



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

Apresentação: 06/12/2022 17:59:00.000 - CTASP
PRV 1 CTASP => PL 476/2019

PRV n.1

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 476, DE 2019

Altera a Lei no 8.730, de 10 de novembro de 1993, que estabelece a declaração de bens e rendas, para estabelecer sindicâncias patrimoniais aleatórias.

Autor: Deputado RODRIGO AGOSTINHO

Relator: Deputado Heitor Schuch

Relator do Voto Vencedor: Deputado VICENTINHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 476, de 2019, propõe alterações na Lei nº 8.730, de 1993 (norma que estabelece a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens e rendas no momento da posse ou exercício de cargo, emprego ou função pública), para estabelecer que, anualmente, uma amostra de servidores e autoridades, escolhidos aleatoriamente, sejam submetidos à sindicância patrimonial, realizada por servidores da Receita Federal do Brasil em conjunto com membros do Ministério Público Federal (*sindicâncias patrimoniais aleatórias*).

Foi despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54, II, RICD); e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54, I, RICD),



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vicentinho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225962046900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

2

sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime ordinário de tramitação.

No dia 30/11/2022, fui designado Relator da proposição nesta Comissão.

Vencido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

Passo agora a proferir o meu voto.

II - VOTO VENCEDOR

Na Justificação do Projeto de Lei nº 476, de 2019, o Autor explica que:

“(…) a instituição de um sistema de auditoria aleatória pode servir para a prevenção e a detecção mais rápida de delitos, bem como para maior lisura do próprio processo eleitoral quando se trata de integrantes de cargos eletivos. Deve-se observar, contudo, que a medida é estendida não só para essa categoria, mas também para membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Nesse sentido, a proposta contribui em larga medida para a maior eficiência da Justiça criminal e cria um ambiente mais favorável à lisura das altas autoridades da República. De fato, sabe-se que, em regra, inicia-se a investigação criminal após a notícia de um crime. Portanto, decorre necessariamente certo tempo para que os fatos venham à tona e comecem a ser apurados. Esse tempo, muitas vezes, leva à prescrição da pretensão punitiva estatal, deixando os criminosos impunes (...).”

O trecho destacado deixa patente que a proposição foi elaborada com as melhores intenções.

É lícito que a sociedade manifeste preocupação com a evolução patrimonial (por vezes frenética) de pessoas no exercício de cargos, empregos e funções públicas, particularmente quando se tornam conhecidos





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

3

os escândalos de corrupção envolvendo o enriquecimento ilícito de agentes estatais.

Todavia, ainda que digno de encômios, o PL esbarra em questões constitucionais: vício de iniciativa legislativa, violação ao princípio da presunção de inocência e possível violação aos sigilos fiscal e bancário dos agentes públicos, além de possível violação à separação de Poderes (basta ler com atenção o art. 4º-A e o §3º do art. 5º, sugeridos pelo PL, para inserção na Lei nº 8.730, de 1993).

Uma vez que a CFT será ouvida quanto ao mérito e a CCJC será ouvida quanto à constitucionalidade e juridicidade da proposição¹, limitaremos nossa abordagem aos aspectos sobre os quais esta Comissão deve se pronunciar, após breve incursão pelas normas infraconstitucionais regentes do tema.

O inciso VII, do art. 9º, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), recentemente alterado pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, dispõe:

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

.....

*VII - **adquirir, para si ou para outrem**, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, **bens de qualquer natureza**, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, **cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;***

¹ RICD: “Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;**





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

4

A Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993, que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências, já permite que o poder público realize as fiscalizações, inclusive com a colaboração da Receita Federal, sendo a proposição em análise desnecessária neste sentido. Vejamos:

“Art. 4º Os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda a pessoa que por força da lei, estiver sujeita à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, são obrigados a juntar, à documentação correspondente, cópia da declaração de rendimentos e de bens, relativa ao período-base da gestão, entregue à repartição competente, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda.

§ 1º O Tribunal de Contas da União considerará como não recebida a documentação que lhe for entregue em desacordo com o previsto neste artigo.

§ 2º Será lícito ao Tribunal de Contas da União utilizar as declarações de rendimentos e de bens, recebidas nos termos deste artigo, para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com os recursos e as disponibilidades declarados.

Art. 5º A Fazenda Pública Federal e o Tribunal de Contas da União poderão realizar, em relação às declarações de que trata esta lei, troca de dados e informações que lhes possam favorecer o desempenho das respectivas atribuições legais.”

Lado outro, o Decreto Federal nº 10.571², de 9 de dezembro de 2020, estabelece que a análise das declarações de bens apresentadas pelos servidores públicos da administração direta e indireta poderá ensejar, cumpridas certas formalidades, a instauração de sindicância patrimonial ou, conforme o caso, de processo administrativo disciplinar, **caso haja fundado**

² “Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal”. O Decreto é aplicável “a todos os agentes públicos civis da administração pública federal direta e indireta”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

5

indício de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos auferidos de modo legítimo e comprovado. O Decreto explicita a locução *sindicância patrimonial*:

*Art. 14. A **sindicância patrimonial** consiste em procedimento administrativo, sigiloso e não punitivo, destinado a investigar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos federais, inclusive evolução patrimonial incompatível com os seus recursos e disponibilidades por eles informados na sua declaração patrimonial.*

Portanto, os instrumentos legais para a realização das sindicâncias patrimoniais e fiscalização da evolução patrimonial dos servidores públicos já existem.

O que o PL em tela propõe, na prática, é a presunção sobre o enriquecimento ilícito do agente público, e, a partir dessa presunção, determina que o acusado faça prova negativa de tal fato. Isso gera uma situação absurda e contrária ao princípio da presunção de inocência e aos próprios dizeres do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa:

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:

.....
II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

Assim, a principal consequência deste PL é que cristaliza uma ideia de que o servidor público e o serviço público são, a priori, suspeitos, mesmo sem qualquer evidência de cometimento de crimes ou irregularidades.

Portanto, além de não colaborar efetivamente para o combate à corrupção, tendo em vista que a legislação já prevê diversos mecanismos de controle da evolução patrimonial dos servidores e agentes públicos, acaba por ferir as garantias de inviolabilidade e presunção de inocência, previstas no Art. 5, inc. LVII da Constituição Federal, inclusive para pessoas da família que não são servidores públicos.

O princípio da Presunção de Inocência é no Brasil um dos princípios basilares do Direito, responsável por tutelar a liberdade dos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

6

indivíduos e vem sendo deliberadamente aviltado em diversas situações. A sanha persecutória dos órgãos de controle no discurso do combate à corrupção deve ter limites, dentre os quais a preservação deste importante princípio, que recai também nas relações do Poder Público com seus servidores e dos servidores com relação à sociedade.

Em outras palavras, não é porque a pessoa presta serviços públicos que ela deve ser previamente submetida a sindicâncias ou colocada sob suspeita.

É fato incontroverso a existência de uma relação especial entre o agente público e o Estado, diferente da relação que o particular mantém com este. Trata-se da *relação especial de sujeição*, que leva o servidor a se submeter a condições próprias do estatuto ao qual se filiou para exercer as atividades públicas e ao poder disciplinar.

No contexto da sindicância patrimonial aleatória, é relevante avaliar se essa teoria da relação especial de sujeição seria, de fato, suficiente para afastar direitos assegurados constitucionalmente.

Mesmo em relação ao Direito Administrativo Sancionador – o que não é o caso, pois não se pode presumir *a priori* uma sanção a quem não comete delito – o Supremo Tribunal Federal costuma adotar posição de respeito à proporcionalidade, observando o devido processo legal e assegurando a inafastabilidade do controle judicial, aplicando penas menos severas, compatíveis com a falta cometida e com a previsão legal, devendo a aplicação de conceitos indeterminados se submeter ao controle judicial, sempre garantido o devido processo legal e o direito de defesa³.

No ponto, valiosa é a lição da Professora Miriam Wimmer⁴: “A teoria das relações especiais de sujeição, se compreendida como o

³ Sobre o assunto, ver o excelente artigo publicado por Ana Paula Veras Carvalho Menezes, em 2022, sob o título **Limites da sindicância patrimonial na investigação do enriquecimento ilícito**. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6351>. Acesso em 2/12/2022.

⁴ WIMMER, Miriam. **As Relações de Sujeição Especial na Administração Pública**. Direito Público, v. 4, n. 18, jan. 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>. Acesso em 2/12/2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

7

fundamento para um poder administrativo autônomo que legitimaria a imposição de restrições aos direitos fundamentais à margem do Direito, é manifestamente incompatível com nosso sistema constitucional".

Ela alerta que "deve-se reconhecer o risco potencial de que o conceito seja empregado como fundamento autônomo para a restrição a direitos fundamentais, sem uma adequada análise dos fins constitucionais em jogo e da necessidade e proporcionalidade das restrições determinadas".

Nessa linha de entendimento, destaca-se a visão do Professor Canotilho⁵, segundo a qual "os indivíduos regidos por estatutos especiais não renunciam a direitos fundamentais, nem se vinculam voluntariamente a qualquer estatuto de sujeição, somente têm relações de vida normatizadas por regras peculiares que devem ter seu fundamento na Carta Magna".

Portanto, a nosso ver, a teoria da relação de sujeição especial não goza de aptidão para afastar direitos constitucionais, ainda que o agente público tenha aderido voluntariamente ao estatuto que os afasta. O que não é o caso, pois o regime jurídico atualmente imposto aos servidores não afasta a presunção de inocência, que o PL em tela pretende afastar.

Apenas com fundada suspeita de evolução patrimonial incompatível com a função, no caso concreto, por decisão motivada, após análise criteriosa de necessidade, utilidade e adequação, poderá ser mitigada a proteção dada pela Constituição Federal.

A quebra de sigilo em procedimentos administrativos somente deve ocorrer via autorização judicial, ou se autorizada por Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI). A prova gerada à revelia dessas esferas autorizativas é ilícita, inadmissível, diante da violação às limitações impostas pela Carta Constitucional⁶.

Nesse contexto, o PL nº 476, de 2019, pode ser reputado, no mérito, e nos limites da competência da CTASP, como inconstitucional. Afinal,

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, pág. 586.

⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Pág. 66.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

8

se a sindicância patrimonial, na forma já existente (Decreto nº 10.571/2020), calcada em indícios de enriquecimento ilícito, já tem sua constitucionalidade posta em xeque⁷, com mais forte razão poderíamos rechaçar a sindicância patrimonial aleatória, feita com base em um sorteio, independentemente de qualquer suspeita invocável em desfavor do agente público (art. 2º do PL nº 476, de 2019).

O PL ainda prevê obrigação para a Fazenda Pública Federal de manter sistema de informática para averiguação de indícios de incompatibilidade, omissão ou inexatidão em declaração tributária quanto a bens ou fontes de rendas. Com relação a este dispositivo, ressaltamos que o legislativo não pode impor obrigações ao executivo que importem em gastos orçamentários, como parece ser o caso de instalação e manutenção de sistemas de informática, em especial quando se referem a regime jurídico de servidores.

Além disso, como o PL se propõe a criar um tipo de investigação novo no regime jurídico dos servidores públicos, deveria ser objeto de proposição subscrita pelo Presidente da República.

A matéria sobre a qual se debruça o PL integra o regime jurídico dos servidores públicos, que consiste no conjunto de direitos e deveres inerentes à relação entre estes e a administração pública. E a Constituição Federal preconiza:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II - disponham sobre:

.....

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

.....

⁷ Vide: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52229/inconstitucionalidade-da-sindicancia-patrimonial>. Acesso em 3/12/2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

9

Assim, por força dessa norma constitucional, eventual lei federal sobre a matéria somente poderia ser editada mediante aprovação de projeto de lei apresentado pelo Presidente da República.

Sob o ponto de vista pretoriano, o vício de iniciativa aqui apontado é repellido com veemência pelo STF:

.....

O art. 61, § 1º, II, c, da CF prevê a iniciativa privativa do chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, "por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes". (...) É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada.

(ADI 2.420, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 24-2-2005, P, DJ de 25-4-2005; RE 583.231 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 8-2-2011, 1ª T, DJE de 2-3-2011).

.....

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. (ADI nº 1197, Rel. Min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017)

.....

Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vicentinho – PT/SP

10

pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007).

Assim, além das questões de mérito suscitadas, reforçamos que o projeto de lei sofre de vício de inconstitucionalidade no mérito, sendo prejudicial aos servidores públicos além de ser ineficiente do ponto de vista administrativo diante das normas atualmente existentes, contendo também vício iniciativa legislativa.

Por essas razões, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 476, de 2019.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2022.

Deputado VICENTINHO
Relator

Apresentação: 06/12/2022 17:59:00.000 - CTASP
PRV 1 CTASP => PL 476/2019

PRV n.1

