



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00137/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.111397/2019-92

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) CONTRA O SINDIFISCO NACIONAL. LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013 (LAC). EMBARAÇO À ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO QUE NÃO RESTOU COMPROVADA. DESASSOSSEGO QUE SE APRESENTA COMO ELEMENTO INSUFICIENTE PARA CONFIGURAR O ILÍCITO PREVISTO NO ART. 5º, INCISO V, DA LAC.

1. Apesar de cabível Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) para apurar supostas irregularidades imputadas ao SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, em função de abertura de procedimento sancionador aberto pelo Sindicato contra filiados no exercício regular de suas funções na Corregedoria da Receita Federal do Brasil, não restou provado, ao final, a ação de dificultar as atividades funcionais destes servidores.

2. Incomodo abstrato caracterizado como desassossego dos servidores investigados é um juízo subjetivo e, no caso, considerado insuficiente para configuração da prática, pelo SINDIFISCO, do ato lesivo definido no art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013 (*dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional*).

3. O arquivamento do procedimento, pelo Conselho de Delegados Sindicais do SINDIFISCO, por reconhecer que a matéria apurada não era de competência do SINDIFISCO, soma-se aos demais elementos de insuficiência de provas quanto à efetiva prática de embaraço à atividade investigativa dos Corregedores da Receita Federal, a justificar a absolvição do SINDIFISCO no presente PAR.

4. Tendo em vista a insuficiência de provas de que a instauração do procedimento aberto pelo SINDIFISCO NACIONAL contra servidores da Corregedoria da Receita Federal tenha, de fato, dificultado a atividade funcional deles; e considerando que o procedimento foi arquivado pelo SINDIFISCO, sugere-se a absolvição do SINDIFISCO NACIONAL e o consequente arquivamento deste processo 00190.111397/2019-92.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de apuração, por intermédio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas ao SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, CNPJ nº 03.657.699/0001-55, em função dos fatos noticiados pelo Ofício nº 80/2019/COGER/GAB/RFB, de 17 de outubro de 2019. O processo registra que o SINDIFISCO NACIONAL apurou disciplinarmente condutas dos associados [REDACTED], em razão de atos praticados enquanto servidores públicos no exercício de suas competências funcionais.

2. Os atos praticados pelos servidores públicos, os quais originaram a apuração do SINDIFISCO NACIONAL, tem relação com a atividade correcional de investigação de enriquecimento ilícito de outros servidores públicos. A apuração disciplinar sindical, conduzida com fundamento no Estatuto da Entidade Sindical, poderia, em tese, atingir direitos dos servidores públicos mencionados, sobretudo o de associação sindical, bem como benefícios decorrentes dessa associação. A perda de direitos de servidores associados poderia provocar temor e desinteresse aos filiados ao SINDIFISCO NACIONAL, desincentivando-os a adotar as práticas correccionais das quais, eventualmente, o sindicato possa discordar. Por isso a Corregedoria-Geral da União entendeu necessária a instauração de processo administrativo de responsabilização contra o SINDIFISCO NACIONAL.

3. Ou seja, o presente PAR nº. 00190.111397/2019-92 destinou-se à apuração de eventual responsabilidade administrativa do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais - SINDIFISCO, prevista no artigo 5º da Lei 12.846/2013, decorrente da "(...) possível tentativa, mesmo que mediata, de bloquear ou tolher as ações correccionais da Corregedoria da Receita Federal do Brasil" (DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 537/2019/COAC/DICOR/CRG - SEI [1309483](#)), em razão do fato de que o Sindicato em questão estaria processando alguns de seus filiados **em razão de atos que tais filiados estariam praticando no exercício de suas competências funcionais** na Corregedoria da Receita Federal.

4. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) foi designada pela Portaria nº 3.756, de 26 de novembro de 2019, do Corregedor-Geral da União, publicada no DOU nº 229,

de 27 de novembro de 2019. O prazo para conclusão dos trabalhos foi prorrogado por 180 dias pela Portaria nº 1.172, de 22 de maio de 2020, publicada no DOU nº 98, de 25 de maio de 2020, subscrita pelo Corregedor Geral da União.

5. Seguindo o rito da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 8.420/2015 e da IN CGU nº 13/2019, a Comissão elaborou Termo de Indicação (SEI nº 1365238), concluindo pelo potencial enquadramento da conduta como ato lesivo capitulado no inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, por conseguinte, intimou-se o SINDIFISCO NACIONAL, na data de 17 de janeiro de 2020, (SEI nº 1373269), que apresentou tempestivamente sua defesa (SEI nº 1401829) requerendo o arquivamento do PAR sem qualquer aplicação de qualquer sanção.

6. Anexo à defesa, a pessoa jurídica apresentou documentos relativos ao seu programa de integridade (SEI nº 1401837).

7. Posteriormente, a Comissão deliberou por produzir novas provas, solicitando mais informações ao SINDIFISCO NACIONAL (SEI nº 1410610) e à Receita Federal (SEI nº 1410629). O SINDIFISCO NACIONAL apresentou as informações solicitadas (SEI nº 1428584), da mesma forma que a Receita Federal também disponibilizou as informações requisitadas pela Comissão (SEI nº 1520625).

8. Registra-se que o SINDIFISCO NACIONAL manifestou-se sobre sobre as informações prestadas pela Receita Federal (SEI nº 1533915).

9. Por fim, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização concluiu pela não configuração do ato lesivo previsto no inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, sugerindo a absolvição SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, CNPJ nº 03.657.699/0001-55.

10. Ato contínuo, os autos foram submetidos a esta CONJUR-CGU para opinião jurídica prévia ao julgamento.

11. É o relatório.

12. Passa-se à análise jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, e do art. 6º, §2º, da Lei nº 12.846/2013.

II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

a) Regularidade Procedimental

13. Observa-se que o presente PAR foi conduzido em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV da CF/88. A fim de demonstrar tal fato, fazemos referência ao relatado acima no tocante ao atendimento do devido processo legal na apuração.

14. Instaurado o PAR, a Comissão lavrou nota de indicação e intimou o SINDIFISCO NACIONAL para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretendia produzir, em atendimento ao art. 16 da IN CGU n. 13/2019. O SINDIFISCO NACIONAL apresentou sua defesa em 17/02/2020 (SEI n. 1401829). Ressalta-se que a nota de indicação atendeu os requisitos do art. 17 da citada IN, ou seja, contém a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes, o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado, e o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada.

15. Em defesa escrita (SEI n. 1401829), a pessoa jurídica se manifestou quanto à indicação, bem como apresentou documentos relativos ao seu programa de integridade (SEI n. 1401837).

16. Posteriormente, a Comissão intimou a pessoa jurídica, com fundamento no §1º, do art. 20 da IN CGU nº 13/2019, a fim de que prestasse maiores esclarecimentos aos fatos apurados no processo (SEI n. 1410610). O SINDIFISCO NACIONAL apresentou os esclarecimentos solicitados, bem como se manifestou acerca do seu faturamento bruto, na eventualidade da aplicação de sanção (SEI n. 1428584 e 1432201).

17. Concluído o Relatório Final, também foi ofertada possibilidade de manifestação por meio de alegações finais, em cumprimento do art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SE In. 1724701 e 1749139).

18. Na sequência, em cumprimento ao art. 23 da IN CGU nº 13/2019, a COREP/CRG emitiu a NOTA TÉCNICA Nº 179/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI n. 1809242), na qual também opinou quanto à observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como quanto à regularidade formal nas óticas da competência para instauração do PAR e da composição da Comissão (itens 6.1 a 6.4), entendimentos que essa CONJUR acolhe em face de sua legalidade.

19. Em face disso, não há dúvidas de que o PAR transcorreu em respeito ao devido processo legal e aos direitos de defesa da pessoa jurídica indiciada.

b) Prescrição. Não ocorrência.

20. A matéria da prescrição da pretensão punitiva estatal é tratada pelo art. 25 da Lei nº 12.846/2013:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

21. Verifica-se que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal é de **5 (cinco) anos**, contados, em regra, **a partir da data da ciência dos fatos a serem apurados**.

22. Considerando que Administração teve ciência da questão ao tomar conhecimento das Cartas PR 832, 833 e 834/2018, datadas de 9 de agosto de 2018, consideramos ser essa a data de ciência apontada no art. 25 e, por isso, de início do prazo prescricional.

23. Nos termos do parágrafo único do art. 25, e considerando a instauração do presente apuratório pela Portaria nº 3.756, de 26 de novembro de 2019, publicada no DOU de 27 de novembro de 2019 (SEI n. 1328176), entende-se que nessa data ocorreu a **interrupção** do prazo de 5 (cinco) anos.

24. Nesse sentido, fica claro que não se encerrou o prazo prescricional antes da instauração do PAR, e que, na presente fase do PAR prévia ao julgamento, o prazo quinquenal ainda se encontra em curso, pelo que permanece íntegra a pretensão punitiva estatal.

III - DO MÉRITO

III.1 - Considerações iniciais.

25. Anteriormente à análise do mérito quanto à responsabilidade da pessoa jurídica e dos respectivos enquadramentos legais, importa esclarecer que o presente parecer jurídico, tem por propósito subsidiar a decisão da autoridade julgadora no PAR, nos termos do art. 11 da LC nº 73/1993 e do art. 6º, §2º, da Lei nº 12.846/2013, pelo qual *“A aplicação das sanções previstas neste artigo [multa e publicação extraordinária da decisão condenatória] será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.”*

26. Nesse sentido, é competência desta CONJUR a análise de regularidade formal da apuração conduzida pelo órgão apurador e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, consolidadas no Relatório Final da CPAR e nos subsídios da Nota Técnica da COREP/CRG, submetidas ao órgão julgador, não sendo dever legal da CONJUR-CGU apreciar ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pela Comissão.

27. Por outro lado, como previsto expressamente no art. 9º, §6º, do Decreto nº 8.420/2015 (*“Na hipótese de decisão contrária ao relatório da comissão, esta deverá ser fundamentada com base nas provas produzidas no PAR.”*), também mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante do Relatório da Comissão quanto às infrações imputadas à acusada e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos.

28. Nesse sentido, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas à indiciada não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

29. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU nº 1, de 1º de março de 2016, que regula a análise jurídica em procedimentos administrativos disciplinares no âmbito dos órgãos consultivos da AGU – raciocínio que, mudando o que deve ser mudado, também se aplica aos demais processos administrativos sancionadores.

30. Como expressa o art. 9º, §6º, do Decreto nº 8.420/2015, salienta-se também que a autoridade julgadora não se vincula à conclusão da Comissão, e poderá, com a devida motivação, agravar a penalidade imposta, abrandá-la ou afastá-la, em conformidade com o princípio do livre convencimento motivado, plenamente aplicável aos processos administrativos sancionadores.

31. Segundo este princípio, os destinatários das provas são livres para atribuir valor aos fatos carreados aos autos, desde que externem sua íntima convicção por meio de fundamentação clara e lógica (motivação), de maneira que, fundamentada a manifestação nesses termos, é de se esperar que a conclusão quanto à inocência ou responsabilização dos acusados está provada, ainda que eventualmente contrária à argumentação e aos pedidos da defesa.

III.2 - Responsabilidade da pessoa jurídica quanto ao fatos a ela imputados,

enquadramento legal, sanções aplicáveis.

32. O PAR nº. 00190.111397/2019-92 destinou-se à apuração de eventual responsabilidade administrativa do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais - SINDIFISCO, prevista no artigo 5º da Lei 12.846/2013, decorrente da "(...) possível tentativa, mesmo que mediata, de bloquear ou tolher as ações correccionais da Corregedoria da Receita Federal do Brasil" (DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 537/2019/COAC/DICOR/CRG - SEI [1309483](#)), em razão do fato de que o Sindicato em questão estaria processando alguns de seus filiados em razão de atos que tais filiados estariam praticando no exercício de suas competências funcionais na Corregedoria da Receita Federal.

33. Considerando que os fatos relatados poderiam constituir prática de ato lesivo tipificado no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, o procedimento preliminar de juízo de admissibilidade foi realizado na Nota Técnica nº 2296/2019/COAC/DICOR/CRG e aprovado pelos Despachos n. 537/2019/COAC/DICOR/CRG e 540/2019/DICOR/CRG, nos autos de nº 00190.110272/2019-45.

34. Em juízo de admissibilidade, determinou-se a instauração do presente PAR (efetivada pela Portaria nº 3.756, de 26/11/2019, citada *supra*), com fundamento na Nota Técnica nº 2296/2019/COAC/DICOR/CRG, ratificada pelo Despacho COREP (SEI n. 1325231) e Despacho DIREP (SEI n. 1325327), na qual se entendeu pela presença de elementos suficientes para início da apuração:

4. CONCLUSÃO

4.1. Por tudo que restou demonstrado ao longa desta manifestação, e considerando a gravidade dos fatos noticiados pela Corregedoria da Receita Federal do Brasil, a ausência de condições objetivas no âmbito da própria Coger para apurar o caso, e, por consequência, constatado o enquadramento da matéria nas hipóteses que justificam a atuação direta da CGU, é o presente para sugerir que a apuração da conduta do SINDIFISCO, consubstanciada na possível tentativa, mesmo que mediata, de bloquear ou tolher as ações correccionais da Coger, seja conduzida no âmbito desta Controladoria-Geral da União, como forma de asseverar o adequado deslinde da matéria.

35. **Portanto, não há dúvidas que agiu corretamente e fundamentadamente, a Corregedoria-Geral da União ao instaurar o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) para apurar supostas irregularidades imputadas ao SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, em função de abertura de procedimento sancionador aberto pelo Sindicato contra filiados no exercício regular de suas funções na Corregedoria da Receita Federal do Brasil, o que poderia ter, num juízo preliminar, potencial para de fato, causar prejuízos às investigações da Corregedoria da Receita Federal do Brasil.**

36. Continuando, na sequência, a CPAR lavrou o termo de indicição e intimou o SINDIFISCO NACIONAL para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir. Na peça de acusação de 10/01/2020 (SEI n. 1365238), a CPAR indiciou o SINDIFISCO NACIONAL por entender que a pessoa jurídica incorreu em de ato lesivo em face da Administração Pública nos termos do inciso V, do art. 5º da Lei 12.846/2013.

37. Reunindo os indícios e provas colhidos, fez referência a representação protocolada contra [REDACTED] junto ao SINDIFISCO NACIONAL, que alegava a instauração e condução de "*processos correccionais fraudados, contendo todo tipo de vício, inclusive com provas plantadas, e denúncias anônimas fraudulentas*" no âmbito do Escor07 da Receita Federal, em razão de atos praticados pelos representados. Registrou que por meio do Conselho de Árbitros eleitos pelo Conselho de Delegados Sindicais, em reunião realizada de 5 a 7 de dezembro de 2018, o SINDIFISCO NACIONAL conduziu procedimento específico de apuração dos atos objeto da representação, assim como foi alertado quanto à ilegalidade da apuração por meio do Ofício nº 094/2019, de 17 de maio de 2019 (fls. 83 à 85 do Documento SEI nº 1328453), e do Ofício do nº 54/2019 COGER/GAB/RFB, de 16 de julho de 2019 (fls. 122 à 123 do Documento SEI nº 1328453).

38. Não obstante, o Conselho de Árbitros do SINDIFISCO NACIONAL, responsável pela apuração, produziu relatório em 23 de julho de 2019 (fls. 125 à 137 do Documento SEI nº 1328453), concluindo pela existência de falhas nos processos correccionais conduzidos no âmbito do Escor07, afirmando a existência de afronta aos princípios da legalidade, ética, moralidade e transparência pelos representados, o que seria uma infração ao art. 2º do seu Estatuto, **propondo a aplicação de pena de desfiliação dos representados**. De se notar que em sentido diametralmente oposto, o Ministério Público, no Procedimento Preparatório PR-RJ nº 1.30.001.002946/2018-43 (fls. 15 à 20 do Documento SEI nº 1328468), chegou à "*clara conclusão de ausência de irregularidades nas condutas dos membros Escor07-RF*" e concluiu que o procedimento de apuração em curso no SINDIFISCO NACIONAL era "*ilegal e importa em graves danos (morais e patrimoniais) ao patrimônio público e social*".

39. A CPAR também entendeu que o SINDIFISCO NACIONAL não possui competência para julgar a legalidade, moralidade, ética ou adequada transparência de atos administrativos e citou que o Ministério Público arquivou o Procedimento Preparatório PR-RJ nº 1.30.001.002946/2018-43 (fls. 15 à 20 do Documento SEI nº 1328468), que tratou de representação com conteúdo semelhante ao apurado no âmbito da pessoa jurídica. Ministério Público chegou à "*clara conclusão de ausência de irregularidades nas condutas dos membros Escor07-RF*". Já no âmbito do Procedimento Preparatório PR-RJ nº

1.30.001.003419/2019-37, em 19 de novembro de 2019, o Ministério Público concluiu que o procedimento de apuração em curso no SINDIFISCO NACIONAL é *"ilegal e importa em graves danos (morais e patrimoniais) ao patrimônio público e social"*, razão pela qual emitiu recomendação ao SINDIFISCO NACIONAL no sentido de paralisar e extinguir todo e qualquer procedimento em curso no Sindicato contra os servidores do Escor07 (fls. 1 à 4 do Documento SEI nº 1328468).

40. Por fim, o termo de indicição da CPAR registrou que o SINDIFISCO NACIONAL, ao realizar apuração fora de sua competência, gerou temor nos agentes públicos que atuam na área correcional da Receita Federal *"uma vez que a atuação ilegal ameaça com a sanção de perda de direito (desfiliação sindical) agentes públicos que no exercício de suas atribuições legais venham a adotar práticas correcionais das quais o SINDIFISCO NACIONAL discorda"*:

"Chega-se à conclusão, portanto, que, conforme bem aduzido nos Pareceres Coger/Gab/Ass nº 001/2019 (Documento SEI 1328461) e Nota Técnica (fls. 1 a 21 do Documento SEI 1328453), o procedimento apuratório e sancionador conduzido pelo SINDIFISCO NACIONAL constituiu instrumento de intimidação dos servidores da Receita Federal que atuam na área correcional.

Sublinhe-se que a atuação ilegal do SINDIFISCO NACIONAL atingiu não apenas alguns de seus filiados, mas também uma função estatal, que é a atividade correcional, responsável pela apuração e sanção disciplinar de agentes públicos.

O temor imposto pelo SINDIFISCO NACIONAL tanto inibe a consecução dos procedimentos correcionais de maneira independente, quanto dificulta à Administração a obtenção de colaboradores dispostos a exercer atribuição de natureza correcional.

Dessa forma, é possível concluir que as ações adotadas pelo SINDIFISCO NACIONAL constituiriam dificultador para a atividade de investigação no âmbito correcional promovida no Escor07".

41. Em defesa escrita (SEI n. 1401829), a pessoa jurídica requereu o arquivamento do PAR, afastando-se a aplicação de qualquer punição pelos fatos apurados. Afirmou, em síntese, que apurou disciplinarmente a conduta dos servidores públicos estritamente nos termos de seu Estatuto sindical, com garantia de contraditório e ampla defesa. Destacou que a relação entre SINDIFISCO NACIONAL e seus filiados, bem como a apuração em questão, teria caráter eminentemente privado, conforme decidido no Processo Judicial nº 1034906-52.2019.4.01.3400, que tramitou perante a 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, e no respectivo Agravo de Instrumento nº 1000677-47.2020.4.01.000, que excluíram a União do processo judicial que tratava do tema com fundamento na vedação constitucional de interferência do Estado nas relações sindicais que se caracterizariam pela natureza privada, bem como no direito à livre associação. Ademais, o relatório do Conselho de Delegados Sindicais, recomendando a responsabilização dos servidores públicos seria apenas sugestivo, e ainda assim, em 22 de janeiro de 2020, o **Conselho de Delegados Sindicais, após apuração e diante da constatação de que a matéria apurada não era de competência do SINDIFISCO NACIONAL, arquivou a representação, fazendo o PAR perder o objeto, em face da ausência de qualquer efetivo prejuízo para os processados ou para a Administração.**

42. A defesa entendeu que em razão de a Receita Federal se considerar parcial no tema, não poderia apurar a matéria, conforme Parecer COGER/GAB/ASS nº 001/2019, bem como a apuração realizada no PAR nº 00190.111397/2019-92 estaria sendo parcial, uma vez que se fundamentou nos elementos trazidos pela referida Nota Técnica, bem como a citou como fundamento do juízo de admissibilidade e no indiciamento. Complementando sua fundamentação, afirmam que não havia benefício ou interesse do SINDIFISCO NACIONAL com a apuração, ou mesmo que exista prova de que a apuração conduzida pelo SINDIFISCO NACIONAL teria como finalidade a intimidação dos servidores públicos. Ao final, entendem que o inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013 deveria ser interpretado de maneira restritiva, sob pena de se tornarem ilícitos atos praticados no exercício de direito que em tese possam prejudicar alguma atividade administrativa, por meio, por exemplo, do exercício do direito de greve.

43. Em Relatório Final (SEI n. 1520630), a Comissão entendeu que a documentação trazida na Defesa seria suficiente para comprovar suas alegações, pois foram suficientes para demonstrar que a apuração ocorreu em aparente conformidade com o estatuto da entidade. Contudo, registram que apesar do arquivamento do procedimento pelo SINDIFISCO ter o condão de atenuar ou até mesmo impedir que se configure a prática ilícita de se *criar dificuldades à atividade de investigação*, conforme enquadramento no inciso V, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, o arquivamento do procedimento por reconhecer que a matéria apurada não era de competência do SINDIFISCO, por si só, não é garantia suficiente de que dificuldades não tenham sido geradas por ocasião da instauração do procedimento, mesmo porque o dispositivo admite forma tentada, dada a previsão legal de que a não consumação das infrações constitui atenuante, nos termos do inciso III, do art. 7º, da Lei 12.846/2013.

44. O Relatório Final prossegue:

Quanto ao item "g", deve ser esclarecido que toda a apuração iniciada em uma denúncia ou representação tem origem em uma informação passível de viés. Cabe à Administração, no curso da apuração, confirmar ou infirmar as informações apresentadas.

No presente caso, documentação evidenciando a existência de apuração disciplinar sindical contra servidor da área de corregedoria em razão das atividades investigativas foi juntada aos autos.

Dessa forma, não corresponde aos fatos a informação de que a apuração se baseia exclusivamente em afirmações do órgão que realizou a comunicação do potencial ato lesivo.

Quanto ao item “h”, é imperioso esclarecer que potencial interesse da pessoa jurídica no ato lesivo é necessário à sua configuração. No entanto, o interesse não precisa ser específico.

No presente caso, o interesse se caracteriza tão somente pelo fato de que a atividade correcional da Receita Federal apura e possibilita a apenação de atos administrativos ilícitos potencialmente praticados por associados ao SINDIFISCO NACIONAL, de forma que o resultado da atividade de investigação potencialmente dificultada pode interessar a tais associados.

Quanto ao item “i”, destaca-se que a motivação de determinado ato praticado por pessoa jurídica é indiferente para a sua caracterização como um ato lesivo, uma vez que a responsabilização independe de dolo ou culpa, nos termos do art. 2º, da Lei nº 12.846/2013.

Lei nº 12.846/2013.

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Por fim, o item “j” demanda um debate mais aprofundado.

Para a caracterização de um ato punível com fundamento na Lei Anticorrupção faz-se necessária a prática de um ato ou omissão de pessoa jurídica, a ocorrência de situação definida como ato lesivo previsto no art. 5, da Lei nº 12.846/2013, ou ao menos sua tentativa, nexos causal entre o ato ou a omissão e o ato lesivo, e interesse ou benefício da pessoa jurídica na ocorrência do ato lesivo.

O presente processo definiu como o ato a ser apurado a instauração pelo SINDIFISCO NACIONAL de processo disciplinar sindical em face de servidores públicos responsáveis por investigações disciplinares no âmbito da Receita Federal em razão do exercício funcional de sua atividade.

O interesse, já previamente discutido, pode ser caracterizado pelo fato de a atividade correcional exercida pela Receita Federal ser competente para promover a responsabilização de ilícitos potencialmente praticados por associados do SINDIFISCO NACIONAL.

O ato lesivo em discussão pode ser definido pelo texto de parte do inciso V, do art. 5, da Lei nº 12.846/2013, circunscrito a “dificultar atividade de investigação (...) de órgãos”.

Resta claro que a atividade correcional da Receita Federal é uma atividade investigativa nos termos da Lei e que criar dificuldades à sua execução pode caracterizar ato lesivo.

A dificuldade tratada no texto pode ser causada em diferentes graus de intensidade. No entanto, precisa ser concreta e verificável. Deve causar algum tipo de ônus à atividade de investigação da Administração que não seria naturalmente esperado.

Embora uma apuração que possa limitar direito de servidores responsáveis por investigações tenha potencial de causar esse ônus, é razoável a alegação da defesa de que não existem provas nos autos de que qualquer ônus tenha se concretizado em face da Receita Federal em razão do ato praticado.

Sobre o tema, esta Comissão diligenciou junto à Receita Federal (Documento SEI nº [1410629](#)), buscando maiores informações.

Em sua resposta (Documento SEI nº [1520625](#)), a Receita Federal aduziu, como conclusão, que:

“(…) com a divulgação entre os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil da notícia de que corria um processo disciplinar sindical visando à expulsão daqueles que ocupavam, ou já tinham ocupado, cargo de chefia no Escor07, única e exclusivamente em virtude do desempenho de seu poder-dever de investigação correcional, instaurou-se clima de desassossego e medo dentre os demais filiados ao SINDIFISCO que estavam lotados e em exercício naquele órgão correcional, ou ao menos no Escor07. Apesar de ser essa a conclusão lógica a que se deve chegar pela análise dos fatos narrados no Parecer Coger/Gab/Ass nº 001/2019, resta também evidente que o mero potencial de constrangimento e coação decorrente das ações do SINDIFISCO já seria suficiente para caracterizar o dano extrapatrimonial havido, não sendo necessário, por óbvio, indagarmos a cada um dos Auditores-Fiscais envolvidos no trabalho correcional se efetivamente sentiram-se afetados. O dano ao bem público nesse caso não depende de idiosincrasias.

Na mesma linha, impossível precisar em quais casos específicos essa perturbação da ordem e da liberdade volitiva dentro da Receita Federal do Brasil afetou a prática efetiva de atos administrativos. O importante, contudo, é reter que, ainda que nenhum servidor tivesse se deixado afetar em seu agir por essa coação, o simples constrangimento a tirar a paz dos Auditores-Fiscais em seu trabalho de investigação, ou com potencial para tanto, já constituiria um dano”.

Em suma, na oportunidade foi reiterado um incômodo abstrato caracterizado como desassossego dos servidores investigados, sem ser possível a identificação de qualquer ônus efetivo para a atividade correcional, seja ele patrimonial ou não. Segundo o Órgão, ao contrário do que entende a Comissão, um potencial constrangimento já deveria ser suficiente para caracterizar dano.

Nesse mesmo diapasão, a manifestação apresentada pelo SINDIFISCO NACIONAL (Documento SEI nº [1533915](#)) sobre a referida resposta da Receita Federal, concluiu que:

“(…) não houve, em nenhum momento, comprovação de prejuízo concreto ocasionado à

atividade correcional da RFB, conforme já anteriormente constatado pelo Poder Judiciário". Ainda sem a confirmação de ônus efetivo, poderia ser discutida a ocorrência do ilícito em sua forma tentada.

Não obstante a comprovação do interesse, conduta e nexo de causalidade, além de possível configuração do tipo previsto pela inciso V, do art. 5º, Lei nº 12.846/2013, em sua forma tentada, elementos em tese suficientes para a cominação de sanção, esta Comissão reconhece a necessidade de se verificar se os atos praticados pela pessoa jurídica exacerbam o exercício regular de suas atribuições e direitos.

A não observância de que eventual circunstância causadora de ônus ao poder fiscalizatório por vezes decorre de direitos instituídos e garantidos à própria sociedade poderia ocasionar situações verdadeiramente limitantes ao direito de defesa e ao controle social exercido pela sociedade civil, sobretudo em decorrência da motivação dos atos não ser relevante para a configuração de ato lesivo.

No caso em comento, como bem apontado pela defesa, é direito e dever da Entidade Sindical apurar representações em face de seus membros.

Sobre essa apuração, dada a natureza privada da relação entre sindicatos e seus membros, não cabe à Administração definir uma forma adequada.

Portanto, seria possível afirmar que a pessoa jurídica agiu em dissonância de seus direitos e obrigações, ou mesmo com abuso de direito, caso:

a. A apuração não tivesse sido instaurada ou conduzida nos termos do Estatuto; ou

b. A apuração tivesse sido instaurada com desvio de finalidade.

Descartada a hipótese "a" e com o fim de se verificar a hipótese "b", a comissão solicitou ao SINDIFISCO NACIONAL que demonstrasse a recorrência de apurações nos moldes daquela aqui discutida (Documento SEI nº 1410610).

Por meio do Documento SEI nº 1428584, o SINDIFISCO NACIONAL demonstrou e comprovou que:

- De treze representações recebidas nos últimos cinco anos, apenas uma foi rejeitada por meio de juízo de admissibilidade, com fundamento exclusivo em critérios do art. 120, do Estatuto da Entidade; e

- É reiterada a apenação de associados por condutas estranhas à atividade sindical.

Dessa forma, comprovou-se a não atipicidade da apuração ora discutida, tornando-se eventual desvio de finalidade de identificação impossível, além do que fora anteriormente demonstrada a adequação do procedimento às suas normas de regência.

Observe-se que uma eventual apenação pelo Sindicato de servidor responsável por investigação na Administração, tolhendo-lhe direito, que reconhecesse ilegal ato administrativo praticado no exercício da competência funcional do respectivo servidor, sem um respectivo reconhecimento da nulidade por instância competente, de modo diverso, poderia ser considerado ato lesivo.

Tal raciocínio decorre do entendimento de que, nesse exemplo, o ato de responsabilização seria ilegal, uma vez que realizado fora da competência da Entidade Sindical.

O caso em tela, de instauração de processo disciplinar sindical para apurar ato que não estaria abrangido pela competência sancionatória do Sindicato não pode ser responsabilizado, em resumo, porque não há ilegalidade em definir-se como rito do procedimento que a competência será verificada apenas no curso do processo sancionatório. (G.n.)

45. Na sequência, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 179/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI n. 1809242), a COREP esclareceu que "Após análise da defesa e respectiva documentação anexa, verificou-se que os documentos apresentados foram suficientes para demonstrar que a apuração ocorreu em estrita conformidade com o estatuto da entidade. Já no que diz respeito a instauração com desvio de finalidade, o SINDIFISCO NACIONAL teria demonstrado e comprovado que, de treze representações recebidas nos últimos cinco anos, apenas uma foi rejeitada por meio de juízo de admissibilidade, com fundamento exclusivo em critérios do art. 120 do Estatuto da Entidade; e que é reiterada a apenação de associados por condutas estranhas à atividade sindical.". Fundamentou pela regularidade do PAR, com efetiva observância ao contraditório e à ampla defesa, arrematando "que os argumentos invocados pela defesa foram suficientes a afastar a suposta responsabilidade, concluindo, assim, pela absolvição do SINDIFISCO NACIONAL".

46. Passa-se à análise.

47. Estabelece a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Art. 2º As pessoas jurídicas **serão responsabilizadas objetivamente**, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

48. A Lei Anticorrupção - LAC previu, assim, que a responsabilidade objetiva seja aplicada no Direito Administrativo Sancionador quando a ação que produziu o resultado lesivo seja reprovável e tenha sido praticada em nome e no interesse da pessoa jurídica beneficiada com o ato ilícito. Com isso, estando a infração consumada e havendo nexo de causalidade entre a ação e o resultado, a subsunção do fato à norma é automática. Na aplicação da responsabilidade objetiva, a punição se justifica pela prática de um ato contrário ao Ordenamento Jurídico (conduta reprovável), não havendo necessidade de se exigir a presença do elemento subjetivo da culpabilidade (dolo ou culpa).

49. Portanto, para a aplicação das penalidades administrativas, deve a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR demonstrar, além da reprovabilidade, o nexo de causalidade entre a conduta da pessoa jurídica e o resultado ilícito. Tal prova não restou inconteste. **Não há elementos suficientes para dizer que o procedimento do SINDIFISCO contra os servidores da Corregedoria da Receita Federal tenha efetivamente causado dificuldades à atividade de investigação deles. Há apenas uma presunção de que tal procedimento pode ter causado um incômodo abstrato caracterizado como desassossego dos servidores investigados, mas isto é um juízo muito subjetivo e insuficiente para uma condenação.**

50. Logo, merecem prosperar os argumentos apresentados pela defesa e consubstanciados no Relatório Final da CPAR e Nota Técnica da COREP, uma vez que não ficou configurada a prática do ato lesivo caracterizado pela ocorrência de situação definida no art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, qual seja, "*dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional*".

51. Como bem observado pela CPAR, a ação de *dificultar atividade de investigação ou fiscalização*, tratada no dispositivo legal, precisa ser concreta e verificável, causando algum tipo de ônus à atividade de investigação da Administração que não seria naturalmente esperado. **Muito embora a instauração de uma apuração que possa limitar direito de servidores responsáveis por investigações tenha potencial de causar esse ônus, a alegação da defesa de que não existem provas nos autos de que qualquer ônus tenha se concretizado em face da Receita Federal em razão do ato praticado encontra respaldo no processo.**

52. Ademais, os esclarecimentos adicionais prestados pelo SINDIFISCO NACIONAL (SEI n. 1428584) justificam a alegação de não atipicidade da apuração por ele instaurada, uma vez que demonstram, ao menos, uma aparente adequação do procedimento às suas normas de regência. A pessoa jurídica, no caso, detém a prerrogativa legal para definir os ritos e procedimentos a serem observados no curso do processo sancionatório no seu âmbito de atuação e pode-se dizer que, no caso, houve, ao menos, uma aparente justificativa nas normas do SINDIFISCO para a abertura do procedimento.

53. **Por essas razões, acolhe-se o entendimento da CPAR e da COREP quanto à absolvição do SINDIFISCO NACIONAL.**

IV - CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, tendo em vista a insuficiência de provas de que a instauração do procedimento aberto pelo SINDIFISCO NACIONAL contra servidores da Corregedoria da Receita Federal tenha, de fato, dificultado a atividade funcional deles; e considerando que, ao final, o procedimento foi arquivado pelo SINDIFISCO, sugerimos a absolvição do SINDIFISCO NACIONAL e o consequente arquivamento deste processo 00190.111397/2019-92.

55. É o parecer.

56. À consideração superior.

Brasília, 1º de junho de 2021.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190111397201992 e da [REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. [REDACTED]. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 01-06-2021 10:27. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00372/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.111397/2019-92

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU SINDICÂNCIA

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO** o **PARECER n. 00137/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG.

Brasília, 30 de julho de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 648191442 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 30-07-2021 11:20. Número de Série: 22435. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
