



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO

PARECER nº 053/2014/DECOR/CGU/AGU

NUP: 10951.000197/2014-03

INTERESSADA: COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

ASSUNTO: REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E DESEMPENHO DE ATIVIDADE NA ESFERA PRIVADA.

CARGO PÚBLICO EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. ARTIGOS 3º, 6º, 17, 22, 31, 65, 100 e 133, DA LEI 11.890/2008. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARALELA NA INICIATIVA PRIVADA. HIPÓTESES PERMITIDAS NA LEI. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS.

I – Os titulares de cargos públicos em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, podem, desde que haja compatibilidade de horários, desempenhar as seguintes atividades paralelas no âmbito da iniciativa privada: a) magistério; b) participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União; c) colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público, nos termos do respectivo regulamento; d) outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado;

II – No caso do exercício de “outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado”, a ausência de conflito de interesses deve ser atestada em análise casuística pela Comissão de Ética Pública, pela respectiva unidade de Recursos Humanos ou pela Controladoria-Geral da União, nos moldes do disposto tanto na Lei 12.813/2013 quanto na Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013;

III – Especificamente, acerca do exercício de psicanálise, sem vínculo empregatício e fora do horário de trabalho no serviço público federal, por parte de uma Procuradora da Fazenda Nacional, mostra-se viável, desde que, além da existência de compatibilidade de horários, seja expedido ato autorizativo pelo órgão competente, após a constatação de inexistência de conflito de interesses com o cargo, na forma da Lei 12.813/2013 e da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca da possibilidade de uma Procuradora da Fazenda Nacional exercer atividade privada de psicanalista, sem vínculo empregatício e fora do horário de trabalho no serviço público federal.

2. A questão envolve a interpretação dos artigos 3º, 6º, 17, 22, 31, 65, 100 e 133, todos da Lei 11.890/2008, os quais dispõem sobre o “**regime de dedicação exclusiva**” destes cargos públicos: a) Auditor da Receita Federal do Brasil; b) Auditor-Fiscal do Trabalho; c) Procurador da Fazenda Nacional; d) Advogado da União; e) Procurador Federal; f) Procurador do Banco Central do Brasil; g) integrantes dos Quadros Suplementares da Advocacia-Geral da União; h) Defensor Público Federal; i) Policial Federal; j) Policial Rodoviário Federal; k) Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima; l) Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle; m) Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento; n) Analista de Comércio Exterior da Carreira de Analista de Comércio Exterior; o) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; p) Especialista do Banco Central do Brasil; q) Diplomata; r) Analista Técnico da SUSEP; s) Analista da CVM; t) Inspetor da CVM; u) Carreira de Planejamento do IPEA; e v) Carreira de Pesquisa do IPEA.

3. De fato, **a problemática central a ser enfrentada diz respeito às hipóteses em que os titulares de cargos públicos em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, almejam desempenhar, de forma paralela, outra atividade na esfera privada, salientando-se que a cumulatividade de cargos públicos já está delineada nas alíneas do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal.**

4. Sobre a questão, visualizou-se, *a priori*, divergência na esfera administrativa, diante do posicionamento adotado pela Coordenação Jurídica de Legislação de Pessoal e Normas da Coordenação-Geral Jurídica da PGFN (COJPN/CJU), em oposição ao anterior entendimento externado tanto pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP) quanto pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGEP/MP).

5. Isso porque, ao analisar a problemática, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (**CONJUR/MP**) e a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (**SEGEP/MP**) adotaram, inicialmente, o entendimento de que os integrantes de cargo público em regime de dedicação exclusiva previstos na Lei 11.890/2008 só poderiam desempenhar, de forma paralela, as seguintes funções no âmbito da iniciativa privada: a) exercício de magistério; b) colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público; c) participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União, conforme se observa no ‘PARECER/MP/CONJUR/JD/Nº. 0033-3.27/2010’ e na ‘NOTA INFORMATIVA Nº 333/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP’.

6. Por outro lado, a Coordenação Jurídica de Legislação de Pessoal e Normas da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria da Fazenda Nacional (**COJPN/CJU**), por meio do 'PARECER PGFN/COJPN Nº 353/2014', posicionou-se no sentido de permitir, num caso concreto, o exercício, por parte de uma Procuradora da Fazenda Nacional, de atividade privada de psicanalista, sem vínculo empregatício e fora do horário de trabalho na Procuradoria da Fazenda Nacional.

7. Para tal, a COJPN/CJU argumentou que o “caput” do artigo 6º da Lei 11.890/2008 possibilita que o ocupante de cargo público com regime de dedicação exclusiva desempenhe outra atividade na iniciativa privada, desde que sejam preenchidos os seguintes requisitos: a) ausência de conflito de interesses; b) compatibilidade de horários.

8. Com isso, a divergência em questão foi encaminhada a este Departamento da Consultoria-Geral da União, tendo em vista a sua incumbência de participar no deslinde de controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da administração pública federal, de uniformizar a jurisprudência administrativa, bem como de orientar e coordenar as Consultorias Jurídicas no que se refere à correta aplicação da lei, nos moldes dos artigos 3º, VI e 9º, I, “a” e “b”, do Ato Regimental nº. 5/AGU, de 27/09/2007.

9. Ato contínuo, este Departamento achou por bem, antes de exarar o seu posicionamento acerca da questão, encaminhar o expediente à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP) a fim de colher o seu atual entendimento sobre a celeuma, tendo em vista que o 'PARECER/MP/CONJUR/JD/Nº. 0033-3.27/2010' houvera sido produzido pela CONJUR/MP há mais de quatro anos, destacando-se, outrossim, a superveniente publicação tanto da Lei nº. 12.813/2013 quanto da Portaria Interministerial MP/CGU nº. 333, de 19 de setembro de 2013, as quais dispuseram sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal.

10. **Em resposta, a CONJUR/MP, por meio do 'Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU', realinhou o seu posicionamento sobre a questão, de modo que passou a entender pela possibilidade de os servidores públicos federais, abrangidos pelo “regime de dedicação exclusiva” da Lei 11.890/2008, desempenharem outras atividades paralelas na iniciativa privada, desde que ausente o potencial conflito de interesses com o cargo público ocupado.**

11. Por fim, vale registrar que o expediente em questão retornou da CONJUR/MP, com a distribuição ao advogado signatário para a elaboração da respectiva manifestação jurídica.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

12. Conforme externado acima, a presente questão envolve a interpretação dos artigos 3º, 6º, 17, 22, 31, 65, 100 e 133, todos da Lei 11.890/2008, os quais dispõem da mesma forma acerca do “regime de dedicação exclusiva”, distinguindo apenas em relação aos cargos abrangidos em cada dispositivo

(elencados no item '02' supra), de modo que se utilizará, como paradigma, o artigo 6º da referida Lei, *in verbis*:

Art. 6º. Aos titulares dos cargos de que tratam os incisos I a V do caput e o § 1º do art. 1º da Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, aplica-se o **regime de dedicação exclusiva**, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, **potencialmente causadora de conflito de interesses**, ressalvado o exercício do **magistério**, havendo compatibilidade de horários.

Parágrafo único. No regime de dedicação exclusiva, permitir-se-á a **colaboração esporádica em assuntos de sua especialidade**, devidamente autorizada pelo Advogado-Geral da União, pelo Presidente do Banco Central do Brasil, pelo Ministro de Estado da Fazenda ou pelo Ministro de Estado da Justiça, conforme o caso, para cada situação específica, observados os termos do regulamento, e a **participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social**. (Grifamos).

13. Desse modo, infere-se que a **“exclusividade” do regime da Lei 11.890/2008 não pode ser vista de modo intransponível, eis que a própria lei a flexibiliza**. De fato, por mera interpretação literal do dispositivo supracitado, extrai-se que os titulares de cargos públicos em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, podem, **desde que haja compatibilidade de horários**, desempenhar as seguintes atividades paralelas no âmbito da iniciativa privada: a) **magistério**; b) **participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União**; c) **colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público, nos termos do respectivo regulamento**; d) **outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo ocupado**.

14. Com isso, constata-se que, uma vez respeitados os parâmetros de ‘compatibilidade de horários’, permite-se o desempenho, por parte dos servidores públicos abrangidos pelo “regime de dedicação exclusiva” da Lei 11.890/2008, das atividades elencadas no item “13” acima no âmbito da iniciativa privada.

15. Inclusive, em relação ao exercício do “**magistério**”, vale dizer tanto que a Constituição Federal permite também a sua cumulatividade entre cargos públicos[1], quanto, que, especificamente, a questão encontra-se regulamentada no âmbito da Advocacia-Geral da União por meio da ‘Portaria Interministerial AGU/MF/BACEN nº. 20, de 02 de junho de 2009’[2].

16. Ademais, cumpre dizer que os parágrafos únicos dos artigos 117 e 119, ambos da Lei 8.112/1990, possibilita expressamente a “**participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União**” por parte dos servidores públicos civis da União, da seguinte forma:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:

I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; (Grifos nossos).

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica. (Destaque nosso).

17. No que tange à “**colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público**”, nos termos do respectivo regulamento” vale dizer que, além da necessária autorização da autoridade competente, o termo ‘colaboração esporádica’ consiste num conceito jurídico indeterminado, que requer normatização específica para melhor delimitar a expressão, de acordo com as peculiaridades de cada cargo público abrangido.

18. Prosseguindo, chega-se ao ponto fulcral do presente opinativo, no sentido de ser possível, aos servidores públicos federais em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, o desempenho de “**outras atividades na iniciativa privada não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado.**”

19. Sobre esse aspecto, **cumpre-nos, inicialmente, dizer que devem ser observadas, por óbvio, as vedações previstas nos atos normativos que porventura regulamentem especificamente determinado cargo abrangido pelo “regime de dedicação exclusiva” da Lei 11.890/2008**, podendo-se mencionar, a título exemplificativo, o disposto no inciso I do artigo 28 da Lei Complementar 73/1993[3], o qual veda o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais por parte dos membros efetivos da Advocacia-Geral da União.

20. Ademais, vale lembrar que a **Medida Provisória nº. 440/2008**, que precedeu a Lei 11.890/2008, disciplinava o “regime dedicação exclusiva” sem o termo “potencialmente causadora de conflito”, senão vejamos pelo teor do paradigmático artigo 6º:

Art. 6º. Aos titulares dos cargos de que tratam os incisos I a V e o § 1º do art. 1º da Lei

nº 11.358, de 2006, aplica-se o regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários.(Grifamos).

21. Em seguida, com a conversão da referida Medida Provisória na **Lei 11.890/2008**, introduziu-se o termo “potencialmente causadora do conflito de interesses” aos artigos 3º, 6º, 17, 22, 31, 65, 100 e 133, todos da mencionada Lei.

22. Nesse contexto, exercitando a **interpretação lógica**[4], infere-se que a intenção do legislador foi flexibilizar as hipóteses de atuação dos servidores públicos incluídos no “regime de dedicação exclusiva” da Lei 11.890/2008 na iniciativa privada, de modo a permitir o exercício de outras atividades, que não tivessem o condão de provocar conflitos de interesses com o cargo público ocupado.

23. Até porque, tal raciocínio coaduna-se com o princípio fundamental do **valor social do trabalho**, com as **liberdades constitucionalmente albergadas**, com os **direitos sociais**, bem como com os **valores da ordem econômica**, destacando-se o teor dos artigos 1º, inciso IV, 5º, incisos IX e XIII, 6º, “caput” e 170, “caput”, todos da CF, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os **valores sociais do trabalho** e da livre iniciativa;

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:

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170. A **ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (Grifos nossos).

Nesse aspecto, vale transcrever alguns trechos do ‘Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU’, exarado pela CONJUR/MP que, ao apreciar o tema, assim se posicionou:

18. Apesar da amplitude da mencionada expressão, cuja interpretação pode dar margem a subjetivismos indesejáveis, não se pode negar que o legislador pretendeu, ao incluí-la no texto legal, flexibilizar a proibição irrestrita da prática de outras atividades, que não o magistério, pelo servidor submetido ao regime de dedicação exclusiva.

19. Sustenta-se, portanto, que a alteração legislativa, ainda que parcial, da redação do mencionado dispositivo legal, mitigou o impedimento do exercício de qualquer outra atividade remunerada em paralelo ao cargo público titularizado pelo servidor, condicionando-se, porém, a permissão resultante, à inexistência de conflito de interesses.

[...]

40. Destaca-se que o entendimento aqui defendido, ao contrário de retroceder na proposta de instituição do regime de dedicação exclusiva trazido pela lei nº 11.890/08, harmoniza referido regime de trabalho com as **liberdades individuais constitucionalmente garantidas**, entre as quais se encontra a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença, bem como a liberdade de consciência, crença e exercício dos cultos religiosos, previstas, respectivamente, no art. 5º, incisos VI e IX, da Carta Magna.

41., Consoante já salientado, o regime de dedicação exclusiva visa a manter o servidor direcionado ao melhor desempenho profissional possível. Conforme se depreende da própria nomenclatura atribuída a tal regime, pressupõe-se que haja efetiva dedicação às atividades inerentes aos cargos abrangidos pela lei nº 11.890/08, dada a relevância dos mesmos para o desenvolvimento do país.

42. **Contudo, se a jornada de trabalho característica do regime de dedicação exclusiva se estende por 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais, revela-se extremamente radical vedar o desempenho, pelo servidor, nas horas vagas, de atividades particulares [...] ausente o conflito de interesses. Entende-se, assim, indevida qualquer ingerência da Administração Pública nas opções feitas pelo servidor com vistas ao preenchimento do tempo livre de que dispõe diária e semanalmente,** exceto se verificado o conflito de interesses ou violada eventual lei ou norma constitucional de vedação de acumulação de funções.

[...]

46. Conclui-se, ante todo o exposto, que a interpretação da Lei nº 11.890/08 no sentido da proibição do exercício de toda e qualquer atividade remunerada, pública ou privada, implica a violação de **direitos fundamentais** e origina regra extremamente restritiva, destituída de amparo no próprio texto legal, o qual, repita-se, proíbe apenas o exercício de atividades remuneradas potencialmente causadoras de conflito de interesses. Não se pode presumir que todas as atividades remuneradas sejam incompatíveis com as atribuições do cargo ocupado pelo servidor e que sejam utilizadas em prol de terceiros contra interesses da Administração. (Destaque nosso).

25. Nesse sentido, editou-se a **Lei 12.813/2013**, a qual dispõe sobre o “conflito de interesses” no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, sendo ela aplicável aos ocupantes de cargos públicos “em regime de dedicação exclusiva” da Lei 11.890/2008, conforme se extrai do parágrafo único do artigo 2º e do artigo 10, ambos da Lei 12.813/2013, senão vejamos:

Art. 2º. Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

I - de ministro de Estado;

II - de natureza especial ou equivalentes;

III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista;

e

IV

- do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei **os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro**, conforme definido em regulamento. (Destacamos).

Art. 10. As disposições contidas nos arts. 4º e 5º e no inciso I do art. 6º estendem-se a **todos os agentes públicos no âmbito do Poder Executivo federal**. (Destaque nosso).

26. Inclusive, a Lei 12.813/2013, em seu artigo 3º, conceituou os termos “conflito de interesses” e “informação privilegiada” da seguinte maneira:

Art. 3º. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **conflito de interesses**: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública;

e

II

- **informação privilegiada**: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público. (Destacamos).

27. Adiante, a Lei 12.813/2013 elencou, em seu artigo 5º, os casos configuradores de “conflito de interesses” no exercício do cargo ou emprego público, destacando-se o disposto nos incisos II, III, IV, V e VII, nestes termos:

Art. 5º. Configura **conflito de interesses** no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

[...]

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

[...]

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado. (Destacamos).

28. Em seguida, no artigo 8º da Lei 12.813/2013, prevê-se que, no caso dos agentes públicos elencados nos incisos I a IV do artigo 2º da referida Lei (Ministro de Estado; natureza especial ou equivalentes; presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalente, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes), compete à **‘Comissão de Ética Pública’** e, em se tratando dos demais servidores públicos, incumbe à **‘Controladoria-Geral da União’** o exercício das seguintes atribuições:

Art. 8º. Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

I - estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses;

II - avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;

III - orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses, inclusive as estabelecidas nesta Lei;

IV - **manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas a elas submetidas;**

V - **autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;**

VI - dispensar a quem haja ocupado cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de cumprir o período de impedimento a que se refere o inciso II do art. 6º, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;

VII – dispor, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a comunicação pelos ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de alterações patrimoniais relevantes, exercício de atividade privada ou recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado;

e

VIII

- fiscalizar a divulgação da agenda de compromissos públicos, conforme prevista no art. 11.

Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento. (Grifos nossos).

29. Sobre a questão, a fim de regulamentar o dispositivo supracitado da Lei 12.813/2013, editou-se a **‘PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/CGU Nº. 333, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013’**, a qual previu, para os servidores públicos não elencados nos incisos I a IV do artigo 2º da Lei 12.813/2013, os institutos da ‘consulta’ e do ‘pedido de autorização para o exercício de atividade privada’, assim definidos no artigo 2º da Portaria em questão:

Art. 2º Para os fins desta Portaria, considera-se:

I - **consulta** sobre a existência de conflito de interesses: instrumento à disposição de servidor ou empregado público pelo qual ele pode solicitar, a qualquer momento, orientação acerca de situação concreta, individualizada, que lhe diga respeito e que possa suscitar dúvidas quanto à ocorrência de conflito de interesses;

e

II

- **pedido de autorização para o exercício de atividade privada**: instrumento à disposição do servidor ou empregado público pelo qual ele pode solicitar autorização para exercer atividade privada. (Destaques nossos).

30. No mais, a mencionada Portaria dispôs, nos seus artigos 5º a 9º, acerca do **procedimento** a ser seguido nos casos de ‘consulta’ e do ‘pedido de autorização para o exercício de atividade privada’, desta forma:

Art. 5º **Cabe à unidade de Recursos Humanos:**

I - **receber as consultas** sobre a existência de conflito de interesses e os pedidos de autorização para o exercício de atividade privada dos servidores e empregados públicos e comunicar aos interessados o resultado da análise;

II - efetuar análise preliminar acerca da existência ou não de potencial conflito de interesses nas consultas a elas submetidas;

III - autorizar o servidor ou empregado público no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de potencial conflito de interesses ou sua irrelevância;

e

IV

- informar os servidores ou empregados públicos sobre como prevenir ou impedir possível conflito de interesses e como resguardar informação privilegiada, de acordo com as normas, procedimentos e mecanismos estabelecidos pela CGU.

Parágrafo único. Os Secretários-Executivos e equivalentes, no âmbito dos Ministérios, ou os dirigentes máximos das entidades do Poder Executivo federal, poderão designar outra autoridade, órgão ou comissão de ética, criada no âmbito do referido órgão ou entidade, para exercer as atribuições previstas nos incisos II a IV do caput deste artigo.

Art. 6º Presentes as informações solicitadas no art. 3º, a unidade de Recursos Humanos ou a autoridade, órgão ou comissão competente terá o prazo de até quinze dias para analisar a consulta ou o pedido de autorização para o exercício de atividade privada.

§ 1º Havendo outra autoridade ou órgão designado nos termos do parágrafo único do art. 5º, a unidade de Recursos Humanos deverá fazer imediatamente o encaminhamento ao responsável.

§ 2º Na consulta, quando for verificada inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância, a unidade de Recursos Humanos comunicará o resultado da análise realizada pelo órgão ou entidade, devidamente fundamentada, ao interessado.

§ 3º Nos pedidos de autorização, a comunicação do resultado de análise preliminar que concluir pela inexistência de potencial conflito de interesses ou sua irrelevância deverá ser acompanhada de autorização para que o servidor ou empregado público exerça atividade privada específica.

§ 4º **Verificada a existência de potencial conflito de interesses, a unidade de Recursos Humanos encaminhará a consulta ou o pedido de autorização à CGU**, mediante manifestação fundamentada que identifique as razões de fato e de direito que configurem o possível conflito, e comunicará o fato ao interessado.

§ 5º Nos pedidos de autorização, transcorrido o prazo previsto no caput, sem resposta por parte da unidade de Recursos Humanos, fica o interessado autorizado, em caráter precário, a exercer a atividade privada até que seja proferida manifestação acerca do caso.

§ 6º A comunicação do resultado de análise que concluir pela existência de conflito de interesses implicará a cassação da autorização mencionada no § 5º deste artigo.

Art. 7º **Cabe à CGU, nas consultas a ela submetidas pelas unidades de Recursos Humanos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, analisar e manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses, bem como autorizar o servidor ou empregado público a exercer atividade privada, quando verificada inexistência de**

conflito de interesses ou sua irrelevância. ()

Parágrafo único. Caso entenda pela existência de conflitos de interesses, a CGU poderá determinar medidas para sua eliminação ou mitigação, levando em conta a boa-fé do servidor ou empregado público, com a possibilidade, inclusive, de concessão de autorização condicionada.

Art. 8º A CGU terá o prazo de quinze dias para manifestar-se sobre a consulta ou o pedido de autorização para o exercício de atividade privada encaminhado pela unidade de Recursos Humanos.

§ 1º Quando considerar insuficientes as informações recebidas, a CGU poderá solicitar informações adicionais aos órgãos ou entidades envolvidos no caso.

§ 2º O pedido de solicitação de informações adicionais suspende o prazo estabelecido no caput até o recebimento de manifestação do referido órgão ou entidade.

§ 3º O órgão ou entidade terá dez dias para enviar esclarecimentos adicionais à CGU, contados do recebimento do pedido.

§ 4º A CGU devolverá o resultado da análise, devidamente fundamentada, à unidade de Recursos Humanos correspondente, que o comunicará ao servidor ou empregado público interessado.

§ 5º Nos pedidos de autorização, a comunicação do resultado da análise que concluir pela inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância deverá ser acompanhada de autorização para que o servidor ou empregado público exerça atividade privada específica.

§ 6º O prazo mencionado no caput poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Art. 9º O interessado, no prazo de dez dias contados a partir de sua ciência, poderá interpor **recurso** contra a decisão prevista no art. 8º que entenda pela existência de conflito de interesses.

Parágrafo único. Autoridade ou instância superior, no âmbito da própria CGU, terá quinze dias para decidir o recurso e poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

31. Desse modo, extrai-se que o servidor público federal que almeje exercer outra atividade na iniciativa privada deve apresentar, diretamente ou após a 'consulta', o 'pedido de autorização para o exercício de atividade privada' à respectiva **unidade de Recursos Humanos**[5].

32. Em seguida, a respectiva **unidade de Recursos Humanos**[6] comunica ao servidor público o resultado da análise que concluir pela inexistência de potencial conflito de interesses, acompanhado da **autorização para que se desempenhe a atividade privada específica.**

33. Por outro lado, caso se entenda pela existência de conflito de interesses, o expediente deve ser enviado à Controladoria-Geral da União que, ao analisar a questão, poderá autorizar o

servidor a desempenhar a atividade na iniciativa privada, caso entenda inexistir conflito de interesses, ou, caso constante conflito de interesses, vedar o exercício de tal atividade na seara privada, ocasião em que o agente público poderá apresentar 'recurso' à autoridade ou instância superior no âmbito da própria Controladoria-Geral da União, **destacando-se que, em agosto de 2014, a Controladoria-Geral da União inaugurou o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SECI), em respeito ao artigo 10 da referida Portaria Interministerial.**

34. Assim, **o servidor público federal em "regime de dedicação exclusiva", previsto na Lei 11.890/2008, que vise a exercer outras atividades na iniciativa privada, por eventualmente não ser "potencialmente causadora de conflito de interesses" com cargo público ocupado, deve respeitar o procedimento** devidamente regulamentado tanto pela Lei 12.813/2013 quanto pela Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

35. Desse modo, extrai-se que **a análise de existência, ou não, de conflito de interesses da atividade a ser desempenhada na esfera privada com o cargo público ocupado deve ser casuística**, por meio do procedimento acima delineado.

36. Com isso, **devem-se evitar análises genéricas** da existência, ou não, de conflito de interesses da atividade no setor privado com o cargo público ocupado, conforme assim preconizado na parágrafo único do artigo 3º da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013: **"não será apreciada a consulta ou o pedido de autorização formulado em tese ou com referência a fato genérico."**

37. Nessa linha de raciocínio, **discorda-se** do entendimento da CONJUR/MP, exarado nos itens "37" e "39" do 'Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU', em que se previu atividades com presunção absoluta de ausência de conflito de interesses com o cargo público, com a consequente dispensa do pedido de autorização, nestes temos:

37. Aventam-se, como exemplos de atividades particulares sem caráter empregatício que ensejam, inclusive, presunção **absoluta** de ausência de conflito de interesses, se houver compatibilidade de horários, a atividade de músico, de professor particular de disciplinas escolares, de síndico de condomínio residencial, de pastor de igreja evangélica e de palestrante de assuntos relacionados às ciências comportamentais, à religião e à filosofia, entre outras.

[...]

39. Em todos os casos exemplificados acima, diante da indubitável inexistência de colisão de interesses, entende-se **prescindível** qualquer pedido de autorização para o exercício das atividades paralelas ao cargo titularizado. Por outro lado, caso o servidor interessado em desempenhar atividade privada sem vínculo não esteja certo quanto à ausência de conflito de interesses, deve, em observância aos procedimentos descritos na Portaria Interministerial MP/CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013, formular consulta à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade onde esteja em exercício. (Destaque nosso).

38. Até porque, como dito, **a análise de existência, ou não, de conflito de interesses da atividade a ser desempenhada na esfera privada com o cargo público ocupado deve ser casuística**, por meio do procedimento delineado na Lei 12.813/2013 e na Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013, **evitando-se, portanto, aferições genéricas**.

39. Da mesma forma, **não se concorda** com o entendimento contido nos itens “34”, “36” e “47” do ‘Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU’, pelo qual se **vedou, genericamente**, com base no art. 12 da Lei 4.345/1964[7], o exercício, pelo servidor público em “regime de dedicação exclusiva”, de outra atividade na iniciativa privada em que houvesse **vínculo empregatício**.

40. Ora, *data venia*, a discordância funda-se nos seguintes argumentos: **a)** o artigo 12 da Lei 4.345/1964 faz menção a cargo em ‘regime de dedicação integral’, distinto do ‘regime de dedicação exclusiva’, ora tratado, conforme externado no próprio Parecer da CONJUR/MP em questão nos itens ‘27’ e ‘33’, de modo que o referido dispositivo não se aplica ao presente caso, e, sim, o previsto na Lei nº. 11.890/2008; **b)** os artigos 3º, 6º, 17, 22, 31, 65, 100 e 133, todos da Lei 11.890/2008, não trouxeram qualquer proibição apriorística nesse sentido; **c)** em consequência, tal vedação de desempenhar outra atividade com vínculo empregatício malferir o disposto no inciso II do artigo 5º da CF[8]; **d)** a proibição genérica em questão, inclusive, vai de encontro ao teor da própria Lei 11.890/2008 que permite, aos servidores públicos em “regime de dedicação exclusiva”, o exercício do magistério, o qual, na maioria dos casos, dá-se por meio de vínculo empregatício; **e)** por fim, o parágrafo único do artigo 3º da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013 dispõe que “não será apreciada a consulta ou o pedido de autorização formulado em tese ou com referência a fato genérico.

41. No mais, vale consignar que **a ‘ausência de conflito de interesses’ não enseja, por si só, a presunção de ‘compatibilidade de horários’**, consistindo ambos em requisitos distintos a serem preenchidos cumulativamente no caso concreto.

42. Pelo exposto, infere-se que, além do magistério, da participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União e da colaboração esporádica em assuntos de sua especialidade, permite-se aos servidores públicos em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, o exercício de outras atividades na iniciativa privada, desde que tanto haja compatibilidade de horários quanto inexistência de potencial conflito de interesses com o cargo público ocupado, devidamente atestada pela Comissão de Ética Pública, pela respectiva unidade de Recursos Humanos ou pela Controladoria-Geral da União, conforme o caso.

43. Com isso, **deve o servidor público respeitar o procedimento previsto tanto na Lei 12.813/2013 quanto na Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013, a fim de obter a respectiva autorização**, após a análise casuística pela unidade de Recursos Humanos ou pela Controladoria-Geral da União da existência, ou não, de conflito de interesses com o cargo público ocupado, conforme o caso.

44.

Especificamente, acerca da possibilidade de uma Procuradora da

Fazenda Nacional exercer atividade privada de psicanalista, sem vínculo empregatício e fora do horário de trabalho no serviço público federal, infere-se que, diante do entendimento aqui externado, é viável, desde que, além da existência de compatibilidade de horários, seja expedido ato autorizativo pelo órgão competente (unidade de Recursos Humanos da PGFN, Controladoria-Geral da União ou Comissão de Ética Pública, conforme o caso), após a constatação de inexistência de conflito de interesses com o cargo, na forma da Lei 12.813/2013 e da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

III – CONCLUSÃO:

45. Ante o exposto, diante dos argumentos acima delineados, opina-se que:

a) os titulares de cargos públicos em “regime de dedicação exclusiva”, previstos na Lei 11.890/2008, podem, desde que haja compatibilidade de horários, desempenhar as seguintes atividades paralelas no âmbito da iniciativa privada: I) magistério; II) participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União; III) colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público, nos termos do respectivo regulamento; e IV) outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado;

b) no caso do exercício de “outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado”, a ausência de conflito de interesses deve ser atestada em análise casuística pela Comissão de ética Pública, pela respectiva unidade de Recursos Humanos ou pela Controladoria-Geral da União, nos moldes do disposto tanto na Lei 12.813/2013 quanto na Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013; e

c) especificamente, acerca do exercício de psicanálise, sem vínculo empregatício e fora do horário de trabalho no serviço público federal, por parte de uma Procuradora da Fazenda Nacional, mostra-se viável, desde que, além da existência de compatibilidade de horários, seja expedido ato autorizativo pelo órgão competente (unidade de Recursos Humanos da PGFN, Controladoria-Geral da União ou Comissão de Ética Pública, conforme o caso), após a constatação de inexistência de conflito de interesses com o cargo, na forma da Lei 12.813/2013 e da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

46. Dê-se ciência da presente peça opinativa e do ‘Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU’ à Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

47. No mais, diante da discordância parcial com o entendimento externado no ‘Parecer nº. 0477-3.17/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU’, conforme itens “37” a “41” supra, sugere-se a cientificação tanto da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP), quanto da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGEP/MP) acerca do teor do presente Parecer.

À consideração superior.

Brasília-DF, 14 de agosto de 2014.

Renato do Rego Valença

Advogado da União

Matrícula SIAPE nº 1646328

[1] Art. 37 [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

[2] O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, o MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA e o PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, no uso das atribuições que lhes conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e, tendo em vista o disposto no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, RESOLVEM:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre o exercício da atividade de magistério por Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central do Brasil e por integrantes do Quadro Suplementar da Advocacia-Geral da União, de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.

[3] Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:

I - exercer advocacia fora das atribuições institucionais;

[4] Na interpretação lógica ou racional, que atende ao espírito da Lei, procura-se apurar o sentido e a finalidade da norma, a intenção do legislador, por meio de raciocínios lógicos, com abandono dos elementos puramente verbais. O intérprete procura extrair as várias interpretações possíveis, eliminando as que possam parecer absurdas e que levem a um resultado contraditório em relação a outros preceitos, para descobrir a razão de ser das leis. (GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. Parte Geral – Volume I. Editora Saraiva. São Paulo. 2012. P. 80).

[5] Podendo ser também aos Secretários-Executivos e equivalentes, no âmbito dos Ministérios, ou às autoridades, órgãos ou comissões de ética, designadas pelos dirigentes máximos das entidades do Poder Executivo federal, nos termos do art. 5º, p.u., da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

[6] Ou os Secretários-Executivos e equivalentes, no âmbito dos Ministérios, ou as autoridades, órgãos ou comissões de ética, designadas pelos dirigentes máximos das entidades do Poder Executivo federal,

nos termos do art. 5º, p.u., da Portaria Interministerial MP/CGU 333/2013.

[7] Art. 12. Considera-se regime de tempo integral o exercício da atividade funcional sob dedicação exclusiva, ficando o funcionário proibido de exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade particular de caráter empregatício profissional ou pública de qualquer natureza.

Parágrafo único - Não se compreendem na proibição deste artigo:

I. o exercício em órgão de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo exercido em tempo integral;

II. as atividades que, sem caráter de emprego, se destinam à difusão e aplicação de idéias e conhecimentos, excluídas as que impossibilitem ou prejudiquem a execução das tarefas inerentes ao regime de tempo integral;

III. a prestação de assistência não-remunerada a outros serviços, visando à aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos, quando solicitada através da repartição a que pertence o funcionário.

[8] Art. 5º [...]

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10951000197201403 e da chave de acesso 06d96e0c

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 115324 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 14-08-2014 15:55. Número de Série: 1843715673178382964. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO Nº 030/2015/SFT/CGU/AGU

REFERÊNCIA: Processo nº 10951.000197/2014-03

Senhor Consultor-Geral da União,

Estou de acordo com o PARECER Nº 053/2014/DECOR/CGU/AGU, que defende a possibilidade de os titulares de cargos públicos em regime de dedicação exclusiva, previstos na Lei nº 11.890/2008, exercerem outras atividades paralelas no âmbito da iniciativa privada, desde que não potencialmente causadoras de conflito de interesse com o cargo público ocupado.

À consideração superior.

Brasília, 28 de janeiro de 2015.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
Advogado da União
Diretor do Departamento de Coordenação
e Orientação de Órgãos Jurídicos



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 066/2015

PROCESSO: 10951.000197/2014-03

INTERESSADO: Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

ASSUNTO: Regime de dedicação exclusiva e desempenho de atividade na esfera privada.

1. Estou de acordo com o PARECER Nº 053/2014/DECOR/CGU/AGU e com os despachos que o aprovaram.
2. Encareço o envio de cópia do citado Parecer, para ciência, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Assessoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética da Advocacia-Geral da União.

Brasília, de fevereiro de 2015.


ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL
Consultor-Geral da União Substituto