



**RICARDO ESCOBAR**  
- A D V O G A D O S -

## PARECER JURÍDICO

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900  
+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772  
rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

## SUMÁRIO

### 01. A consulta.

01.1 - Qualificação da parte consulente e da parte consultada.

01.2 - Objeto da consulta.

### 02. O Parecer.

02.1 - Prelúdio. Carreiras típicas de Estado. Reforma Administrativa. Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Integral respeito ao devido processo legal nos processos de perda do cargo.

02.2 - Origem histórica e legislativa da improbidade administrativa e do enriquecimento ilícito.

02.3 - Origem da Sindicância Patrimonial.

02.3.1 - Origem da Sindicância Patrimonial na Receita Federal do Brasil.

02.3.2 - Instauração e Instrução da Sindicância Patrimonial.

02.3.3 - Conclusão da Sindicância Patrimonial.

02.4 - Devido Processo Legal nos processos sancionatórios - especial garantia para a perda do cargo.

### 03 - A Conclusão.

## **01 - A CONSULTA**

### **01.1 - Qualificação da parte consulente e da parte consultada.**

O consulente é a Fundação ANFIP de Estudos Tributários e Seguridade Social - Fundação ANFIP, entidade de direito privado, instituída pela Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias - ANFIP, através de Escritura Pública de constituição lavrada às folhas 099/102, do Livro D-0689, Protocolo n. 00/023.748, registrada sob a matrícula n. 003960, do Cartório do 3º Ofício de Registro de Notas e Títulos, de Brasília, Distrito Federal, onde tem sede e foro no Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco H, Edifício ANFIP, Brasília-DF, CEP: 7004907, por intermédio de sua Presidente e representante legal, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Margarida Lopes de Araújo.

O consultado é Ricardo Dantas Escobar. Advogado. Professor. Parecerista. Consultor Jurídico. Inscrito na Ordem dos Advogados Seccional do Distrito Federal em janeiro 2008. Especialista em Direito Público pelo Instituto Luiz Flávio Gomes. Professor de Cursos Preparatórios para Concursos em Direito Administrativo (Lei n. 8.112/90). Palestrante em diversos Seminários e Congressos de Direito Administrativo Sancionador (Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância Patrimonial). Advogado especializado em Direito Administrativo e Direito Administrativo Sancionador, militante na área desde 2008. Secretário-Geral da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Distrito Federal (2019/2020). Fundador do Escritório Ricardo Escobar Advogados.

## **01.2 - Objeto da consulta.**

Honra-nos a entidade Consulente com a solicitação de Parecer Jurídico acerca da possibilidade de submeter ao Secretário da Receita Federal do Brasil e ao Corregedor-Geral da Receita Federal do Brasil, entre outras autoridades, estudos jurídicos visando à sugestão de elaboração de textos e propostas para definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos operacionais sobre a apuração de indícios de enriquecimento ilícito de servidores da Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio de procedimento denominado Sindicância Patrimonial.

Referido procedimento de natureza correicional regulamentado pelo Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005 e, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, pela Portaria Coger n. 013, de 30 de janeiro de 2014 e outras normas correlatas anteriores e posteriores, é destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público, o que pode caracterizar ato de improbidade administrativa, nos termos do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92.

No presente Parecer abordaremos questões específicas sobre a regulamentação do procedimento de Sindicância Patrimonial no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, notadamente a sua origem, instauração, instrução e conclusão, com o fito de demonstrar a necessidade de uma definição, padronização, sistematização e normatização do procedimento na Corregedoria da Receita Federal, sobretudo para garantir a máxima efetividade do devido processo legal e a segurança jurídica aos servidores investigados.

## 02. O PARECER

**02.1 - Prelúdio. Carreiras típicas de Estado. Reforma Administrativa. Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Integral respeito ao devido processo legal nos processos de perda do cargo.**

O raciocínio jurídico que será levado a efeito no presente Parecer carece de um próêmio indispensável para a compreensão de que os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, como integrantes de Carreira Típica do Estado, devem ter ilimitado acesso ao devido processo legal, máxime em processo de natureza sancionatória, cuja nefasta consequência pode ser a demissão (ou cassação de aposentadoria) por ato de improbidade administrativa.

Carreiras Típicas de Estado, em síntese, são aquelas em que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, os seus servidores desenvolvem atividades essenciais e exclusivas ao Estado que devem, por conseguinte, conferir-lhes especial proteção, inclusive no que se refere à perda do cargo, consoante dicção do art. 247, da Constituição Federal de 1988:

“Constituição Federal de 1988.

(...).

Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e **garantias especiais para a perda do cargo** pelo servidor público estável que, **em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)” (grifei)

Embora tenha a previsão constitucional acima transcrita previsto a necessidade de edição legislativa que defina as garantias especiais para a

perda do cargo e, conseqüentemente, quais seriam as Carreiras Típicas de Estado, não há, atualmente, nenhuma lei que estabeleça esses critérios.

A Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020, denominada de “Reforma Administrativa”, tem como proposta a alteração de diversos dispositivos constitucionais e, entre eles, o já referido art. 247, que versa, pois, sobre a estabilidade conferida aos servidores integrantes das Carreiras Típicas de Estado.

Todavia, referida Proposta igualmente deixa a cargo de edição legislativa própria e específica a definição das denominadas Carreiras Típicas de Estado.

Atualmente, portanto, não se tem previsto em lei quais são as Carreiras Típicas de Estado, o que há, *quind*, é um “senso comum”, baseado no conceito de atividades essenciais ao Estado (aquelas que não têm correspondência no setor privado<sup>1</sup>), como fiscalização tributária e de relação de trabalho, arrecadação, finanças e controle, gestão pública, comércio exterior, áreas da segurança pública, diplomacia, advocacia pública, defensoria pública, regulação, política monetária e inteligência de estado, além de planejamento e orçamento federal, magistratura e ministério público<sup>2</sup>.

Em relação aos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil que por “senso comum” já integrariam o núcleo daquelas denominadas Carreiras

---

<sup>1</sup> Excertos do Estatuto do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado - FONACATE, disponível em <https://fonacate.org.br/o-fonacate/estatuto/>, acessado em 20.12.2020.

<sup>2</sup> AFONSO. José da Silva. Comentários Contextuais à Constituição, São Paulo: Malheiros Editores, PP. 345 e 346, 2ª. Edição.



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

Típicas de Estado por exercerem atividades típicas, exclusivas e permanentes do Estado brasileiro relacionadas à arrecadação e à fiscalização tributária, encontra-se na própria Constituição normatividade específica que lhes conferem a definição de essencialidade ao Estado, como preveem os incisos XVIII e XXII, ambos do art. 37, da Constituição Federal de 1988:

“Constituição Federal de 1988.

(...).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...).

XVIII - a **administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;**

(...).

XXII - as **administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).**

(...).” (grifei)

E não há dúvida de que quando a própria Constituição elegeu a Administração Tributária da União como atividade essencial ao funcionamento do Estado (*ex vi* do inciso XXII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988), o fez em relação à Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil, ou seja, ao cargo Auditor-Fiscal vez que, sem embargo, da leitura do art. 142, do Código Tributário Nacional e do art. 6º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 10.593/2002, observa-se que o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil é a única autoridade tributária na esfera federal, pois apenas a ele cabe

constituir o crédito tributário pelo lançamento, bem como decidir (isto é, julgar) os processos fiscais<sup>3</sup>.

A Administração Tributária, portanto, tem funções especiais disciplinadas pela lei e que ostentam relevância potencializada para o Estado atender às necessidades materiais dos seus administrados por contribuírem para concretizar os meios materiais-financeiros necessários para o Estado realizar os seus compromissos com a cidadania, como saúde, educação, segurança e etc.

Nesse sentido, a Lei n. 13.464/2017 alterou o art. 5º, da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passando a Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil a ser denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e designando o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, no exercício das atribuições previstas no inciso I, do art. 6º, da Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, como autoridades tributárias e aduaneiras da União.

Assim, a nosso ver, a conjugação da definição comum do conceito de atividades essenciais ao Estado e a expressa previsão constitucional de destaque e precedência, além das normas infraconstitucionais alteradas confere certeza inequívoca à afirmação de que a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil integra o núcleo Carreira Típica de Estado, inclusive com lei própria que a define como tal (Lei n. 13.464/2017).

A consequência jurídica desse raciocínio é a máxima efetividade do que dispõe o art. 247, da Constituição Federal de 1988, em especial a proteção

---

<sup>3</sup> Excertos da Nota Técnica n. 33, elaborada pelo Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, disponível em [www.sindifisconacional.org.br](http://www.sindifisconacional.org.br), acessado em 01.02.2017.



que o próprio Estado deve dar aos integrantes das Carreiras Típicas de Estado, notadamente no que tange à perda do cargo.

Ainda em sentido mais específico a especial garantia para a perda do cargo a que alude o citado art. 247, da Constituição Federal de 1988, é a necessidade de máxima observância ao denominado *due process of law*<sup>4</sup> no processo de sancionamento capital do Membro de Carreira Típica de Estado.

Segundo a percepção de Carlos Mário da Silva Velloso, o *due process of law constitui a síntese dos princípios (i) do juiz natural, (ii) do contraditório, que se embasa no direito de defesa, com as suas variadas implicações; cientificação do processo, oportunidade para contestar, possibilidade de produção de provas, acompanhamento dos atos, duplo grau de jurisdição, com recursos instituídos por lei; e (iii) do procedimento regular*<sup>5</sup>.

**O Princípio do Devido Processo Legal** é, portanto, o que fornece a base daquelas exigências ou requisitos que, por sua vez, condicionam a legitimidade jurídica das iniciativas estatais sancionadoras ao seu pleno atendimento, mediante a imposição imperativa - e também incontornável - de determinadas **limitações e necessários freios e contenções**. Se essas limitações, esses freios e contenções **forem deixados de lado, a atividade estatal punitiva passará a se desenvolver seguindo apenas os arbítrios dos**

---

<sup>4</sup> A Constituição brasileira de 1988 traz a garantia exarada no seu Artigo 5º, que trata das garantias e direito individuais. Seu inciso LIV expressa a essência do *due process*, e o inciso LV surge como seu corolário (ou desdobramento): "Art. 5º - (...). LIV - *ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*. (...)." (in Dantas, San Tiago. Abril, ed. Igualdade perante a Lei e *due process of law*. 1948 Revista Forense ed. São Paulo: [s.n.] 359 páginas, *citado por*: Ferraz, Luciano dezembro de 2001).

<sup>5</sup> Princípios Constitucionais de Processo. Temas de Direito Público. Belo Horizonte: DelRey, 1994, p. 204.

seus agentes, os seus impulsos subjetivos ou as suas simpatias e antipatias pessoais<sup>6</sup>.

A exemplo de outros integrantes de Carreiras Típicas de Estado, como os Membros do Ministério Público da União, o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil deveria ter a garantia de só ter contra si aplicada a penalidade de demissão ou de cassação de aposentadoria, após decisão judicial transitada em julgado<sup>7</sup>.

A título também de exemplo, o devido processo legal que protege integrantes de Carreiras Típicas de Estado define regras sobre prescrição da pretensão punitiva administrativa mais consentâneas com a previsão constitucional da prescritibilidade dos ilícitos praticados por agentes públicos<sup>8</sup>, estabelecendo o preceito de que o início do prazo prescricional é do dia em que a falta for cometida, como, *i.e*, prevê o inciso I, do art. 245, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público):

“Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993:  
(...). Art. 245. A prescrição começa a correr:  
I - do dia em que a falta for cometida;  
(...).” (grifei)

Todos esses caminhos, que mais curtos ou mais longos passam pelo devido processo legal, levam ao cumprimento máximo da especial garantia

---

<sup>6</sup> MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade: Ensaio de crítica jurídica*. Fortaleza: Impreco, 2017.

<sup>7</sup> Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993: “(…). Art. 242. As infrações disciplinares serão apuradas em processo administrativo; quando lhes forem cominadas penas de demissão, de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, a imposição destas dependerá, também, de decisão judicial com trânsito em julgado. (...)” (grifei)

<sup>8</sup> Constituição Federal de 1988: “(…). Art. 37. (...) § 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (...)” (grifei)

para a perda do cargo dos integrantes de Carreiras Típicas de Estado prevista no art. 247, da Constituição Federal de 1988, espaço no qual os Auditores-Fiscais da Receita Federal deveriam estar inseridos, pois foi a própria Constituição que os elegeu como “essenciais ao Estado” (ex vi do inciso XXII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988).

Com esse preâmbulo em foco - especial garantia para a perda do cargo - o presente Parecer tem como objetivo principal sugerir à Administração da Receita Federal do Brasil a necessidade de definição, padronização, sistematização e normatização do procedimento de Sindicância Patrimonial destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito dos seus servidores.

## 02.2 - Origem histórica e legislativa da improbidade administrativa e do enriquecimento ilícito.

Em um interessante, didático e necessário contexto histórico acerca da Lei de Improbidade Administrativa, do qual o Direito em geral não se dissocia, Wallace Paiva Martins Júnior pontifica o seguinte<sup>9</sup>:

*“breve histórico normativo da improbidade administrativa, que remonta, no Brasil, às legislações criminais (DECOMAIN, 2007), desde as Ordenações Filipinas, passando pelo Código Criminal do Império de 1.830; pelo primeiro Código Penal do período republicano (Decreto nº 847/1.890); pelo Código Penal de 1.890; pela Consolidação das Leis Penais (Decreto nº 22.213/1.932), até o atual Código Penal de 1.940 (Decreto-Lei nº 2.848/1.948). Em linhas gerais e independentemente da tipificação penal (corrupção, peita, suborno, concussão, peculato, etc), havia uma vinculação à esfera penal para sancionar o agente público, pelo uso indevido dos poderes do cargo em que fora investido.*

*Antes mesmo da entrada em vigor do atual Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940 entrou em vigor em 1º de janeiro de 1942, conforme artigo 361, desse mesmo diploma legal), que previa como efeitos da sentença penal condenatória a obrigação de indenizar o dano resultante do crime e a perda do produto do crime ou de qualquer outro valor auferido dele decorrente, o Decreto-Lei Federal nº 3.240/1941, regulava o sequestro e a perda de bens de pessoas indicadas por crime de que*

---

<sup>9</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



RICARDO ESCOBAR

- A D V O G A D O S -

resultasse prejuízo para a Fazenda Pública. Após, com a promulgação da Constituição Federal de 1946, que dispunha em seu artigo 141, 31º, in fine: "a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica", foram editadas as Leis nº 3.164/1.957 e nº 3.502/1.958 regulando esse dispositivo constitucional. Saliente-se que a Carta de 1.946, promulgada em 18 de setembro de 1946, pondo fim ao regime totalitário que vigia desde 1930, redemocratizou o país, passou a vedar (art. 141, 31º, primeira parte) a aplicação da pena de confisco, retomada, conforme se verá adiante, em novo regime de totalitário inaugurado em 1.964.

A Lei nº 3.164/1.957, denominada "Lei Pitombo-Godói Ilha", regulamentou o perdimento de bens previsto na norma constitucional, elevando à categoria de sanções constitucionais, o sequestro e o perdimento de bens derivados do enriquecimento ilícito de servidor público. A responsabilidade era promovida mediante ação civil movida pelo Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo no juízo cível, onde se pode visualizar a tutela extrapenal da medida.

Ao destacar a tutela extrapenal da medida, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 698) anota que: "estava muito claro que se tratava de sanção de natureza civil, já que aplicada independentemente da responsabilidade criminal e mesmo que ocorresse a extinção da ação penal ou a absolvição do réu". À Lei nº 3.164/1.957 seguiu-se a Lei nº 3.502/1.952, denominada "Lei Bilac Pinto", que regulou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

Após, seguiram-se a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), a reforma partidária (Lei nº 6.767/1979), as eleições diretas no âmbito estadual (EC nº 15/1980) e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (EC nº 26/1985) (LENZA, 2009), que afastou a possibilidade do confisco, subsistindo o perdimento de bens por danos causados ao Erário ou, no caso de enriquecimento no exercício da função. Ainda, pela EC nº 11/1978 revogaram-se os atos institucionais e complementares, preservando os efeitos já produzidos e deles excluiu a possibilidade de apreciação judicial. As leis "Pitombo-Godói Ilha" e "Bilac Pinto" somente vieram a ser revogadas pelo artigo 25, da Lei nº 8.429/1992.

A probidade administrativa ganhou relevância com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que no parágrafo 4º, de seu artigo 37, afirma: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível". Ressalte-se que o dispositivo constitucional prevendo a repressão aos atos de improbidade administrativa (art. 37, 4), era norma de eficácia limitada, não autoaplicável (DI PIETRO, 2004)\* Visando regulamentar esse artigo 37, 4º, o então Presidente da República Fernando Collor de Mello, eleito com um discurso de "caça aos marajás", expressão empregada para identificar servidores públicos que estariam recebendo excessivas vantagens nos cargos públicos ocupados, enviou à Câmara dos Deputados, em 14 de agosto de 1991, o Projeto de Lei 1.336/91.

Paradoxalmente, por influência de movimentos sociais e denúncias contra a probidade do Presidente da República, houve a decretação de seu impeachment, seguindo-se uma tramitação ágil e célere, de modo que, em 2 de junho de 1992, foi promulgada a Lei nº 8.429/1992, que "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".

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

*Esta Lei de Improbidade Administrativa - LIA, adotou um conceito mais amplo de agente público, alcançando a agentes políticos, servidores públicos e particulares que atuam em nome do Estado, ainda que transitoriamente e sem remuneração, ou que participam do ato ou dele se beneficiam (arts. 1º, 2º e 3º). E o ato de improbidade passou assim a abranger três modalidades: (i) o que causa enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) o que causa dano ao erário (art. 10); e (iii) o que atenta contra os princípios da Administração (art. 11). Houve, ainda, uma ampliação das sanções em relação ao que foi previsto na Constituição pois, além da suspensão de direitos políticos, perda da função pública e ressarcimento ao erário, a Lei 8.429/1992 acrescentou as sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios (art. 12).” (grifei)*

Extrai-se dessa relevante descrição histórica, que desde as Ordenações Filipinas o combate à criminalidade organizada e principalmente à corrupção se fazia cada vez mais necessário, inclusive por meio de medidas preventivas e também repressivas. Novos instrumentos de investigação e de colisão foram idealizados e positivados para garantir eficácia na aplicação da norma constitucional, como é o caso da previsão contida no § 4º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988:

“Constituição Federal de 1988.

(...).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...).

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

(...).” (grifei)

A Lei n. 8.429/92 - LIA, a fim de regulamentar a previsão constitucional supratranscrita, estabeleceu atos de improbidade administrativa (arts. 9º a 11) cuja infringência sujeita o agente público às respectivas sanções (art. 12), *verbis*:

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

“Lei n. 8.429/92

(...).

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...).

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

(...).

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...).

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...).

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...).” (grifei)

Exsurgiu, assim, histórica e legislativamente, o ato de improbidade administrativa e o seu respectivo sancionamento e, notadamente para o fim a que se destina o presente Parecer, a sua modalidade de enriquecimento ilícito, consistente na aferição de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo e na aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.

A partir do ato de corrupção do agente público (conceito penal), que traduzido para esfera administrativa e civil (improbidade administrativa - Lei n. 8.429/92) importa violação aos Princípios da Administração Pública (art. 11) e, também (ou não), lesão ao erário (art. 10), o agente público afere vantagem indevida (art. 9º, *caput*) e obtém **enriquecimento ilícito**.

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

A aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, como ato de improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito (inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92) **reflete, só que de maneira indireta e reflexa, o ato de improbidade administrativa na aferição de vantagem indevida** (art. 9º, *caput*) e, por conseguinte, a violação aos Princípios da Administração Pública como o da honestidade (art. 11) e, por vezes ainda, a lesão ao erário (art. 10).

Comporta aqui abrir um parêntese para expor a nossa posição sobre a necessidade de comprovação, para fins de incidência no inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92, de que a evolução patrimonial do agente público esteja atrelada a algum ato de ofício no cargo público.

A despeito de todas as justificativas e fundamentações jurídicas que comporiam o nosso posicionamento, preferimos, até mesmo para não nos desvirtuarmos do presente estudo, resumi-las à ideia de que a imputação de ato de improbidade administrativa, fora das hipóteses expressamente previstas em lei, carece de comprovação inequívoca de dolo, justamente para perfectibilizar o sistema constitucional de responsabilização de agentes públicos previsto no § 6º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>, que exige a análise subjetiva (dolo ou culpa) na imputação de responsabilidade, como bem espelha o seguinte precedente do e. Superior Tribunal de Justiça:

**"(...). A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: (...). não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente**

---

<sup>10</sup> Constituição Federal de 1988. "(...). Art. 37. (...). § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (...)."





RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloqüente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11. 4. Recurso especial a que se nega provimento". (1ª Turma, REsp 751.634/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 2/8/2007, p. 353.)." (grifei)

Convém destacar que o Projeto de Lei n. 10.887/2018, destinado a alterar a Lei n. 8.429/92 (LIA), prevê a seguinte redação para o artigo 9º (enriquecimento ilícito):

"(...).  
Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)." (grifei)

Esse contexto jurídico que atrela o dolo à figura da improbidade administrativa e ao seu tipo de enriquecimento ilícito torna automaticamente necessário um refreio à corrente que defende, em sentido contrário, a absoluta desnecessidade de se demonstrar que o enriquecimento do agente se deu em razão do cargo, como é o caso do entendimento adotado pela Corregedoria da Receita Federal do Brasil.

Nesse silogismo, o que isso quer dizer é que não é qualquer evolução patrimonial do agente público que o sujeita à incidência no tipo do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92, mas, apenas, aquele enriquecimento doloso, destinado a ocultar patrimônio amealhado com recursos ilícitos advindos do exercício ilegal do cargo público e não, por exemplo, a dissimulação de patrimônio oriundo de omissão de rendimentos de alugueis, de herança, de ganho de capital, entre outros ilícitos cuja repercussão pode ser a fiscal, penal ou civil, mas, não, a disciplinar sob a ótica da improbidade administrativa.

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br



Fechado esse parêntese, finda-se a consideração histórica-legislativa para dizer que o acompanhamento da evolução patrimonial do agente público se mostrou, por conseguinte, um instrumento útil para a eficácia da histórica necessidade de combate à corrupção já então incorporada ao ordenamento jurídico-constitucional (art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988) e infralegal (inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92).

### 02.3 - Origem da Sindicância Patrimonial.

A Administração Pública, com o fito de atender aos comandos constitucionais e infralegais de combate à corrupção de agentes públicos, especialmente na modalidade enriquecimento ilícito, criou instrumentos de controle da evolução patrimonial do quadro de seus servidores.

O patrimônio do servidor público deve ser exposto à Administração para fins de controle já desde o ato de sua posse no serviço público, por imposição legal contida no § 5º, do art. 13, da Lei n. 8.112/90:

“Lei n. 8.112/90.

(...).

Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

(...).

§ 5º. **No ato da posse, o servidor apresentará declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.**

(...).” (grifei)

No mesmo sentido é o disposto no art. 13, da Lei n. 8.429/92:

“Lei n. 8.429/92.

(...).



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente.

(...).

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

(...)." (grifei)

No intuito de regulamentar a obrigação legal imposta pelos dispositivos supracitados, mormente o quanto contido no referido § 2º, do art. 13, da Lei n. 8.429/92, atinente à necessidade de o agente público entregar à Administração anualmente a sua declaração de bens foi editado o Decreto n. 5.483/2005:

“Decreto n. 5.483/2005.

**Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências.**

Art. 1º A declaração dos bens e valores que integram o patrimônio privado de agente público, no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como sua atualização, conforme previsto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, observarão as normas deste Decreto.

(...).

Art. 3º. **Os agentes públicos de que trata este Decreto atualizarão, em formulário próprio, anualmente e no momento em que deixarem o cargo, emprego ou função, a declaração dos bens e valores, com a indicação da respectiva variação patrimonial ocorrida.**

(...).

Art. 7º. **A Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal, poderá analisar, sempre que julgar necessário, a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio, na forma prevista na Lei nº 8.429, de 1992, observadas as disposições especiais da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.**

**Parágrafo único. Verificada a incompatibilidade patrimonial, na forma estabelecida no caput, a Controladoria-Geral da União instaurará procedimento de sindicância patrimonial ou requisitará sua instauração ao órgão ou entidade competente.**

Art. 8º. **Ao tomar conhecimento de fundada notícia ou de indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992, a autoridade competente determinará a instauração de sindicância patrimonial, destinada à apuração dos fatos.**

(...)." (grifei)

Observa-se, assim, que o referido Decreto n. 5.483/2005 veio a regulamentar o disposto no art. 13, da Lei n. 8.429/92, que impõe aos

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

servidores públicos o dever de apresentar à Administração Pública anualmente a sua declaração de patrimônio.

Infere-se, ainda, que o citado Decreto criou a Sindicância Patrimonial, consistente em um procedimento investigativo, sigiloso e sem caráter punitivo, destinado a acompanhar a evolução patrimonial do agente público, por impulso oficial da própria Administração (ao verificar indícios de incompatibilidade patrimonial na periódica análise anual) ou, ainda, incitada por notícia de enriquecimento ilícito de servidor público (arts. 7º a 10º, do Decreto n. 5.483/2005).

A notícia de fato de enriquecimento ilícito de agente público pode ser por denúncia (anônima ou não), representação interna ou externa, requisição externa (Ministério Público, Polícia Judiciária, Poder Judiciário e etc.), ou qualquer outro meio que faça a notícia chegar à Administração para o impulsionamento da Sindicância Patrimonial.

Um breve, porém, necessário parêntese se faz necessário para se dizer que há uma incongruência legislativa que, a nosso ver, confere ao procedimento de Sindicância Patrimonial aspectos de inconstitucionalidade por origem.

É que, como visto, o Decreto n. 5.483/2005 veio a regulamentar o disposto no art. 13, da Lei n. 8.429/92, que trata, por sua vez, da obrigação legal imposta aos agentes públicos de disponibilizar à Administração por ocasião da posse e anualmente a sua declaração de patrimônio.

Todavia, o Decreto n. 5.483/2005 inovou ao criar o procedimento de Sindicância Patrimonial destinado a apurar a evolução patrimonial dos agentes

públicos, de ofício ou a partir de notícia de enriquecimento ilícito, cujo resultado - constatação de incompatibilidade patrimonial - é, em última análise, a imputação ao agente público de ato de improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito, cuja previsão legal é o contido no art. 9º, da Lei n. 8.42/92.

O que se tem, portanto, é um decreto criando uma investigação patrimonial de agente público sem lei prévia que lhe autorize a tanto, já que serviu apenas para regulamentar dispositivo legal diverso (art. 13, da Lei n. 8.42/92) daquele a que se propõe (art. 9º, da Lei n. 8.42/92).

Essa criação, no entanto, **ferre frontalmente o Princípio Constitucional da Reserva Legal**<sup>11</sup> inserto no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, que exige, por conseguinte, que a regulamentação de determinadas matérias, como é o caso do regime jurídico disciplinar dos servidores públicos, há de fazer-se por lei formal:

“Constituição Federal de 1988.

(...).

Art. 5º (omissis).

(...).

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

(...).”

Essa análise poderia ser ainda mais detalhada, porém, fugiria ao escopo do presente Parecer, mas não obsta, fechando esse parêntese, que afirmemos

---

<sup>11</sup> “*Tem-se, pois, reserva de lei, quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, a disciplina de outras fontes, aquela subordinada.*” (grifei) (in SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. Ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 368).



**RICARDO ESCOBAR**  
- A D V O G A D O S -

categoricamente, a nosso ver, que o procedimento de Sindicância Patrimonial instituído pelo Decreto n. 5.483/2005 é absolutamente inconstitucional.

Porém, como não há, atualmente, nenhuma ordem imperativa legislativa ou judicial que decrete a inconstitucionalidade do procedimento de Sindicância Patrimonial resta ele, pois, originado nos arts. 7º a 10º, do Decreto n. 5.483/2005, com o fito de se analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos, cuja incompatibilidade os sujeita a ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, nos termos do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92:

“Decreto n. 5.483/2005.

(...).

Art. 7º. A Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal, poderá analisar, sempre que julgar necessário, a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio, na forma prevista na Lei nº 8.429, de 1992, observadas as disposições especiais da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Parágrafo único. Verificada a incompatibilidade patrimonial, na forma estabelecida no caput, a Controladoria-Geral da União instaurará procedimento de sindicância patrimonial ou requisitará sua instauração ao órgão ou entidade competente.

Art. 8º. Ao tomar conhecimento de fundada notícia ou de indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992, a autoridade competente determinará a instauração de sindicância patrimonial, destinada à apuração dos fatos.

Parágrafo único. A sindicância patrimonial de que trata este artigo será instaurada, mediante portaria, pela autoridade competente ou pela Controladoria-Geral da União.

Art. 9º. A sindicância patrimonial constituir-se-á em procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo.

§ 1º O procedimento de sindicância patrimonial será conduzido por comissão composta por dois ou mais servidores ou empregados efetivos de órgãos ou entidades da administração federal.

§ 2º O prazo para conclusão do procedimento de sindicância patrimonial será de trinta dias, contados da data da publicação do ato que constituir a comissão, podendo ser prorrogado, por igual período ou por período inferior, pela autoridade competente pela instauração, desde que justificada a necessidade.

§ 3º Concluídos os trabalhos da sindicância patrimonial, a comissão responsável por sua condução fará relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, por sua conversão em processo administrativo disciplinar.

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

Art. 10. Concluído o procedimento de sindicância nos termos deste Decreto, dar-se-á imediato conhecimento do fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria da Receita Federal e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras.  
(...).”

Ainda no âmbito do Serviço Público Federal foi editada a Portaria CGU n. 335, de 30 de maio de 2006, que, ao regulamentar o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005 (dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências), disciplinou em seus arts. 16 ao 19, o procedimento em questão:

“Portaria n. 335/2006.  
(...).

**Art. 16. A sindicância patrimonial constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos;**

**§ 1º A sindicância patrimonial será realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida.**

§ 2º A autoridade instauradora da sindicância patrimonial, deverá ser de cargo ou função de nível hierárquico equivalente ou superior ao do servidor ou empregado sob julgamento.

§ 3º Aplica-se à denúncia ou representação o disposto nos § 1º, § 2º e § 3º do art. 6º desta Portaria.

**Art. 17. O procedimento de sindicância patrimonial será conduzido por comissão constituída por dois ou mais servidores efetivos ou empregados públicos de órgão ou entidade da Administração Pública Federal.**

Art. 18. Para a instrução do procedimento, a comissão efetuará as diligências necessárias à elucidação do fato, ouvirá o sindicado e as eventuais testemunhas, carreará para os autos a prova documental existente e solicitará, se necessário, o afastamento de sigilos e a realização de perícias.

§ 1º As consultas, requisições de informações e documentos necessários à instrução da sindicância, quando dirigidas à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, deverão ser feitas por intermédio dos Corregedores-Gerais Adjuntos, observado o dever da comissão de, após a transferência, assegurar a preservação do sigilo fiscal.

§ 2º A solicitação de afastamento de sigilo bancário deve ser encaminhada à Advocacia-Geral da União, com as informações e documentos necessários para o exame de seu cabimento.



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

§ 3º A comissão deverá solicitar do sindicato, sempre que possível, a renúncia expressa aos sigilos fiscal e bancário, com a apresentação das informações e documentos necessários para a instrução do procedimento.

Art. 19. O prazo para a conclusão do procedimento de sindicância patrimonial será de trinta dias, contados da data da publicação do ato que constituir a comissão, podendo ser prorrogado, por igual período ou por período inferior, pela autoridade instauradora, desde que justificada a necessidade.

§ 1º Concluídos os trabalhos da sindicância patrimonial, a comissão responsável por sua condução produzirá relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, pela instauração de processo administrativo disciplinar.

§ 2º Os procedimentos instaurados no Órgão Central e nas unidades setoriais serão encaminhados ao Corregedor-Geral, que proferirá decisão no feito ou, conforme o nível do cargo ou emprego do servidor ou empregado envolvido, encaminhará os autos ao Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União ou Ministro de Estado do Controle e da Transparência, para decisão.

§ 3º A decisão, devidamente fundamentada, deverá, assim que proferida, ser imediatamente encaminhada, para conhecimento e adoção das providências cabíveis, ao Ministério Público Federal, à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

(...)” (grifei)

É nato, portanto, o procedimento de Sindicância Patrimonial no âmbito do serviço federal destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, do que pode resultar a imputação de ato de improbidade administrativa, nos termos do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92.

### **02.3.1 - Origem da Sindicância Patrimonial na Receita Federal do Brasil.**

A Receita Federal do Brasil é o órgão da Administração Tributária da União (*ex vi* do inciso XXII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988) detentora dos dados de natureza fiscal protegidos por sigilo e, conseqüentemente, responsável por manipulá-los para o fim de exercer o Poder Fiscal *lato sensu* que lhe é inerente.

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

Nesse sentido prescrevem os arts. 1º e 2º, da Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007, que dispõem sobre a Administração Tributária Federal:

“Lei n. 11.457/2007.

Art. 1º. A **Secretaria da Receita Federal** passa a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão essencial ao funcionamento do Estado, de caráter permanente, estruturado de forma hierárquica e diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda e que **tem por finalidade a administração tributária e aduaneira da União.**

Parágrafo único. São essenciais e indelegáveis as atividades da administração tributária e aduaneira da União exercidas pelos servidores dos quadros funcionais da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 2º. Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição.

(...)” (grifei)

Em razão desse *mister* essencial ao próprio funcionamento do Estado, como já dito em outras passagens do presente Parecer, os servidores da Receita Federal possuem verdadeira *expertise* na análise dos dados fiscais.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil dispõe de unidade de correição própria, subordinado ao Secretário da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 1º, do Decreto n. 2.331, de 1 de outubro de 1997:

“Decreto n. 2.331/1997:

Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disporá de unidade de correição, diretamente subordinada ao Secretário, denominada **Corregedoria-Geral, com finalidade de promover ações preventivas e repressivas sobre a ética funcional e disciplina de seus servidores, e verificar os aspectos disciplinares dos feitos fiscais e outros procedimentos administrativos, bem assim realizar auditoria interna.**

(...)”

Art. 5º O servidor da Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional lotado e em exercício na Corregedoria-Geral e nos seus Escritórios, que exercer funções diretamente relacionadas com a ética funcional e a disciplina dos servidores, não será removido por um período de dois anos, assegurando-se-lhe, após três anos de efetivo exercício, sua lotação em qualquer unidade da Secretaria da Receita Federal.” (grifei)



Em assim sendo, igualmente os servidores da Receita Federal lotados na Corregedoria-Geral e nos seus respectivos Escritórios de Corregedoria Regionais<sup>12</sup>, por serem integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal, possuem a mesma *expertise* no exame dos dados fiscais.

Por via de consequência, acreditamos que a *expertise* na análise dos dados fiscais, aliado a uma bem estruturada unidade correicional própria, nos permite afirmar que o procedimento de Sindicância Patrimonial como instrumento de combate à corrupção de servidores integrantes da Secretaria da Receita Federal por meio do exame patrimonial (dados fiscais e extratos bancários) teve elevadíssima recepção e emprego na Receita Federal.

Assim, logo em janeiro de 2006 (o Decreto n. 5.483 que instituiu o procedimento de Sindicância Patrimonial no serviço público federal é de 2005) a Secretaria da Receita Federal do Brasil editou a Portaria SRF n. 73, de 10 de janeiro de 2006, disciplinando a auditoria e a Sindicância Patrimonial no âmbito da Secretaria da Receita Federal, *verbis*:

“Portaria SRF n. 73/2006.

Art. 1º A Secretaria da Receita Federal, por intermédio da Corregedoria-Geral, efetuará periódica e sistematicamente a auditoria das declarações de rendimentos e demais informações fiscais disponíveis de todos os seus servidores, de forma a identificar indícios de patrimônio incompatível com os rendimentos ou enriquecimento ilícito.

Parágrafo único. As análises de que trata o caput serão realizadas com base em parâmetros objetivos e impessoais, definidos pela Corregedoria-Geral em conjunto

---

<sup>12</sup> “Portaria MF n. 430, de 09 de outubro de 2017 (aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil): (...). Art. 22. À Corregedoria (Coger) compete gerenciar as atividades relativas ao desenvolvimento da integridade funcional dos servidores da RFB e à responsabilização de entidades privadas, nos termos da lei. Parágrafo único. No exercício de suas competências, caberá à Coger: (...). II - instaurar, decidir pelo arquivamento, em juízo de admissibilidade, e conduzir procedimentos correicionais para apurar irregularidades praticadas no âmbito da RFB; (...). Art. 29. Ao Escritório de Corregedoria (Escor) em cada região fiscal compete gerir e executar, no âmbito de sua jurisdição, as atividades previstas para a Coger. (...).” (grifei)



**RICARDO ESCOBAR**  
- A D V O G A D O S -

com a Coordenação-Geral de Fiscalização, que terão caráter meramente investigativo e sigiloso.

Art. 2º Verificada a existência de indícios de incompatibilidade patrimonial ou de enriquecimento ilícito, a Corregedoria-Geral encaminhará as informações para as Superintendências da Receita Federal que jurisdicionam o domicílio fiscal do servidor, para imediato aprofundamento das análises e abertura de procedimento fiscal.

(...).

§ 2º Na hipótese de não instauração do procedimento fiscal, o fato deverá ser informado pela SRRF no prazo de noventa dias para o respectivo Escor ou para a Coger, que verificará a necessidade de instauração da sindicância patrimonial de que trata o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005.

§ 3º Independentemente da abertura do procedimento fiscal, a Coger e os Escor poderão, para salvaguardar o interesse público, instaurar imediata sindicância patrimonial, aguardando-se, para sua conclusão, as informações oriundas do procedimento fiscal, ressalvados os casos de ocorrência do prazo prescricional.

(...).

Art. 4º Confirmados, no procedimento fiscal, os indícios de incompatibilidade patrimonial ou enriquecimento ilícito, a Corregedoria-Geral ou seus Escor instaurarão procedimento administrativo disciplinar com vistas a apurar a ocorrência de ilícito funcional.

Art. 5º Concluída a sindicância patrimonial de que trata o Decreto nº 5.483, de 2005, com proposta de conversão em processo administrativo fiscal, os Escor darão conhecimento da conclusão à Coger, que encaminhará a informação ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras. (Retificado(a) em 17/01/2006)

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

(...)." (grifei)

Outras inúmeras portarias no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil foram editadas com o fito de regulamentar o procedimento de Sindicância Patrimonial, como instrumento destinado a apurar a evolução patrimonial dos seus servidores, mediante análises objetivas e impessoais de dados fiscais, estando em vigor, atualmente, a Portaria RFB n. 4.505, de 06 de outubro de 2020, *verbis*:

“Portaria RFB n. 4.505/2020:

Art. 1º A apuração de irregularidade no serviço público de que trata o art. 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), será realizada nos termos desta Portaria, mediante sindicância disciplinar ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), assegurados ao acusado o contraditório e a ampla defesa.

(...).

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

§ 2º A Corregedoria (Coger) efetuará periódico e sistemático acompanhamento patrimonial dos servidores da RFB, a fim de verificar indícios de enriquecimento ilícito.  
(...)." (grifei)

Atualmente, estimamos que o procedimento de Sindicância Patrimonial no âmbito da Receita Federal do Brasil é o meio mais empregado pela Corregedoria para apurar notícias de irregularidades funcionais, já que eventual cometimento de infração disciplinar pode ter reflexo direto no patrimônio do servidor, aliado, como dito, à *expertise* dos servidores da Corregedoria na análise dos dados fiscais e, ainda, magnetizado pela interpretação atual do e. Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria (variação patrimonial de servidor público) - a nosso sentir equivocada, registre-se - que dispensa a Comissão da prova do ato ilícito por parte do servidor, desde que constatada a evolução patrimonial incompatível que faz presumir o ilícito funcional<sup>13</sup>.

### 02.3.2 - Instauração e Instrução da Sindicância Patrimonial.

A Sindicância Patrimonial na Receita Federal do Brasil é instaurada, como visto, para acompanhar e investigar a evolução patrimonial dos

---

<sup>13</sup> “(...). 4. **Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor**, competindo, a este, por outro lado, o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela Administração, **sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito**. Precedentes. 5. A prática do Ato de Improbidade Administrativa previsto nos arts. 9º, VII, e 11, da Lei 8.429/1992, dispensa a prova do dolo específico, bastando o dolo genérico, que, nos casos de variação patrimonial a descoberto resta evidenciado pela manifesta vontade do agente em realizar conduta contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, bem como que a **conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público**. Precedentes: (...). (STJ - MS: 21084 DF 2014/0151592-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 26/10/2016, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/12/2016).” (grifei).

servidores da Receita Federal, de forma a identificar indícios de enriquecimento ilícito<sup>14</sup>.

A instauração pode se dar de ofício, mediante determinação do Corregedor-Geral ou Chefe do Escritório de Corregedoria Regional, por Representação externa ou interna, Requisição externa ou, ainda, por denúncia (anônima ou não)<sup>15</sup>.

Instaurada a Sindicância, com a designação de Comissão constituída por dois ou mais servidores efetivos<sup>16</sup>, o procedimento é instruído por diligências necessárias à elucidação do fato, qual seja, “indícios de enriquecimento ilícito”.

A instrução é destinada a carrear aos autos a prova documental existente para a constatação ou o afastamento dos indícios de enriquecimento ilícito que suplantaram a instauração do procedimento e se dá por atos de diligência da própria Comissão, principalmente com a solicitação de informações do investigado ou mesmo de terceiros acerca dos fatos patrimoniais suspeitos (aquisição de bens móveis e imóveis, recebimento de

---

<sup>14</sup> Portaria RFB n. 11.311/2007: “Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), por intermédio da Corregedoria-Geral (Coger), efetuará periódico e sistemático acompanhamento e investigação da evolução patrimonial dos servidores em exercício na RFB, de forma a identificar indícios de enriquecimento ilícito. (...)”

<sup>15</sup> Portaria CGU n. 335/2006: “(...) Art. 16. A **sindicância patrimonial** constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades, e será **iniciada mediante determinação** do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do **Corregedor-Geral** ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos; § 1º A sindicância patrimonial será realizada **de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida**. (...)” (grifei)

<sup>16</sup> Portaria CGU n. 335/2006: “(...) Art. 17. O procedimento de sindicância patrimonial será conduzido por comissão constituída por dois ou mais servidores efetivos ou empregados públicos de órgão ou entidade da Administração Pública Federal. (...)”

recursos ou destinação de despesas e etc.), bem como a realização de perícias<sup>17</sup>.

A partir da análise desses dados instrutivos carreados aos autos, a Comissão faz a análise da evolução patrimonial do servidor, a fim de aferir a sua compatibilidade com o quanto contido na declaração de rendimento franqueada à Administração, como já dito linhas atrás, por imperativo do disposto no § 2º, do art. 13, da Lei n. 8.429/92<sup>18</sup>.

A variação patrimonial incompatível com a renda declarada implica, também como já realçado em outras passagens deste Parecer, em ato de improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito, nos termos do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92<sup>19</sup>, porque por meio dela se identifica, por presunção, rendimentos de origem ilícita, já que a Variação Patrimonial a Descoberto - VPD é o excesso de despesas sobre recursos lícitos<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Portaria RFB n. 11.311/2007: (...). Art. 3º Para a instrução do procedimento, a equipe encarregada da investigação patrimonial poderá, se necessário: I - efetuar diligências para elucidação do fato; II - ouvir o investigado e as eventuais testemunhas; III - carrear para os autos a prova documental existente; IV - solicitar o afastamento de sigilo bancário e a realização de perícias. (...).”

<sup>18</sup> Lei n. 8.429/92: “(...). Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (...). § 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função. (...).”

<sup>19</sup> Lei n. 8.429/92: “(...). Art. 9º **Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...). VII - **adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;** (...).” (grifei)

<sup>20</sup> Decreto n. 9.850/2018: “(...). Art. 47. São também tributáveis: (...). XIII - as quantias correspondentes ao acréscimo patrimonial da pessoa física, apurado mensalmente, quando esse acréscimo não for justificado pelos rendimentos tributáveis, não tributáveis, tributados exclusivamente na fonte ou objeto de tributação definitiva; (...).”



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

Outra forma de comprovação de rendimentos de origem ilícita é a identificação de depósitos em conta do servidor cuja origem não foi por ele comprovada<sup>21</sup>, o que depende, no entanto, do acesso pela Comissão de Sindicância Patrimonial a dados protegidos por sigilo bancário do servidor (extratos bancários), cuja obtenção pode se dar por afastamento espontâneo do próprio servidor ou, ainda, via decisão judicial obtida a partir de ação própria movida pela Advocacia da União<sup>22</sup>.

Em ambas as hipóteses de rendimentos omitidos (variação patrimonial a descoberto ou identificação de depósitos de origem não comprovada) apurados pela Comissão de Sindicância há a presunção de que o servidor investigado se enriqueceu ilicitamente, diante da evolução patrimonial incompatível com a sua renda, ensejando a subsunção do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92 e consequente imputação de ato de improbidade administrativa, com todas as nefastas consequências daí decorrentes, como perda da função pública, indisponibilidade dos bens, suspensão dos direitos políticos e etc<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Decreto n. 9.850/2018: “(...). Art. 47. São também tributáveis: (...). XIV - os valores creditados em conta de depósito ou de investimento mantida junto a instituição financeira, em relação aos quais o titular, pessoa física ou jurídica, regularmente intimado, não comprove, por meio de documentação hábil e idônea, a origem dos recursos utilizados nessas operações; (...)”

<sup>22</sup> Portaria n. 335/2006: “(...). Art. 18. Para a instrução do procedimento, a comissão efetuará as diligências necessárias à elucidação do fato, ouvirá o sindicado e as eventuais testemunhas, carreará para os autos a prova documental existente e solicitará, se necessário, o afastamento de sigilos e a realização de perícias. (...) § 2º **A solicitação de afastamento de sigilo bancário deve ser encaminhada à Advocacia-Geral da União**, com as informações e documentos necessários para o exame de seu cabimento. § 3º **A comissão deverá solicitar do sindicado, sempre que possível, a renúncia expressa aos sigilos fiscal e bancário**, com a apresentação das informações e documentos necessários para a instrução do procedimento. (...)” (grifei)

<sup>23</sup> Lei n. 8.429/92: “(...). Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda

### 02.3.3 - Conclusão da Sindicância Patrimonial.

Instruído o procedimento de Sindicância Patrimonial com as provas carreadas aos autos, a Comissão concluirá os seus trabalhos com a confirmação preliminar dos indícios de enriquecimento ilícito do servidor investigado que deram origem à instauração do procedimento ou, então, com o afastamento desses indícios.

Nesse sentido é a legislação regulamentar pertinente:

“Decreto n. 5.483/2005.

(...).

Art. 9º A sindicância patrimonial constituir-se-á em procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo.

(...).

**§ 3º Concluídos os trabalhos da sindicância patrimonial, a comissão responsável por sua condução fará relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, por sua conversão em processo administrativo disciplinar.**

(...).” (grifei)

...

“Portaria CGU n. 335 de 30/05/2006.

(...).

Art. 19. O prazo para a conclusão do procedimento de sindicância patrimonial será de trinta dias, contados da data da publicação do ato que constituir a comissão, podendo ser prorrogado, por igual período ou por período inferior, pela autoridade instauradora, desde que justificada a necessidade.

**§ 1º Concluídos os trabalhos da sindicância patrimonial, a comissão responsável por sua condução produzirá relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, pela instauração de processo administrativo disciplinar.**

(...).” (grifei)

...

“Portaria n. RFB 11.311, de 27 de novembro de 2007.

(...).

Art. 4º O prazo para a conclusão do procedimento de investigação patrimonial será de sessenta dias, contado da data da publicação do ato que constituir a equipe

---

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; (...).”

encarregada da respectiva investigação, podendo ser prorrogado, por igual período, pela autoridade instauradora, desde que justificada a necessidade.

Parágrafo único. Concluídos os trabalhos da investigação, a equipe responsável por sua condução produzirá relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou pela instauração de processo administrativo disciplinar.

(...)." (grifei)

Infere-se, assim, que a conclusão da Sindicância Patrimonial comporta uma *dikhotomia*, o primeiro é arquivamento diante da falta de elementos que comprovem os indícios de enriquecimento ilícito que inicialmente serviram de sustentáculo instauratório do procedimento e já o segundo consiste na sugestão de instauração de processo administrativo disciplinar cujo resultado pode igualmente ser o arquivamento ou então a nefasta constatação de enriquecimento ilícito por presunção.

Essa constatação, como bem delineado em outras passagens deste Parecer, atrai uma presunção legal de enriquecimento ilícito prevista no inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92.

As presunções são descritas como um processo lógico pelo qual, constatada a existência de um fato determinado (o fato base [incremento patrimonial incompatível - enriquecimento]), conclui-se pela existência de outro fato que normalmente o acompanha (o fato presumido - ato funcional ilícito - enriquecimento ilícito)<sup>24</sup>, a cuja ocorrência são atribuídos determinados efeitos jurídicos (improbidade administrativa).

O fato base (incremento patrimonial), portanto, não pode ser presumido, não pode ser fruto de suposição ou imaginação de quem o indica,

---

<sup>24</sup> MARTINEZ, Ernesto Eseverri. *Presunciones legales y derecho tributario*. Instituto de Estudios Fiscales - Marcial Pons: Madri, 1995, p. 7.





RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

mas, sim, deve ser concreta e efetivamente comprovado para, só assim, autorizar a existência do fato presumido (ato ilícito).

A constatação do fato base - incremento patrimonial incompatível - assume, pois, crucial importância e essencialidade quanto à segurança jurídica da sua efetiva e concreta ocorrência e quanto ao integral cumprimento do devido processo legal no procedimento que embasou a sua certificação, dado, como dito, aos nefastos efeitos jurídicos dessa asseveração - condenação por improbidade administrativa.

Isto mesmo para atender ao postulado constitucional aplicável integralmente ao Direito Administrativo Sancionador (de que trata em última análise a Sindicância Patrimonial) da presunção de inocência, aqui aplicado no sentido de que o dolo<sup>25</sup> - vontade de se enriquecer ilicitamente - não se intui para a configuração do ato de improbidade administrativa descrito no tipo do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92, devendo, pois, ser provado, mediante inequívoca comprovação de incremento patrimonial incompatível do servidor investigado.

---

<sup>25</sup> “(...). Para que haja configuração do ato de improbidade previstos no caput, do art. 9º, da Lei 8429/92, necessário que a afronta a princípio constitucional da administração pública decorra de comportamento doloso do agente público, ou seja, que ele aja de forma ilícita, consciente da violação de preceito da administração, motivado por desonestidade, por falta de probidade (Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 114) (...). (TRF-2 - REO: 385451 RJ 2004.51.01.006132-3, Relator: Desembargador Federal RENATO CESAR PESSANHA DE SOUZA, Data de Julgamento: 20/10/2008, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data:03/11/2008 - Página::134/135).” (grifei)

O Princípio Constitucional da Presunção de Inocência<sup>26</sup>, na esteira do que aqui se pretende, é assegurado pelo e. Supremo Tribunal Federal como freio às ações arbitrárias do Estado, como demonstrado no seguinte aresto:

“AS ACUSAÇÕES PENAIS NÃO SE PRESUMEM PROVADAS: O ÔNUS DA PROVA INCUMBE, EXCLUSIVAMENTE, A QUEM ACUSA. - Nenhuma acusação penal se presume provada. Não compete, ao réu, demonstrar a sua inocência. (...) Os princípios democráticos que informam o sistema jurídico nacional repelem qualquer ato estatal que transgrida o dogma de que não haverá culpa penal por presunção nem responsabilidade criminal por mera suspeita. (HC 88.875, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 7/12/2010).” (grifei)

O integral cumprimento do devido processo legal na Sindicância Patrimonial para conferir segurança jurídica à atestação de incremento patrimonial ganha especial relevo quando analisado em conjunto com o fato de que, como destacado no item 02.1 (Prelúdio) do Presente Parecer, aos integrantes de Carreiras Típicas de Estado prevista no art. 247, da Constituição Federal de 1988, como devem ser inseridos os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (*ex vi* do inciso XXII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988), são asseguradas especiais garantias nos processos para a perda do cargo.

#### **02.4 - Devido Processo Legal nos processos sancionatórios - especial garantia para a perda do cargo.**

Deve-se ter em mente, para o efeito que aqui se propõe, que a despeito de o procedimento em questão - Sindicância Patrimonial - possuir

---

<sup>26</sup> Previsto expressamente pelo artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988, que preceitua que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

expressa previsão legal quanto ao seu caráter não punitivo<sup>27</sup>, o seu resultado, como visto no subitem precedente, é a constatação do fato base (incremento patrimonial incompatível do servidor) que autoriza, em última análise, a aplicação do fato presumido - enriquecimento ilícito e improbidade administrativa, nos moldes do inciso VII, do art. 9º, da Lei n. 8.429/92.

Assim, não se pode negar a natureza sancionatória do procedimento em voga, ao menos para o fim didático que estampa o presente Parecer, de sorte a atrair a aplicação dos preceitos inculpidos no *caput*, do art. 247, combinado com o inciso XXII, do art. 37, ambos da Constituição Federal de 1988, no sentido de máxima e integral observância do Princípio Constitucional do Devido Processo Legal nos processos sancionatórios - para a perda do cargo - instaurados contra os integrantes de Carreiras Típicas de Estado, como especial garantia de estabilidade no cumprimento do seu *mister* essencial ao funcionamento do próprio Estado, como é a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal, ora representada pela honrosa entidade sindical consulente.

O Direito Administrativo Sancionador, no sistema brasileiro, possui basilares estacas nos princípios e direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, em um lado, tem-se no **Princípio da Impessoalidade** a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos

---

<sup>27</sup> Decreto n. 5.483/2005: “(...). Art. 9º A **sindicância patrimonial** constituir-se-á em procedimento sigiloso e meramente investigatório, **não tendo caráter punitivo.** (...)” (grifei)

interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio **Princípio da Igualdade** ou isonomia<sup>28</sup>.

Por outro lado, tem-se no **Princípio da Legalidade** a exigência de uma prévia habilitação legal para justificar os atos e inclusive as omissões legítimas das mais diversas atividades estatais, inclusive orientando e limitando toda a atividade da Administração Pública, aqui considerada em sentido amplo, como a própria função administrativa punitiva<sup>29</sup>.

No centro de toda a atividade punitiva estatal, principalmente sob a ótica que assegura proteção especial às Carreiras Típicas de Estado, tem-se o **Princípio do Devido Processo Legal**, como o processo desenvolvido sob a perspectiva dos direitos fundamentais. Do contrário, o processo há de ser repellido, por ofensa ao princípio da interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos e porque resulta incompatível com direitos fundamentais dos acusados em geral, cuja presunção de inocência há de ser resguardada<sup>30</sup>.

A ideia do *due process of law* é, portanto, assegurar aos acusados em geral um processo justo, quando se trate de ação estatal que tenha por fim excluir ou limitar os bens da liberdade ou da propriedade dos acusados, porquanto a voracidade punitiva transpira e exala o cheiro do poder sancionador do Estado, o qual adentra domínios cada vez mais amplos, sem que haja, curiosamente, esferas seguras de proteção<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros Ed. p. 57.

<sup>29</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 220.

<sup>30</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 180.

<sup>31</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 189.



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

Com esses dois lados - impessoalidade e legalidade - direcionando o centro das atividades estatais nos processos sancionadores - devido processo legal - a Sindicância Patrimonial, como espécie do gênero Direito Administrativo Sancionador, deve igualmente sofrer limitações procedimentais para assegurar a presunção de inocência e interditar a arbitrariedade daqueles que buscam, em nome do poder punitivo do Estado, satisfazer anseios pessoais e persecutórios.

Dessa forma, dado, como visto, o máximo potencial ofensivo da Sindicância Patrimonial - improbidade administrativa - a sua instauração, instrução e conclusão deve ser norteada por procedimentos justos e uniformes que suplantem toda a atividade correicional, sem perder de vista que a sua gênese legislativa é o combate ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos (corrupção) e não a regularidade fiscal e contábil das suas contas pessoais e familiares ou mesmo a mera desorganização dos seus gastos e mutações patrimoniais.

### 03 - A CONCLUSÃO

A experiência na defesa de servidores sujeitos à Sindicância Patrimonial, principalmente no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, tem mostrado que a falta de uniformização dos procedimentos adotados pelas Comissões traz enormes prejuízos ao cumprimento do devido processo legal nessa espécie de processo sancionatório, cujo dano recai exclusivamente sobre o servidor sindicado e naturalmente sobre a sua família, diretamente afetada por todo o *strepitus judicii*.

Com o propósito de se relatar a ocorrência de desconformidades procedimentais entre as Comissões de Sindicância Patrimonial no âmbito da

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

Receita Federal, que geram, como dito, significativos prejuízos ao devido processo legal que deveria ser especialmente assegurado nos processos sancionatórios, principalmente aos ocupantes de Carreiras Típicas de Estado, como o são os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, sintetize-se que a conclusão da Sindicância Patrimonial, como já demonstrado linhas atrás, é bifurcada entre o arquivamento do processo ou, ainda, a sugestão de instauração de processo administrativo disciplinar.

Essa segunda - e maléfica, pois pode resultar na demissão (ou cassação de aposentadoria) do servidor investigado - hipótese se dá quando o exame patrimonial feito pela Comissão resulta na constatação de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos do servidor (fato-base), do que se presume o enriquecimento ilícito (fato-presumido).

Na constatação desse fato-base, como também já afirmado linhas atrás, é que reside a maior problemática, vez que a maior ou menor transigência da Comissão na aceitação das justificativas e dos documentos comprobatórios fornecidos pelo servidor investigado em relação aos questionamentos sobre o seu patrimônio e, também, a adoção pela Comissão ou não de critérios objetivos e técnicos mais afetos às esferas contábil e fiscal é que resultará na construção positiva ou negativa da evolução patrimonial do servidor.

A análise patrimonial do servidor investigado, na hipótese em que se apure a sua evolução patrimonial consistente no exame de despesas *versus* recursos, a fim de detectar rendimentos omitidos cuja origem seja desconhecida e ilícita, deve se dar mediante a elaboração de Demonstrativo de Fluxo de Caixa.

Nesse sentido é a determinação da Controladoria-Geral da União - CGU:

“Ordem de Serviço nº 265/2006 do Secretário Executivo da CGU.

(...).

Art. 5º A Corregedoria-Geral da União, com fundamento nas informações encaminhadas pela SPCI, decidirá pela instauração de sindicância patrimonial, PAD ou pelo arquivamento.

Parágrafo Único. O procedimento de sindicância patrimonial ou PAD observará o disposto na Portaria CGU nº. 335, de 30 de maio de 2006.

Art. 6º **A comissão decidirá**, com fundamento no art. 198, § 1º, inciso II, da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Complementar n.º 104, de 10 de janeiro 2001, **quanto à necessidade de solicitação de informações de natureza fiscal relativas ao investigado.**

Parágrafo Único. As solicitações de informações fiscais direcionadas à Secretaria da Receita Federal e demais órgãos de Administração Tributária serão expedidas pelo Secretário-Executivo, ou autoridade por ele indicada.

Art. 7º O presidente da comissão de sindicância patrimonial ou PAD providenciará o encaminhamento das informações fiscais à SPCI para que, por intermédio da DIE, seja efetuada a análise patrimonial.

§ 1º - **A DIE elaborará documento denominado “Informação de Análise Patrimonial” sobre a evolução patrimonial do investigado, que conterá, inclusive, a análise do fluxo de caixa.**

Art. 8º A Comissão notificará o investigado para apresentar esclarecimentos sobre as conclusões da análise patrimonial, pessoalmente ou por procurador.

Art. 9º Da sindicância patrimonial poderá resultar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, quando houver indícios de enriquecimento ilícito do agente público, ou o arquivamento dos autos.

Art. 10 Aplica-se o disposto nos artigos 6º e 7º desta Ordem de Serviço às sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares - PAD em curso, que necessitam de análise patrimonial.

(...).” (grifei)

A metodologia na aplicação dessa fórmula constitui, na fase de conclusão do procedimento de Sindicância Patrimonial, igual fonte de empréstimo conceitual da ciência contábil, porquanto na análise de alteração qualitativa ou quantitativa da composição do patrimônio deve ser feito um Demonstrativo de Fluxo de Caixa - DFC que comprove essas ocorrências, como exemplifica o Pronunciamento Técnico CPC 03 (R2) do Comitê de Pronunciamentos Contábeis do Conselho Federal de Contabilidade:



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

“Informações sobre o **fluxo de caixa** de uma entidade são úteis para proporcionar aos usuários das demonstrações contábeis uma base para avaliar a capacidade de a entidade gerar caixa e equivalentes de caixa, bem como as necessidades da entidade de utilização desses fluxos de caixa. As decisões econômicas que são tomadas pelos usuários exigem avaliação da capacidade de a entidade **gerar caixa e equivalentes de caixa**, bem como da época de sua ocorrência e do grau de certeza de sua geração.” (grifei)

Esse Demonstrativo de Fluxo de Caixa - DFC também consta no Título 15, Capítulo 2, do Manual de Fiscalização de Pessoas Físicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

“2 - Com base nas declarações de rendimentos e de bens, nas informações internas da RFB (SIGA PF e outros sistemas), nas informações disponíveis e nos documentos apresentados pelo contribuinte, elaborar o **DEMONSTRATIVO DE VARIAÇÃO PATRIMONIAL - FLUXO FINANCEIRO MENSAL**, conforme modelo em Papéis de Trabalho - Ver. Título 21.3.2 deste Manual - comparando os recursos/origens com os dispêndios/aplicações mensalmente, com a **finalidade de apurar omissão de rendimentos.**” (grifei)

Em idêntico - e explicativo - sentido (indispensável elaboração de Demonstrativo de Fluxo de Caixa) colhe-se também o seguinte Acórdão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais:

“ACRÉSCIMO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. ANO-CALENDÁRIO 1996. DEPÓSITOS BANCÁRIOS. NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO DOS DEPÓSITOS BANCÁRIOS COM RENDACONSUMIDAOU. AUMENTO PATRIMONIAL SEM LASTRO EM RENDIMENTOS DECLARADOS. INOCORRÊNCIA. **A autoridade fiscal não podia se valer simplesmente dos depósitos bancários como rendimentos presumidamente omitidos. Deveria fazer um fluxo de caixa mensal, confrontando as origens de recursos com os dispêndios, no caso destes últimos, deveria comprovar como o contribuinte se beneficiou deles, na linha do cristalizado pela Súmula CARF nº 67 (...).** (13855.001187/2001-49, RECURSO VOLUNTÁRIO, 10/02/2011, n. Acórdão 2102-001.082, IRPF- ação fiscal - Depósito Bancário de origem não justificada).” (grifei)

Por essa linha argumentativa percebe-se que a análise da evolução patrimonial do servidor investigado deve ser acompanhada do respectivo DFC, em que se aponte quais recursos a Comissão considerou como justificados (origem conhecida e lícita) para fazer frente às despesas que ela atribuiu ao

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br



investigado, cujo resultado positivo (despesas cobertas pelos recursos) enseja o arquivamento do processo e negativo (excesso de despesas sobre recursos considerados) é indicativo de enriquecimento ilícito, diante da possível existência de recursos de origem desconhecida (não justificada) cuja ilicitude se presume.

Todavia, uma problemática enfrentada na defesa de servidores investigados em Sindicância Patrimonial na Receita Federal é a ausência de elaboração pela Comissão do correspondente Demonstrativo de Fluxo de Caixa, que resulta em violação ao devido processo legal e desrespeito às normas regulamentares administrativas próprias gerais da matéria (CGU), aos princípios gerais contábeis (regras contábeis) e à orientações da própria Receita Federal (regras fiscais) em matéria correlata (apuração de omissão de rendimentos pessoa física), ocasionando, sobretudo, flagrante cerceamento de defesa do servidor investigado, por não poder atacar tecnicamente a imputação contra si formulada.

Seguindo essa mesma lógica, a regra fiscal inclusive vinculante para toda a Administração Tributária Federal<sup>32</sup> é que na elaboração de Demonstrativo de Fluxo de Caixa a autoridade só deve lançar as despesas e, ou, aplicações efetivamente ocorridas:

**“Súmula CARF n. 67: Em apuração de acréscimo patrimonial a descoberto a partir de fluxo de caixa que confronta origens e aplicações de recursos, os saques ou transferências bancárias, registrados em extratos bancários, quando não comprovada a destinação, efetividade da despesa, aplicação ou consumo, não podem lastrear lançamento fiscal. (Súmula revisada conforme (Súmula revisada**

---

<sup>32</sup> “Portaria n. 129, de 1º de abril de 2019: Atribui a súmulas do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF efeito vinculante em relação à Administração Tributária Federal. Art. 1º Fica atribuído às súmulas do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, relacionadas no Anexo Único desta Portaria, efeito vinculante em relação à Administração Tributária Federal. (...).” (grifei)



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

conforme Ata da Sessão Extraordinária de 03/09/2018, DOU de 11/09/2018). (Vinculante, conforme Portaria ME nº 129, de 01/04/2019, DOU de 02/04/2019).” (grifei)

Assim, sob essa perspectiva, a Comissão de Sindicância Patrimonial só deveria incluir no fluxo de caixa no campo relativo às despesas, os saques feitos pelo servidor investigado cuja destinação ou aplicação fosse efetivamente comprovada, pois é usual que o numerário sacado seja utilizado para pagamento de despesas diversas, que já estariam inseridas nos lançamentos de despesas, o que geraria duplicidade de lançamento.

Essa regra fiscal - vinculante - para toda a Administração Tributária Federal, ou seja, para todos os Auditores-Fiscais da Receita Federal no bojo de procedimentos fiscais sob suas competências, deveria ser igualmente vinculante para as Comissões de Sindicância Patrimonial, vez que o objeto apurado no processo fiscal - omissão de rendimento em muito se assemelha - variação patrimonial por meio de DFC - ao processo disciplinar - enriquecimento ilícito.

No entanto, na prática não se observa de maneira uniforme a adoção dessa regra pelas diversas Comissões de Sindicância Patrimonial, o que igualmente fere o devido processo legal, a isonomia e também gera cerceamento de defesa, já que o servidor investigado terá a diabólica missão probatória de desconstituir uma mera presunção da Comissão, como exemplifica o Acórdão 106-15.820, da 6ª Câmara do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, em Seção de 20.09.2006:

**“ACRÉSCIMO PATRIMONIAL MENSAL. FLUXO DE RECURSOS E APLICAÇÕES. SAQUES BANCÁRIOS - Incabível o lançamento fiscal formalizado em mera presunção de que saques bancários constituem-se em aplicação de recursos quando não vinculados efetivamente a uma despesa, ou seja, quando não comprovada sua destinação, aplicação ou consumo.”** (grifei)

SCN Qd 5 Bl A Torre Norte, Sala 1327, Ed. Brasília Shopping - Asa Norte - Brasília/DF  
CEP: 70715-900

+ 55 (61) 3256-8556 | +55 (61) 98152-7772

rde@ricardoescobar.adv.br | pad@ricardoescobar.adv.br

A realidade denota a inobservância pelas Comissões de Sindicância Patrimonial de normas e regras gerais correlatas à matéria, com as acima exemplificadas, entre uma gama de conceitos legais e jurídicos perfeitamente aplicáveis ao procedimento de Sindicância Patrimonial que trariam, sobretudo, a máxima observância do devido processo legal no processo sancionatório.

Em primorosa análise sobre o objeto da competência regulamentar, Celso Antônio Bandeira de Mello conclui que os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando servirem para **(i) limitar a discricionariedade administrativa dos agentes públicos, ao dispor sobre a procedimentalização de suas relações com o administrado e ao tratar de conceitos vagos da lei com o escopo de se garantir tratamento isonômico entre os administrados, bem como para (ii) decompor analiticamente conceitos sintéticos**<sup>33</sup>.

Essa valiosa lição doutrinária é justamente o epílogo do presente Parecer, pois que a falta de manualização, de uniformização de procedimentos e de definição de conceitos aumenta sobremaneira a discricionariedade administrativa, elevando a utilização de conceitos vagos e indeterminados que findam por autorizar a arbitrariedade e a satisfação de anseios políticos-pessoais de administradores, em detrimento do devido processo legal.

A definição, padronização, sistematização e normatização da Sindicância Patrimonial na Secretaria da Receita Federal do Brasil, ora sugerida com o intuito de corrigir assimétricos procedimentos, encontra

---

<sup>33</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 374.



RICARDO ESCOBAR  
- A D V O G A D O S -

previsão na matéria regulamentar da Sindicância Patrimonial e na competência das Corregedorias Seccionais, como é o caso da Receita Federal, conforme o seguinte excerto legislativo:

**“Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005:**

Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as **atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.**

(...).

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

(...).

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - **definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;**

(...).

Art. 5º Compete às unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição:

I - **propor ao Órgão Central do Sistema medidas que visem a definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos operacionais atinentes à atividade de correição;**

(...).

III - **sugerir ao Órgão Central do Sistema procedimentos relativos ao aprimoramento das atividades relacionadas às sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares;**

(...).

...  
**“Portaria n. 335, de 30 de maio de 2006:**

Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

(...).

Art. 5º No âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, a apuração de irregularidades será realizada por meio de investigação preliminar, sindicância, inclusive patrimonial, e processo administrativo disciplinar.

Parágrafo único. **Nas unidades seccionais, a apuração de irregularidades observará as normas internas acerca da matéria.**

(...).”

...  
**“Portaria MF n. 492, de 23 de setembro de 2013:**

Regulamenta os artigos 4º - A, B, D e F do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, e dispõe sobre a **atividade correcional no âmbito do Ministério da Fazenda.**

(...).

Art. 1º A Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda e a **Corregedoria da Secretaria da Receita Federal do Brasil** executarão, no âmbito de suas atribuições, as atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades disciplinares, por meio da instauração e da condução de procedimentos correcionais.

(...).” (grifei)

Infere-se do fragmento legislativo supracitado, que à Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compete **definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição**, que é justamente o que ora se propõe em relação à Sindicância Patrimonial.

Extraí-se, ainda, que as unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, como é a Corregedoria da Receita Federal do Brasil, podem propor e sugerir ao Órgão Central do Sistema a padronização e normatização dos procedimentos.

A proposta de manualização do procedimento de Sindicância Patrimonial proposta no presente Parecer Jurídico, por conseguinte a todo esse regramento, encontra previsão normativa e se justapõe como solução adequada para a problemática enfrentada na prática na defesa de servidores investigados, como forma de ensamblar a integral observância do devido processo legal nos processos sancionatórios, máxime em se tratando de integrantes de Carreiras Típicas de Estado, como são os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil.

A entidade ora consulente, como descrita no item 01.2 do presente Parecer, possui legitimidade ativa para congregar os seus associados e representá-los na defesa de seus direitos e interesses, em qualquer órgão administrativo ou judicial, sobretudo para defender condições materiais, humanas, físicas e psicológicas adequadas ao bom desempenho da atividade do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, na busca da valorização das suas prerrogativas.

Sem embargo, a valorização das prerrogativas e o zelo pelas condições psicológicas adequadas ao cumprimento da função de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil passa pelo sentimento de estabilidade que decorre, sobretudo, da segurança jurídica de ter assegurado um processo justo e que atenda, *in totum*, o devido processo legal nos processos de perda do cargo, como especial garantia constitucional assegurada pelos artigos 247, *caput*, e 37, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988.

Nessa ótica institucional, a proposição ora exposta ganha especial relevo por se tratar de inovadora iniciativa de submeter ao Secretário da Receita Federal do Brasil e ao Corregedor-Geral da Receita Federal do Brasil o presente estudo jurídico visando à sugestão de manualização do procedimento denominado Sindicância Patrimonial, inclusive colocando-se a entidade ora consulente à disposição para contribuir nos estudos que contribuirão na normatização da matéria.

É o Parecer.

*Sic opinia mea.*

Brasília-DF, 03 de dezembro de 2020.



Ricardo Dantas Escobar  
OAB/DF 26.593