



**Nota Técnica FENAJUFE nº 008/2011**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA 65/2011 DO TCU.**  
Agentes políticos e servidores públicos  
comissionados. Declaração de bens. Obrigação de  
autorizar o acesso à base de dados da Receita  
Federal. Ilegalidade da exigência.

**1. Objeto da consulta.**

A Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União busca manifestação de sua Assessoria Jurídica Nacional, representada por Pita Machado Advogados, acerca da Instrução Normativa TCU Nº 65, de 20 de abril de 2011.

**2. Instrução Normativa TCU 65/2011.**

**2.1** - A IN TCU 65/2011 “dispõe sobre os procedimentos referentes às Declarações de Bens e Rendas a serem apresentadas pelas autoridades e servidores públicos federais a que aludem as Leis nºs 8.429, de 02 de junho de 1992, e 8.730, de 10 de novembro de 1993”.

Nela, a Corte de Contas, em síntese, determina que detentores de cargos eletivos, membros da Magistratura Federal, membros do MPU e, no que ora importa, **“todos quantos exerçam cargos, empregos ou funções de confiança”** no âmbito federal, **ao invés de apresentar declaração, passem a autorizar o acesso** às suas Declarações de Renda junto à Receita Federal do Brasil.

**2.2** - Os dispositivos fundamentais para a presente análise são os arts. 1º e 2º da Instrução:

Art. 1º A apresentação das Declarações de Bens e Rendas pelas autoridades e por todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.730, de 1993, obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa.



Art. 2º As referidas autoridades e servidores entregarão à unidade de pessoal do órgão ou entidade a que se vincularem, por ocasião da posse ou entrada em exercício, bem como quando solicitados, a critério da unidade de pessoal, do órgão de controle interno respectivo ou do Tribunal de Contas da União, autorização de acesso aos dados das Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física e das respectivas retificações apresentadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma do anexo a esta Instrução Normativa.

§ 1º Os dirigentes das unidades de pessoal não poderão formalizar atos de posse ou de entrada em exercício nos cargos relacionados no art. 1º da Lei nº 8.730, de 1993, quando não houver a prévia autorização de acesso às Declarações de Bens e Rendias, nos termos deste artigo.

§ 2º O descumprimento do estabelecido no parágrafo anterior constitui infração prevista no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, sujeitando o infrator à penalidade ali estabelecida.

§ 3º Aqueles que não apresentaram autorização de acesso às Declarações de Bens e Rendias por ocasião de sua posse ou entrada em exercício, nos termos do *caput* deste artigo, deverão fazê-lo à unidade de pessoal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da entrada em vigor desta Instrução Normativa.

**2.3 - Como se vê, pela IN 65, grande número de trabalhadores do Judiciário Federal e MPU, que detêm cargos em comissão ou funções comissionadas, estariam **obrigados a autorizar** o pleno acesso do Tribunal de Contas às respectivas bases de dados fiscais, detidas pela Receita Federal.**

### 3. Legislação incidente.

**3.1 - A Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 13, como regra geral aplicável a todos os agentes e servidores públicos, condicionou a posse e o exercício à apresentação de declaração dos bens valores que compõe seu patrimônio (*caput*). Determinou ainda que a declaração fosse anualmente atualizada e reiterada na data em que o agente público deixasse o exercício do mandato, emprego, cargo ou função (§2º). Cominou a pena de demissão para o caso de descumprimento da exigência no prazo determinado ou de declaração falsa (§3º). Também estabeleceu a faculdade do declarante, a seu critério, entregar cópia da declaração anual de renda para suprir tal exigência, consoante o §4º do mesmo art. 13 *verbis*:**

Art. 13 (...)

§ 4º **O declarante, a seu critério**, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no *caput* e no § 2º deste artigo.

**3.2 - Aprofundando a regra geral, a Lei 8.730/93 veio disciplinar a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas relativamente aos diversos**



cargos políticos da União, magistratura e ministério público federais, além dos exercentes de “cargos, empregos ou funções de confiança na administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União” (art. 1º, VII).

A declaração nela prevista é ainda mais detalhada do que a requerida pela norma mais antiga. Exclui apenas “os objetos e utensílios de uso doméstico de valor módico”, mas exige que, por exemplo, se faça “relação pormenorizada dos bens imóveis, móveis, semoventes, títulos ou valores mobiliários, direitos sobre veículos automóveis, embarcações ou aeronaves e dinheiros ou aplicações financeiras que, no País ou no exterior, constituam, separadamente, o patrimônio do declarante e de seus dependentes, na data respectiva” (art. 2º, *caput*), que se declarem os bens discriminadamente pelo valor de aquisição e indicação do valor venal (§1º), que o valor de bens no exterior seja “expresso na moeda do país em que estiverem localizados” (§3º), que se apure a “variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que hajam propiciado o eventual acréscimo” (§5º) e que se mencionem “cargos de direção e de órgãos colegiados que o declarante exerça ou haja exercido nos últimos dois anos, em empresas privadas ou de setor público e outras instituições, no País e no exterior”.

Para o fiel cumprimento da Lei, na forma do art. 2º, §7º, o TCU foi autorizado a (a) expedir instruções sobre formulários da declaração e prazos máximos de remessa de sua cópia; e (b) exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração.

A mesma lei estabelece que “os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos” e todo aquele que “por força da lei, estiver sujeito à prestação de contas do TCU (...) 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” (art. 4º).

Também autoriza o TCU a “utilizar as declarações de rendimentos e de bens, **recebidas nos termos deste artigo**, para proceder ao levantamento da evolução patrimonial” e da compatibilidade com os rendimentos declarados (art. 4º, §2º).

Para tanto, autoriza que a Fazenda Pública Federal e o TCU realizem “**em relação às declarações de que trata esta lei**, troca de dados e informações que lhes possam favorecer o desempenho das respectivas atribuições legais” (art. 5º), estendendo aos servidores do Tribunal de Contas o mesmo dever de sigilo fiscal devido pelos funcionários da Fazenda (par. ún.).

- 3.3.** Ainda, tem-se o Decreto 5.483/2005, que “regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal” o art. 13 da Lei n. 8.429/92, ou seja, a declaração geral, exigida de todos os agentes e servidores públicos.



Nele se exige um maior detalhamento da declaração de bens criada pela Lei 8.429 (art. 2º, par. ún.). Prevê-se a criação de “formulário próprio” e fixa-se o prazo de até 15 dias após a data limite da Declaração Anual de Ajuste do IRPF para que seja prestada (art. 3º, *caput* e §1º).

Também se busca estender a faculdade do servidor em geral suprir a atualização anual mediante “autorização de acesso à declaração anual do IRPF”, tal como previa a lei específica dos agentes políticos e servidores comissionados, como se lê do §2º do art. 3º do Decreto:

Art. 3º (...)

2º O cumprimento do disposto no § 4º do art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, **poderá, a critério do agente público**, realizar-se mediante autorização de acesso à declaração anual apresentada à Secretaria da Receita Federal, com as respectivas retificações.

O Decreto 5.483/2005 também previu a possibilidade da Controladoria-Geral da União firmar convênio com a Secretaria da Receita Federal para fornecimento de cópia em meio eletrônico da declaração de renda do agente que houver optado por tal modalidade (art. 11).

#### 4. Ilegalidade da exigência de autorização fixada pela IN 65.

4.1 - A leitura das normas legais incidentes já demonstra que a Corte de Contas extrapolou dos limites de seu poder regulamentar, estabelecendo exigência não prevista em lei e, por isso mesmo, inválida.

O regramento legal acima analisado limita-se:

**a) quanto aos servidores e agentes públicos em geral**, na forma da Lei 8.429/92:

a.1) a exigir “declaração dos bens e valores” quando da posse ou exoneração, bem como atualizações anuais (art. 13, *caput*);

a.2) a facultar-lhes que, em vez de prestar nova declaração, “a seu critério” entreguem cópia da declaração de bens integrante da Declaração anual do Imposto de Renda (art. 13, §4º).

**b) No que diz respeito aos agentes políticos e servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança**, a exigir declaração de bens e rendas mais detalhada (Lei 8.730/93, art. 2º, *caput*).

**c) dentre estes últimos, a exigir de quantos sejam “administradores ou responsáveis por bens e valores” ou, ainda “sujeitos à prestação de contas ao**



TCU” que anexem à declaração de bens uma cópia da declaração anual do imposto de renda (Lei 8.730/93, art. 4º).

Assim, ressalta do conjunto normativo acima analisado, **a lei diretamente não exige** do servidor, por mais qualificado que seja, ou mesmo do agente político, que autorize acesso da Corte de Contas à base de dados respectiva da Receita Federal.

**4.2** - Por outro lado, deve-se considerar que a citada Lei 8.730/93 concede ao TCU o poder de expedir instruções, utilizar as declarações para averiguação da evolução patrimonial e compatibilidade com a renda, além de proceder à troca de dados e informações com a Receita.

Todavia dentre as atribuições regulamentares conferidas ao TCU pela Lei 8.730/93 não se encontra a de obrigar o servidor a outorgar autorização de acesso à base de dados fiscais, como se vê:

a) pelo art. 3º, §7º, o TCU pode exigir “instruções”, mas apenas “sobre **formulários da declaração e prazos máximos** de remessa de sua cópia”, não, porém sobre o modo de declaração;

b) pelo art. 4º, §2º, o TCU está autorizado a realizar exame da evolução patrimonial e sua compatibilidade com recursos declarados, podendo “utilizar as declarações de rendimentos e de bens”, todavia apenas aquelas “**recebidas nos termos deste artigo**”, ou seja, entregues pelo modo que melhor aprover ao servidor;

c) pelo art. 5º, finalmente, podem a Fazenda e o TCU trocar dados e informações para o desempenho das suas atribuições legais, mas restritamente “**em relação às declarações de que trata esta lei**”, sem, porém permitir que se criem novas obrigações ou outras modalidades de declaração que não aquela expressamente prevista na lei.

Portanto, também das atribuições regulamentares ou autorizações concedidas pela Lei 8.730/93 ao TCU não se contém a de obrigar o servidor a autorizar acesso à respectiva base de dados da Receita Federal.

**4.3** - De observar ainda que, nos “considerandos” da IN 65, evoca-se o “poder regulamentar” do TCU em matéria de sua atribuição, conforme a Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), que dispõe:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.



Tal poder regulamentar genérico, todavia, não autoriza a Corte de Contas a *innovar primariamente* na ordem jurídica, **criando obrigação** não prevista em lei. Nem muito menos **alterar o conteúdo** de uma disposição legal expressa, como no caso ocorre.

Ora, a lei não estabelece por modo algum o dever jurídico do servidor autorizar acesso aos seus dados disponíveis no sistema da Receita. E somente a lei pode criar obrigação, nos termos do art. 5º, II, da Constituição:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

Mais do que isso, no caso, a toda evidência, há um comando legal de *facultar, permitir* ao servidor que *opte* pela entrega da declaração padrão ou autorize o acesso à base de dados correspondente. Não pode, portanto, o regulamento transformar em obrigação aquilo que a lei estabelece como faculdade. Se a lei conferiu *ao servidor* uma faculdade, somente ele poderá exercê-la. A lei condicionou o acesso à base de dados fiscal a uma *manifestação de vontade* do servidor, verdadeiro *titular do direito*, não sendo legítimo que o Administrador avance sobre tal órbita jurídica.

A pretensão do TCU, de exigir a situação aqui, portanto, esbarra no princípio da legalidade também sob esta outra ótica, pois ao criar uma obrigação onde a lei estabelece uma faculdade para o servidor, o ato regulamentar finda por **aniquilar** aquela faculdade, o que é totalmente descabido:

“Por isso se afirma que os regulamentos não criam direitos. A sua defesa de incidência é restrita ao quanto disposto pela lei, em função da qual ele é expedido. Por igual, **é de se salientar que os regulamentos não podem restringir ou aniquilar direitos legalmente declarados, constituídos e assegurados no sistema jurídico.**” (CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, Princípios Constitucionais da Administração Pública, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 93-5).

**4.4** - Não é demais mencionar, por último, que o Dec. 5.483/85 tem seu campo de aplicação expressamente restrito ao Poder Executivo Federal. Assim (e ainda que seu conteúdo também seja o de *facultar* ao servidor deliberar entre a entrega e a autorização de acesso) não seria possível com base nele pretender-se impor qualquer obrigação aos servidores do Judiciário ou MPU.

## 5. Proteção ao sigilo de dados.

Já se viu que é obrigatória a apresentação anual da declaração de bens por todo agente público, em maior ou menor grau de detalhamento, conforme a



natureza do cargo ou função ocupada. A finalidade da norma é, aliás, elogiável, pois visa fundamentalmente à moralidade administrativa, impedindo o enriquecimento ilícito dos agentes estatais.

Tal declaração, contudo, **não se confunde** com a declaração de ajuste anual do imposto de renda pessoa física, cuja natureza e regime jurídico são absolutamente distintos. Os pontos de contato entre ambas são apenas aqueles em que (a) se obriga o servidor a apresentar à repartição uma cópia da declaração de bens integrante da declaração do imposto de renda e (b) se faculta ao declarante, em vez de apresentar a referida cópia, permitir o acesso da Administração à base de dados da Receita.

Ocorre que, sendo declarações distintas, e sendo diverso o regime jurídico, os pontos de contato referidos não elidem a óbvia circunstância de que a declaração do imposto de renda é coberta pelo **sigilo de dados** instituído pelo artigo 5º, XII da Constituição Federal.

As declarações de ajuste anual do imposto de renda têm seu sigilo ainda respaldado pelo Código Tributário Nacional (art. 198) e pelo Decreto-Lei 5.844/43 (arts. 201 e 203).

## 6. Conclusões.

### 6.1 - Do exposto, pode-se concluir:

a) que a IN TCU 65/2011 ao determinar que, no que ora importa, “todos quantos exerçam cargos, empregos ou funções de confiança” extrapola o âmbito do poder regulamentar geral da Corte de Contas, bem como daquele que lhe foi especificamente cometido pela Lei 8.703/93;

b) que a IN TCU 65/2011 afronta o princípio constitucional da legalidade tanto porque busca criar obrigação não prevista em lei quanto porque de sua aplicação resultaria aniquilada a faculdade de opção assegurada por lei ao servidor, de entregar cópia da declaração de bens ou facultar acesso à base de dados da receita;

c) que a IN TCU 65/2011 arrosta também o sigilo de dados instituído pelo art. 5º, XII, da CF e especificado pelo art. 198 do CTN e pelos arts. 201 e 203 do DL 5.844/43.

**6.2 - Em síntese, o servidor não pode ser compelido a autorizar acesso à sua declaração de ajuste anual do imposto de renda pessoa física.**



Havendo direito líquido e certo à opção já mencionada, qualquer tentativa de obrigar o servidor a fornecer autorização de acesso à base de dados da Receita configura uma coação ilegal, passível de ser atacada através de Mandado de Segurança ou outra medida judicial, em caráter individual ou coletivo.

**São as considerações.**

Brasília, 16 de maio de 2011.

**Pedro Maurício Pita Machado**  
OAB RS 24.372 - SC 12.391 A - DF 29.543

**Fabrizio Costa Rizzon**  
OAB RS 47.867 - SC 19.111<sup>A</sup>....

**Marta Varella Martinez**  
OAB RS 76.730

**Pita Machado Advogados**  
Assessoria Jurídica Nacional da FENAJUFE