazes de propiciar uma tutela adequada e efetiva aos direitos transindividuais, o que

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, ver: Emerson Garcia e Rogério Alves (2010, p. 781), Arnaldo Rizzardo (2009, p. 363), Alexandre de Moraes (2005, p. 352) e Wallace Paiva Martins Júnior (2002, p. 347).

consequentemente se aplica à ação civil pública por força do artigo 21 do diploma legal que lhe rege (GARCIA; ALVES, 2010, p. 779).

Dessa forma, atualmente são admissíveis por meio da ação civil pública “o pedido condenatório, o meramente declaratório (positivo ou negativo), o constitutivo (ou desconstitutivo), o cautelar, o executivo e o mandamental” (ALMEIDA, 2003, p. 344). Portanto, se é possível a formulação de qualquer espécie de pedido de provimento jurisdicional na defesa dos interesses supraindividuais, tem-se inevitavelmente a “adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública” (MORAES, 2005, p. 352).

Com efeito, a partir do momento em que consolidada a legitimidade do *Parquet* para promover a ação civil pública em defesa do patrimônio público – entendimento sedimentado na Súmula nº 329 do STJ –, está-se reconhecendo e afirmando, por consequência, a natureza de ação civil pública da ação de improbidade (RIZZARDO, 2009, p. 364). Por tudo isso, conclui-se que os dispositivos da Lei nº 7.347/85, quando não houver regramento específico na Lei nº 8.429/92, e desde que não sejam com ela incompatíveis, são aplicáveis em sua plenitude à ação de improbidade.

#### *2.2.2 Da interação entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor*

À medida que enquadrada a ação de improbidade administrativa como espécie do gênero ação civil pública, faz-se mister reconhecer, por corolário, a aplicabilidade das disposições atinentes ao Código de Defesa do Consumidor à referida ação, haja vista a interação existente entre a Lei da Ação Civil Pública e o diploma consumerista.

Nesse sentido, o artigo 21 da Lei nº 7.347/85 estatui que “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Por seu turno, o artigo 90, em regra de reciprocidade, dispõe que “aplicam-se às ações previstas neste título [título III] as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”. Vê-se, portanto, que por disposição expressa de ambos os diplomas, tem-se a interrelação entre eles na defesa de direitos transindividuais.

Em verdade, a Lei da Ação Civil Pública integra-se com o Código de Defesa do Consumidor em sua parte processual, formando um “verdadeiro microssistema processual coletivo, especificamente destinado à tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (MILARÉ; CASTANHO, 2007, p. 256). De fato, com a edição do Código de Defesa do Consumidor, o ordenamento jurídico pátrio passou a contar com um “microssistema integrado”, originado da dialogicidade entre o CDC e a Lei da Ação Civil Pública, os quais “são fundamentais para a tutela

jurisdicional coletiva comum” (ALMEIDA, 2003, p. 582). Em razão das particularidades, que compreendem a tutela dos interesses difusos, exige-se, nesse aspecto, um “regime integrado de mútua complementaridade entre as diversas ações exercitáveis na jurisdição coletiva” (GARCIA; ALVES, 2010, p. 781).

Conquanto a regra que franqueia a aplicação do CDC em autos de ação civil pública – artigo 21 da Lei nº 7.347/85 – preveja apenas a aplicação do título III do diploma consumerista, não se pode proceder a uma leitura do dispositivo de maneira estritamente literal e assistemática. Portanto, valendo-se principalmente de uma interpretação teleológica, depreende-se que a intenção do legislador ao se referir ao título III do CDC era, na realidade, estabelecer que todas as normas processuais presentes no referido diploma se aplicam à Lei nº 7.347/85, e não somente aquelas constantes topograficamente naquele título (MILARÉ; CASTANHO, 2007, p. 257). Por certo, o legislador assim o fez porque praticamente todas as disposições de processualística ali se concentram, o que, naturalmente, não impede a aplicação de outras regras dessa natureza que estejam espalhadas pelo texto legal.

Na mesma esteira, os processualistas Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (1997, p. 1547) julgam ser aplicáveis às ações ajuizadas com fundamento na Lei nº 7.347/85 as disposições processuais que encerrem todo o título III do CDC, bem como os demais dispositivos de natureza processual que se encontram no restante do corpo do CDC, como a inversão do ônus da prova que topicamente se localiza no Título I, mas que, em função de sua matiz procedimental, integra ontológica e teleologicamente o Título III. Em outras palavras, apesar de o dispositivo legal que prevê a inversão do ônus da prova nas relações de consumo – artigo 6º, VIII – não integrar o título III do CDC – artigo 76 e seguintes –, não se pode afastar a sua incidência na seara da ação civil pública, uma vez que a referida norma tem nítido caráter processual, o que, como explicitado, por uma exegese finalística, dá margem à sua utilização (MILARÉ; CASTANHO, 2007, pp. 256-7).

Resta claro, assim, que a *ratio legis* consiste em estabelecer a integração das regras processuais de defesa de interesses metaindividuais, fazendo da Lei da Ação Civil Pública e do CDC um só estatuto, de forma que, conforme ensina Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 177), “a inversão pode ser aplicada, analogicamente, à defesa judicial de quaisquer interesses transindividuais”. Dessarte, verifica-se que, por ser a ação de improbidade administrativa espécie do gênero ação civil pública, a inversão do ônus da prova encontra fundamento legal no artigo 6º, VIII do Código de Defesa do Consumidor. Além disso, o indigitado dispositivo, através de uma releitura de um de seus pressupostos, também oferece uma das balizas processuais que, em conjunto com a incompatibilidade patrimonial do agente – figura constante do artigo 9º, VII, da Lei de Improbidade Administrativa – formam as condições de procedibilidade para a inversão do ônus probante.

### *2.2.3 Da aparência de ilicitude e da incompatibilidade patrimonial como requisitos para a inversão do ônus da prova*

Conforme delineado anteriormente, sob o prisma de um Estado Democrático de Direito, não se pode admitir que a simples verificação da incompatibilidade patrimonial seja suficiente para ensejar a condenação por improbidade administrativa, pois, do contrário, abrir-se-ia espaço para o cometimento de abusos e violações a direitos fundamentais, sob o sedutor argumento de maximizar o combate à corrupção.

Nesse contexto, impõe-se que a inversão do *onus probandi* esteja pautada sobre um lastro probatório mínimo em que, pelo menos, haja provas indiciárias de que o patrimônio não foi concebido de forma legítima. Somente assim estaria se dando um salto de qualidade na persecução de práticas corruptas, sem se solaparem direitos processuais fundamentais. Para tanto, invoca-se o artigo 6º, VIII do CDC, para que, através de uma releitura de um de seus pressupostos autorizadores da inversão do encargo da prova – a verossimilhança – sejam traçadas balizas processuais mais precisas e que atendam as especificidades da ação de improbidade, a título de conferir maior segurança ao aspecto procedimental da medida.

O artigo 6º, VIII do CDC elenca como um dos direitos básicos do consumidor “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências”, o que, em última análise, representa uma prerrogativa processual a ser exercida também na tutela dos interesses metaindividuais, como já dito antes. Da análise do dispositivo, é possível inferir que a inversão do ônus probante fica condicionada à verossimilhança das alegações ou à hipossuficiência da parte autora, requisitos exigidos alternativamente. Ocorre que, no mais das vezes, a ação de improbidade é promovida pelo Ministério Público ou, então, de forma menos usual, pela pessoa jurídica interessada, o que, por razões óbvias, afasta o sentido de aplicar-se a hipossuficiência nesses casos, restando somente a verossimilhança das alegações como hipótese autorizadora da inversão do ônus probatório.

Por verossímil se entende a alegação que ostenta aspecto de legitimidade, mas que não se traduz em uma certeza. É, portanto, um indicativo aparente, baseado em um juízo perfunctório e construído a partir de uma cognição dedutiva, de que determinada proposição é dotada de uma probabilidade de veracidade. Em se tratando da ação de improbidade, dadas as suas particularidades, a verossimilhança deve assumir contorno diverso; deve ser relida sob o prisma da aparência de ilicitude patrimonial.

A aparência de ilicitude nada mais é do que indícios de que o patrimônio do agente público foi formado de maneira ilegítima. No ponto, trabalha-se com provas

circunstanciais, ou seja, com a aparência, porquanto “o desvio de poder se prova por meio da reunião de sintomas e indícios” (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 381-2). As provas indiciárias, nesse caso, podem ser obtidas de forma *positiva* ou *negativa*, a depender das condições factuais de produção destas provas. Com efeito, tanto é possível apontar a potencial ilicitude de determinada atividade do agente – *indícios positivos* –, como demonstrar que o seu patrimônio não decorre de fontes de renda ordinárias – *indícios negativos*. Explica-se.

Na realidade, qualquer inconsistência patrimonial relacionada a alguma conduta do agente é apta a configurar um *indício positivo*. Suponha-se que o agente público seja acionista de uma empresa privada – ou, então, que seja possível ligá-lo a pessoa de um *laranja* em nome do qual está registrado o negócio – a qual exerce uma determinada atividade. Entretanto, procedendo à análise dos índices contábeis e econômicos do empreendimento, tais como liquidez, lucratividade, capacidade operacional, e comparando-os com os de outras empresas atuantes na mesma área, verifica-se que a sua receita é expressivamente superior. Nesse caso, a rentabilidade elevada denuncia a possível ocorrência de irregularidades no âmbito da empresa, o que também oferece *indícios positivos* de que o patrimônio do agente se estabelece de forma ilegítima.

De outro lado, o fato de não poder relacionar o seu patrimônio com nenhuma das outras prováveis fontes de renda dos agentes públicos se constitui em um *indício negativo*. De fato, em razão dos impedimentos impostos aos agentes públicos, restam a estes poucas alternativas de fonte de renda legítima que não os seus próprios vencimentos. Em verdade, afora sua remuneração, tem-se a possibilidade de o agente ser proprietário de alguns imóveis, auferindo, por conta disso, receita locatícia, ou mesmo ser contemplado com herança ou doações, além de poder figurar como acionista, cotista ou comanditário de sociedade privada, como já referido.

A par disso, com a finalidade de apurar se os haveres de determinado agente foram regularmente constituídos, pode-se requisitar informações aos respectivos assentos públicos. Em não havendo registros dessa natureza que revelem o acréscimo patrimonial, faz-se concluir que não há uma origem justificável para o enriquecimento. Nesse sentido, assinala Arnaldo Rizzardo que inexistindo “outra fonte de renda, e nem sendo contemplado o agente com herança, doações e outras origens estranhas à sua atividade na aquisição de bens ou riquezas, revela-se sintomática a apropriação ao desamparo da lei” (2009, p. 546-7). Desse modo, para que se caracterize a aparência de ilicitude, nesse caso, deve o proponente da ação buscar informações que afastem a possibilidade de o incremento patrimonial ter se originado de outras fontes de rendas legítimas. A ausência de outras fontes de renda comuns aos agentes públicos serve, pois, como um *indício negativo* de que o patrimônio fora erguido ilicitamente.

Paralelamente, malgrado o artigo 9º, VII, da Lei nº 8.429/92 não tenha a potencialidade para autorizar a inversão do ônus probatório, deve figurar, nesse ponto, como outro pressuposto para que a medida seja efetivada no âmbito judicial. O mencionado dispositivo, rememore-se, traduz-se em uma das hipóteses de improbidade administrativa a qual resta configurada caso seja verificada a desproporcionalidade entre a remuneração e a evolução patrimonial do agente público. Nesse particular, deve, então, o autor da ação de improbidade comprovar a ostentação de patrimônio em patamar não condizente com a remuneração que a função do agente proporciona.

Para tanto, é preciso confrontar a renda e a ascensão patrimonial evidenciada nos chamados *sinais exteriores de riqueza*, expressão utilizada por Arnaldo Rizzardo (2009, p. 461), que se refere ao nível social ou econômico de vida externado pelo agente que denota a fruição de riqueza material incompatível com sua renda. Os *sinais exteriores de riqueza* se revelam quando o agente público “frequenta rodas sociais, adquire veículos importados, ou realiza viagens com a família para o exterior, promove festas suntuosas, faz doações generosas, desfila em lanchas, de modo a revelar gastos incompatíveis com a realidade econômica” (RIZZARDO, 2009, p. 461). No mesmo sentido, preconizam Trevisan, Chizzotti e Lanhez *et al.*:

Sinais exteriores de riqueza são as evidências mais fáceis de serem percebidas e as que deixam mais claro que algo de errado ocorre na administração pública. São perceptíveis quando o grupo de amigos e parentes das autoridades exhibe bens caros, adquiridos de uma hora para outra, como carros e imóveis. E também na ostentação por meio de gastos pessoais incompatíveis com suas rendas. Alguns passam a ter uma vida social intensa, frequentando locais de lazer que antes não frequentavam, como bares e restaurantes, onde realizam grandes despesas. (2003, p. 26)

Assim, demonstrada a desproporcionalidade entre a renda e o patrimônio do agente público e evidenciada, por meio de indícios positivos ou negativos, a aparência de ilicitude na constituição patrimonial, dá-se a inversão do ônus da prova, cabendo, a partir daí, ao agente justificar a origem de seu patrimônio, sob pena de ser condenado por improbidade administrativa, na forma do artigo 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429/92.

A título ilustrativo, tem-se o seguinte exemplo: determinado agente percebe uma remuneração mensal de cinco mil reais e, após dois anos de ingresso na vida pública, acumula um patrimônio de quinhentos mil reais. Considerando que a sua declaração de bens inicial perfazia um total de cem mil reais, percebe-se, de plano, que a sua evolução patrimonial não é compatível com a sua renda, uma vez que nesse interregno não seria possível o agente ter agregado valores dessa ordem. Diferente seria se, ao invés de transcorrido dois anos, tivessem passado quinze anos do seu ingresso na seara pública, caso em que seria viável tamanho acréscimo em seu

patrimônio. Vê-se, portanto, que o aspecto temporal é importante para a aferição da incompatibilidade na evolução patrimonial do agente.

Por certo, não se espera que os bens estejam registrados em nome do agente público, pelo contrário, o mais comum é que estejam em nome de alguém próximo a ele, algum membro da família ou mesmo um *laranja*, de modo que, para comprovar a desproporcionalidade patrimonial, basta demonstrar a simples ostentação de patrimônio incompatível, evidenciando-se, dessa forma, os *sinais exteriores de riqueza*, mesmo que formalmente os bens não lhe pertençam.

Seguindo no mesmo exemplo, em razão da evidente incompatibilidade patrimonial, iniciou-se a respectiva investigação, no curso da qual se procedeu à obtenção de informações várias provenientes, em sua maioria, de registros públicos, não tendo sido possível relacionar o seu patrimônio com nenhuma das outras prováveis fontes de renda dos agentes públicos, o que, como visto, constitui-se em um *indício negativo* a apontar a ilicitude na formação do patrimônio. Situação distinta ocorreria caso os assentos públicos revelassem que o agente fora beneficiado com vultosa herança, informação esta que ofereceria uma justificativa razoável para a súbita ampliação do seu patrimônio, afastando, portanto, a possibilidade de enriquecimento ilícito.

Dessa forma, tem-se a aparência de ilicitude e a incompatibilidade patrimonial como balizas processuais para a inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa. Tais requisitos devem figurar como verdadeiras condições de procedibilidade para a medida, de modo que se confira maior segurança ao seu aspecto procedimental, promovendo, por conta de sua operacionalização, um maior controle do enriquecimento ilícito na Administração Pública e, conseqüentemente, uma maior efetividade no combate à corrupção, objetivo que há muito é buscado, mas que cada vez mais parece ser mais difícil de ser alcançado.

### 3. Conclusão

Diante do que se expôs, pode-se sintetizar as seguintes conclusões:

- a) os problemas empíricos relacionados principalmente com a dificuldade na constituição probatória restringem significativamente a efetividade da ação de improbidade administrativa, contribuindo para a manutenção da impunidade;
- b) o inciso VII do artigo 9º da Lei nº 8.429/92 não autoriza *tout court* a inversão do ônus da prova;
- c) a inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa decorre de fundamentos metajurídicos e de previsão legal expressa resultante da interação da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, textos legais subsidiariamente aplicáveis à Lei de Improbidade Administrativa;

d) demonstrada a desproporcionalidade entre a renda e o patrimônio do agente público e evidenciada, por meio de indícios positivos ou negativos, a aparência de ilicitude na constituição patrimonial, dá-se a inversão do ônus da prova, cabendo, a partir daí, ao agente justificar a origem de seu patrimônio.

#### 4. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm). Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 23 fev. 2016.

CAMBI, Eduardo. O Direito à Prova no Processo Civil. *Revista Brasileira de Direito Processual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 15, n. 60, out. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. *Curso de Processo Coletivo: contém jurisprudência temática e índice alfabético de assuntos*. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MILARÉ, Édís; CASTANHO, Renata. A Distribuição do Ônus da Prova no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, in GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito Processual Coletivo e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 254-262.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

- RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. A Distribuição do Ônus da Prova no Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos, in GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito Processual Coletivo e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 244-253.
- SOUZA, Motaui Ciocchetti de. *Interesses Difusos em Espécie: temas de direito do consumidor, ambiental e da lei de improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. I. 53. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- TRÊS, Celso Antônio. *Teoria Geral do Delito Pelo Colarinho Branco*. Curitiba: Imprensa Oficial, 2006.
- TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; LANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 2. ed. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.