



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**PARECER Nº** 41/2017/CE  
**PROCESSO Nº** 00190.100855/2017-04 (SECI Nº 00096.003728/2017-28)  
**INTERESSADO:** [REDACTED]  
**ASSUNTO:** PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PRIVADA. CONSULTORIA E OUTROS.

Prezados (as) Membros da Comissão de Ética,

## I. RELATÓRIO

1. Trata o presente Parecer de Pedido de Autorização para o exercício de atividade privada, protocolado em 17/10/2017 no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI sob o número 00096.003728/2017-28 pelo Auditor Federal de Finanças e Controle [REDACTED], lotado na Controladoria-Regional da União no Estado do [REDACTED].

2. Na solicitação, apresentada na forma do art. 2º, inciso II, da Portaria Interministerial n.º 333/2013, o requerente indicou as seguintes respostas no formulário disponibilizado:

**1 - A sua dúvida tem relação com qual(quais) situações que podem configurar conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal (Art 50 Lei 12.813/2013):**

NÃO SEI IDENTIFICAR

**2- Descreva a atividade que você pretende exercer fora da administração pública ou a situação que suscita sua dúvida:**

Boa tarde, Meu nome é [REDACTED], sou Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU, lotado na CGU/[REDACTED], e gostaria de tirar as seguintes dúvidas: 01) Posso atuar no mercado, como pessoa física, elaborando impugnações a editais de licitação para cidadãos, empresas licitantes, pessoas físicas ou jurídicas, cobrando por esse serviço? Termos do serviço: O serviço seria prestado por mim, sem intermediários, diretamente aos interessados - de forma aleatória, conforme a demanda do mercado, e se limitaria à análise do edital de licitação e à confecção da peça de impugnação (caso identificadas cláusulas restritivas à competitividade), a qual, por sua vez, NÃO me teria como signatário. Ou seja, ficaria exclusivamente sob responsabilidade do contratante (cidadão, empresa licitante, PF ou PJ): (a) assinar o documento, (b) protocolar a impugnação no órgão e (c) acompanhar os desdobramentos do pedido. 02) Fato: desenvolvi um sistema que (1) faz a leitura/varrimento, de forma automatizada, de editais de licitação nas modalidades Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão e RDC; (2) identifica mais de 110 cláusulas restritivas à competitividade a partir de uma base de mais de 20 mil decisões e acórdãos; e (3) gera impugnações prontas para serem impressas, assinadas e protocoladas. Isto posto, pergunto: 02.1) Há algum impedimento legal para que eu, como pessoa física, explore esse sistema, ou seja, venda esse serviço (análise do edital de licitação e confecção da impugnação) no mercado para cidadãos, empresas licitantes, PFs ou PJs, nos mesmos termos da pergunta (01) acima? 02.2) Há algum impedimento legal para que eu seja sócio/quotista “não-administrador” de empresa que explore esse sistema e venda o serviço (de análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado? 02.3) Há algum impedimento legal para que eu ceda, com ou sem remuneração, os direitos de exploração do sistema a empresa da qual eu não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço (análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado? 02.4) No caso da pergunta (02.3) acima, adicionalmente, haveria algum óbice a que essa empresa pertença ou tenha como sócio parente próximo, como mãe, irmão ou esposa, por exemplo? 02.5) Por fim, nos casos das perguntas (02.2) a (02.4), haveria algum impedimento legal para que a empresa me anunciasse como responsável técnico pelo sistema. Saliento que todas as perguntas acima têm como pressuposto a realização de eventuais atividades, por mim, FORA do

horário de expediente e FORA do ambiente de trabalho da CGU, de modo a não comprometer minhas atividades como servidor público. Ademais, o serviço de análise de editais e confecção de impugnações seria, em todos os casos, obviamente, prestado ao mercado, e nunca a órgãos públicos sujeitos à atuação deste servidor enquanto Auditor da CGU. Muito obrigado pela atenção.

**3 - Você estaria vinculado a outra pessoa, empresa, associação ou organização durante o exercício dessa atividade ou enquanto perdurar essa situação? Se sim, indique o CPF ou CNPJ da pessoa, o tipo de vínculo e demais informações sobre essa pessoa que considera importantes.**

Não

**4 - Essa pessoa física ou jurídica mantém algum vínculo com o órgão ou entidade em que você trabalha? Se sim, descreva-o.**

Não

**5 - Quais são as atribuições de seu cargo ou emprego público?**

As atribuições do cargo encontram-se na Lei nº 9.625/1998, art. 22.

**6 - Quais atividades você exerce efetivamente em sua atual lotação?**

Auditoria e Fiscalização.

**7 - Você lida ou tem acesso a informações sigilosas ou privilegiadas no exercício de seu cargo ou emprego público? Se sim, descreva-as.**

Não

**8 - No desempenho de sua função pública você exerce poder decisório (de forma individual ou enquanto membro de colegiado) capaz de interferir (positiva ou negativamente) nos interesses de pessoa física ou jurídica com quem pretende se relacionar em âmbito privado? Se sim, descreva essa possível interferência.**

Não

**9 - Descreva como a situação que suscita sua dúvida ou a atividade que você pretende exercer poderia gerar um conflito entre seus interesses privados e o exercício de sua função pública.**

Não vejo como as situações descritas poderiam gerar um conflito entre meus interesses privados e o exercício de minha função pública. Estou fazendo aqui os questionamentos para confirmar isso, reiterar minha boa-fé a afastar qualquer dúvida eventualmente levantada por terceiros.

**10 - A partir das informações prestadas, você gostaria de receber:**

Uma autorização expressa para exercer a atividade privada que você pretende desenvolver.

3. O servidor declarou que não está em exercício fora do órgão / entidade de origem e que não ocupa cargo em comissão.

4. Os elementos acima, entendo, oferecem uma descrição suficiente para a emissão de opinião quanto a potencial conflito de interesse envolvendo o caso em tela, atendendo aos requisitos de admissibilidade contidos no art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013, quais sejam: (i) a identificação do interessado, (ii) referência a objeto determinado e diretamente vinculado ao interessado; e (iii) a descrição contextualizada dos elementos que suscitam a dúvida.

5. É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

6. Admitido o pleito, inicia-se a análise quanto ao seu mérito.

7. Registro antes da análise do mérito, com todo o respeito ao entendimento esposado pelo requerente à pergunta nove - segundo o qual ele fez "os questionamentos para confirmar isso [não vejo como as situações descritas poderiam gerar um conflito entre meus interesses privados e o exercício de minha função pública], reiterar minha boa-fé a afastar qualquer dúvida eventualmente levantada por terceiros" - que as unidades competentes da Casa podem, à luz dos normativos vigentes, confirmar ou não tal posicionamento. Essas unidades na CGU são (i) a Comissão de Ética, que realiza análise preliminar sobre os casos protocolados no Sistema Eletrônico de Prevenção ao Conflito de Interesses, e (ii) a autoridade correicional, nos casos afetos à seara disciplinar.

8. Considerando que o caso concreto diz respeito a Pedido de Autorização e a uma possível existência de conflito de interesses nas situações acima especificadas, há a necessidade de avaliação conforme o disposto na Lei 12.813/13, combinada com as previsões relacionadas à dedicação exclusiva da Lei 11.890/08 e demais regulamentos.

9. Conforme declarações do servidor preliminarmente expostas, a atuação pretendida explicitamente tem relação com as atribuições do cargo e com o papel institucional deste Ministério. Observa-se que a atuação pretendida guarda relação com a Administração Pública / Poder Público e com as atividades finalísticas da CGU. Sendo assim, a outra conclusão não chega que não seja a configuração de um potencial conflito de interesses, ao se considerar o diploma legal aplicável, com destaque para o disposto no inciso I do art. 3º e no inciso III do art. 5º, da Lei 12.813/2013. Se não, vejamos (grifei):

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;**

(...)

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

(...)

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;

10. Dessa maneira, independentemente das declarações do servidor ("todas as perguntas acima têm como pressuposto a realização de eventuais atividades, por mim, FORA do horário de expediente e FORA do ambiente de trabalho da CGU, de modo a não comprometer minhas atividades como servidor público" e "o serviço de análise de editais e confecção de impugnações seria, em todos os casos, obviamente, prestado ao mercado, e nunca a órgãos públicos sujeitos à atuação deste servidor enquanto Auditor da CGU"), há disposições da Lei de Conflito de Interesses que vedam a atuação em casos de conflito de interesses.

11. As atividades profissionais do requerente não são apenas exercidas em órgão que fiscaliza a aplicação de recursos públicos federais, como também têm em sua **essência** a finalidade da **fiscalização** e ou supervisão de ações promovidas por outros órgãos. É dizer, pois, não só que em qualquer momento o servidor pode vir a ser designado para fiscalizar atos e fatos cujos envolvidos contenham algum dos destinatários de seus serviços, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas. Prestar serviço de análise de editais de licitação, estes por sua vez abertos e publicados por órgãos públicos, é atividade privada cuja natureza demonstra ser incompatível com os cargos componentes da carreira de Finanças e Controle do quadro da CGU.

12. O órgão de que fazemos parte acaba por exercer forte atuação junto a outros Poderes e Entes da Federação. Logo, o corpo técnico desta Controladoria não pode se juntar ao outro lado do balcão ("mercado", empresas licitantes ou qualquer outro nome que se queira dar) para prestar serviços remunerados, em uma espécie de consultoria, no que tange à análise de editais de licitação. Por esses motivos que não se combina, concilia ou harmoniza a atividade pretendida com a responsabilidade funcional de agente fiscalizador que atua em nome do Poder Executivo Federal, sob pena de "influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública", em uma "atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo" de Auditor Federal de Finanças e Controle.

13. Quanto à permissão da Lei 8.112/1.990, indiretamente citada pelo requerente, que concede a servidor público federal a possibilidade de ser cotista e veda expressamente a prática de atos de gestão ou administração, cumpre dizer, não é capaz de suplantar ou diminuir o conflito retro visualizado. Utilizar-se de uma pessoa jurídica para prestar os serviços discutidos seria apenas ação a mascarar uma atuação incompatível com as atribuições do cargo, no bojo dos termos contidos no item anterior. Dessa maneira, não se resolve o cerne da questão, a saber, o conflito de interesses verificado.

14. **Outro importante registro faço no sentido de que o presente Parecer se dá em sede de análise preliminar, tendo em vista a função consultiva e preventiva da Comissão de Ética da CGU. Escapa à competência do colegiado, assim, a análise de eventuais infrações à Lei nº 12.813/2.013 e**

**seus respectivos fatos probatórios, sendo a devida apuração disciplinar da alçada da área correicional competente.**

15. Em relação ao questionamento da cessão, com ou sem remuneração, dos "direitos de explicação do sistema a empresa da qual (...) não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço", entendo que não se vislumbra impedimento. Conclusão esta que, salvo melhor juízo, também se aplica ao questionamento segundo o qual "haveria algum impedimento legal para que a empresa me anunciasse como responsável técnico pelo sistema".

16. Dito isso, passo a expor a seguir, pergunta a pergunta, as respostas aos questionamentos apresentados no presente processo:

16.1. "01) Posso atuar no mercado, como pessoa física, elaborando impugnações a editais de licitação para cidadãos, empresas licitantes, pessoas físicas ou jurídicas, cobrando por esse serviço? Termos do serviço: O serviço seria prestado por mim, sem intermediários, diretamente aos interessados - de forma aleatória, conforme a demanda do mercado, e se limitaria à análise do edital de licitação e à confecção da peça de impugnação (caso identificadas cláusulas restritivas à competitividade), a qual, por sua vez, NÃO me teria como signatário. Ou seja, ficaria exclusivamente sob responsabilidade do contratante (cidadão, empresa licitante, PF ou PJ): (a) assinar o documento, (b) protocolar a impugnação no órgão e (c) acompanhar os desdobramentos do pedido."

16.1.1. Resposta: Tal atuação é vedada por infringir o inciso I do art. 3º e o inciso III do art. 5º, da Lei 12.813/2013.

16.2. "02) Fato: desenvolvi um sistema que (1) faz a leitura/varrimento, de forma automatizada, de editais de licitação nas modalidades Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão e RDC; (2) identifica mais de 110 cláusulas restritivas à competitividade a partir de uma base de mais de 20 mil decisões e acórdãos; e (3) gera impugnações prontas para serem impressas, assinadas e protocoladas. Isto posto, pergunto: 02.1) Há algum impedimento legal para que eu, como pessoa física, explore esse sistema, ou seja, venda esse serviço (análise do edital de licitação e confecção da impugnação) no mercado para cidadãos, empresas licitantes, PFs ou PJs, nos mesmos termos da pergunta (01) acima?"

16.2.1. Resposta: Tal exploração de sistema desenvolvido configura a mesma atuação mencionada na pergunta anterior, sendo portanto vedada pelo inciso I do art. 3º e pelo inciso III do art. 5º, da Lei 12.813/2013.

16.3. "02.2) Há algum impedimento legal para que eu seja sócio/quotista "não-administrador" de empresa que explore esse sistema e venda o serviço (de análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado?"

16.3.1. Resposta: A princípio, nos termos da Lei nº 8.112/1.990, não há impedimento para ser sócio-cotista da empresa. Todavia, devem ser feitas ressalvas quanto à exploração do sistema, ressalvas estas contidas nos itens 16.1.1 e 16.2.1.

16.4. "02.3) Há algum impedimento legal para que eu ceda, com ou sem remuneração, os direitos de exploração do sistema a empresa da qual eu não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço (análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado?"

16.4.1. Resposta: Não se vislumbra tal impedimento.

16.5. "02.4) No caso da pergunta (02.3) acima, adicionalmente, haveria algum óbice a que essa empresa pertença ou tenha como sócio parente próximo, como mãe, irmão ou esposa, por exemplo?"

16.5.1. Resposta: Não há tal óbice. Importante ressaltar que, nos termos da Lei nº 8.112/1.990, art. 117, inciso X, há vedação para "participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário". Ademais, registro os termos do Enunciado CGU n.º 09, de 30 de outubro de 2015, publicado no DOU de 16/11/2015, Seção I, página 42: "Para restar configurada a infração disciplinar capitulada no inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/90, é preciso que o servidor, necessariamente, tenha atuado de fato e de forma reiterada como gerente ou administrador de sociedade privada." A vedação estatutária, portanto, não se restringe a questões formais, mas à prática de atos de gestão.

16.6. "02.5) Por fim, nos casos das perguntas (02.2) a (02.4), haveria algum impedimento legal para que a empresa me anunciasse como responsável técnico pelo sistema."

16.6.1. Resposta: Há impedimento. A responsabilidade técnica vincula o empreendimento ao nome do requerente, servidor da CGU, cujo cargo e atribuições atraem a vedação registrada na resposta à pergunta 01.

17. Logo, forte em tais argumentos, manifesto-me pela existência de potencial conflito de interesses em relação às perguntas 01, 02.1 e 02.5 acima.

### III. CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, nos termos do inciso IV do artigo 8º da Lei 12.813/13, regulamentado pela Portaria MP/CGU 333, em especial no §4º do artigo 6º, combinado com o disposto na Portaria CGU 2.120/13, e conforme a Portaria nº 651/2016, manifesto-me pela existência de potencial conflito de interesses em relação às perguntas 01, 02.1 e 02.5 do Pedido de Autorização supra, e pelo decorrente encaminhamento do processo à apreciação da Senhora Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção, conforme procedimento estabelecido pela Portaria Interministerial MP/CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013, e regulamentado pela Portaria CGU n.º 1.911, de 4 de outubro de 2013.

19. É o parecer.

20. À Comissão de Ética para apreciação e deliberação.

**PRISCILA ESCÓRCIO DE FRANÇA DINIZ**  
Membro Relatora

### EXTRATO DA DECISÃO

Certifico que a Comissão de Ética deliberou sobre o processo acima e aprovou, por unanimidade, o Parecer 041/2017/CE, em reunião ocorrida nesta data. A decisão, transcrita abaixo em resumo, será publicada na página da Comissão na IntraCGU.

*Trata-se de processo instaurado por servidor (a) com Pedido de Autorização envolvendo prestação de serviços e participação em empresa privada, na qualidade de sócio/cotista. Em princípio, a relatora entendeu que os elementos apresentados pelo (a) servidor (a) ofereceram uma descrição suficiente para a emissão de opinião quanto a potencial conflito de interesse, conforme requisitos do art. 3º da Portaria Interministerial MP/CGU n.º 333/2013. Adiante, à luz das informações prestadas, concluiu-se pela existência de potencial conflito de interesses, tendo em vista a atividade referida (elaboração de análises e impugnações a editais de licitação para cidadãos, empresas licitantes, pessoas físicas ou jurídicas, cobrando por esse serviço) infringir o inciso I do art. 3º e o inciso III do art. 5º, ambos da Lei 12.813/2013. Proposta a manifestação pela existência de potencial conflito de interesses, a Comissão decidiu por unanimidade aprovar o parecer.*

**CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**  
Secretário-Executivo da Comissão de Ética



Documento assinado eletronicamente por **PRISCILA ESCORCIO DE FRANCA**, Membro Suplente da Comissão de Ética, em 09/11/2017, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, **Secretário-Executivo da Comissão de Ética**, em 09/11/2017, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 0516917 e o código CRC CE9D0218

---

**Referência:** Processo nº 00190.100855/2017-04

SEI nº 0516917





## MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2330/2017/CGINT/DIACI/STPC

#### **PROCESSO Nº 00190.100723/2017-74**

INTERESSADO: [REDACTED] Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Pedido de autorização para o exercício de atividade privada

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Processo SeCI nº 00096.003728/2017-28

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de pedido de autorização para o exercício de atividade privada formulado pelo Sr. [REDACTED] Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, enviado para apreciação desta Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU – por força do disposto no art. 6º, § 4º da Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013, c/c o disposto no art. 6º, II da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

#### **4. RELATÓRIO**

4.1. Em seu pedido, formulado via Sistema eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI – no dia 17 de outubro de 2017, o solicitante informou ter desenvolvido um sistema que faz a leitura/varrimento, de forma automatizada, de editais de licitação (nas modalidades Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão e RDC), identifica cláusulas restritivas à competitividade a partir de uma base de decisões e acórdãos e gera impugnações prontas para serem impressas, assinadas e protocoladas. Em seguida, perguntou:

- a) Se poderia atuar no mercado, como pessoa física, na elaboração de impugnações a editais de licitação para pessoas físicas e jurídicas, esclarecendo que o serviço seria prestado diretamente pelo servidor aos interessados e se limitaria à análise do edital de licitação e à confecção da peça de impugnação, cabendo ao contratante, pessoa física ou jurídica, assinar o documento, protocolar a impugnação no órgão e acompanhar os desdobramentos do pedido;
- b) Se haveria algum impedimento legal para que ele, enquanto pessoa física, explore comercialmente o sistema desenvolvido por ele, vendendo esse serviço (análise do edital de licitação e confecção da impugnação) no mercado;
- c) Se haveria algum impedimento legal para que ele seja sócio/quotista “não-administrador” de empresa que explore esse sistema e venda o serviço (de análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado;
- d) Se haveria algum impedimento legal para que ele ceda, com ou sem remuneração, os direitos de exploração do sistema a empresa da qual não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço (análise do edital e confecção do arquivo de impugnação) no mercado;

e) Se, no caso da pergunta acima, haveria algum óbice a que essa empresa pertença ou tenha como sócio parente próximo, como mãe, irmão ou esposa; e

f) Se haveria algum impedimento legal para que essa empresa o anunciasse como responsável técnico pelo sistema.

4.2. O solicitante salientou que todas as situações acima pressupõem a realização de eventuais atividades por ele, fora do horário de expediente e fora do ambiente de trabalho da CGU, de modo a não comprometer suas atividades como servidor público. Ademais, o serviço de análise de editais e confecção de impugnações seria, em todos os casos, prestado ao mercado, e nunca a órgãos públicos sujeitos à sua atuação enquanto Auditor da CGU.

4.3. O solicitante informou que as atribuições de seu cargo encontram-se no art. 22 da Lei nº 9.625/1998, que realiza atividade de Auditoria e Fiscalização em sua atual lotação, que não lida ou tem acesso a informações sigilosas ou privilegiadas no exercício de seu cargo público e que, no desempenho de sua função pública, não exerce poder decisório capaz de interferir nos interesses das pessoas físicas ou jurídicas com quem pretende se relacionar em âmbito privado.

4.4. Em sua análise preliminar, datada de 09 de novembro de 2017, a Comissão de Ética da CGU, considerando as informações fornecidas pelo solicitante, entendeu que:

a) A atuação do solicitante no mercado, como pessoa física, na elaboração de impugnações a editais de licitação para pessoas físicas e jurídicas estaria vedada, por infringir o inciso I do art. 3º e o inciso III do art. 5º, da Lei 12.813/2013;

b) A exploração comercial, enquanto pessoa física, do sistema desenvolvido por ele, configuraria a mesma situação anterior, sendo também vedada pelo inciso I do art. 3º e pelo inciso III do art. 5º, da Lei 12.813/2013;

c) Embora, em princípio, nos termos da Lei nº 8.112/1.990, não haja impedimento para que solicitante atue como sócio/quotista “não-administrador” de empresa, a exploração do sistema e venda do serviço de análise do edital e confecção do documento de impugnação no mercado esbarrariam nas mesmas ressalvas acima;

d) Eventual cessão, com ou sem remuneração, dos direitos de exploração do sistema a empresa da qual não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço de análise do edital e confecção do documento de impugnação no mercado, não esbarraria em qualquer impedimento;

e) Também não haveria óbice a que essa empresa pertença ou tenha como sócio parente próximo, como mãe, irmão ou esposa do solicitante, ressaltando-se, no entanto, que, nos termos da Lei nº 8.112/1.990, art. 117, inciso X c/c o Enunciado CGU n.º 09, de 30 de outubro de 2015, o solicitante não poderia participar de sua gerência ou administração, mesmo que informalmente;

f) Por fim, a atribuição da responsabilidade técnica pelo sistema ao solicitante vincularia o empreendimento ao seu nome, servidor da CGU, cujo cargo e atribuições atraem a vedação registrada na resposta à primeira pergunta.

4.5. Por essas razões, foi a consulta encaminhada a este Ministério para análise definitiva, nos termos do § 4º do art. 6º da Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013.

## **5. ANÁLISE**

5.1. O solicitante, Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, perguntou, em suma, se poderia atuar no mercado, como pessoa física, na elaboração de impugnações a editais de licitação ou se haveria algum impedimento legal para que ele explore comercialmente um sistema que analisa, de forma automatizada, editais de licitação, identifica cláusulas restritivas à competitividade e gera impugnações prontas para serem impressas,



assinadas e protocoladas.

5.2. A Comissão de Ética da CGU, em sua análise preliminar, entendeu que, como o solicitante exerce cargo público em órgão que fiscaliza a aplicação de recursos públicos federais e cujas atribuições incluem a fiscalização e ou supervisão de ações promovidas por outros órgãos, poderia ser designado para fiscalizar atos e fatos que envolvam potenciais destinatários de seus serviços privados, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas. A atividade privada pretendida pelo servidor não se compatibilizaria com a responsabilidade funcional de agente fiscalizador que atua em nome do Poder Executivo Federal, pois teria o condão de "influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública". Como esse órgão de controle possui forte atuação junto a outros Poderes e Entes da Federação, seu corpo técnico não deve se juntar ao "outro lado do balcão" para fornecer serviços particulares a empresas licitantes. Nesse sentido, a prestação de serviço de análise de editais de licitação abertos e publicados por órgãos públicos seria uma atividade incompatível com as atribuições dos cargos da carreira de Finanças e Controle do quadro da CGU. Tal incompatibilidade persistiria mesmo que essa atividade fosse exercida indiretamente, por meio de pessoa jurídica criada para esse fim.

5.3. Por outro lado, ainda segundo o entendimento da Comissão de Ética, a simples cessão, com ou sem remuneração, dos direitos de exploração do sistema desenvolvido pelo servidor a empresa da qual não seja sócio/quotista, a qual ficaria responsável por oferecer o serviço de análise do edital e confecção do documento de impugnação no mercado, não esbarraria em qualquer impedimento, desde que o solicitante se abstenha de desempenhar qualquer ato de gestão no âmbito da mesma. Também estaria vedada a atribuição da responsabilidade técnica pelo sistema ao solicitante de forma a vincular o empreendimento ao seu nome, servidor da CGU.

5.4. Entende-se, portanto, que o potencial conflito de interesses identificado pela CE/CGU no caso em tela versa, exclusivamente, sobre a atuação, direta ou indireta, de seu servidor na prestação de serviços de impugnação de editais de licitação a licitantes, sejam essas pessoas físicas ou jurídicas. Cuidar-se-ia de evitar que um agente público cujas atribuições envolvem a fiscalização e auditoria de órgãos e entidades públicas preste serviços a entes privados que, por sua vez, querem ser contratados por esses mesmos órgãos e entidades públicas. Serviços esses que versam exatamente sobre os procedimentos de seleção e contratação de pessoas e empresas privadas por órgãos e entidades públicas e que, quando envolvem recursos federais, são verificados pela CGU por meio de seus auditores e técnicos.

5.5. Feita essa observação, entendemos que o problema apontado pela CE/CGU quanto ao exercício da atividade pretendida pelo servidor não diz respeito à natureza da atividade em si, mas envolve questões circunstanciais bastante relevantes: um AFFC que pretenda prestar serviços a uma empresa privada que concorre em uma licitação conduzida por um órgão público e que poderá ser auditada pela CGU poderia ter sua independência questionada, não tanto pelo conteúdo do serviço prestado, mas por receber dinheiro de uma fonte que pode ter interesse em suas atividades enquanto servidor público. O problema, a nosso ver, não estaria tanto na natureza da atividade, portanto, mas em seu público, qual seja, empresas privadas que concorrem em licitações conduzidas por órgãos e entidades públicas sujeitas a ações de fiscalização e auditoria da CGU.

5.6. Segundo a CE/CGU, o servidor, ainda que de forma indireta, participaria de processos decisórios que podem afetar os interesses de seus clientes privados. Ora, é certo que o servidor pretende prestar serviços a empresas que transacionam ou que pretendem transacionar com órgãos públicos. E, de fato, esse público insere-se entre os entes fiscalizados pela CGU. Também é inegável que, no exercício das atividades de auditoria e fiscalização, a CGU emite posicionamentos que afetam os interesses dos entes fiscalizados. Por fim, é incontroverso que o servidor, enquanto Auditor Federal de Finanças e Controle, pode ser designado a participar dessas ações de auditoria e fiscalização. Por esse entendimento, estaríamos, de fato, diante de uma situação de conflito de interesses, nos termos do inciso II do art. 5º da Lei nº 12.813/2013.

5.7. No entanto, se extrapolarmos esse raciocínio para todos os cargos da Carreira de Finanças e Controle da CGU, chegaríamos à conclusão incômoda de que nenhum Auditor Federal de Finanças e Controle ou Técnico Federal de Finanças e Controle da CGU poderia prestar qualquer tipo de serviço a qualquer ente público ou privado. Pois todo ente público ou empresa privada pode receber recursos federais ou transacionar com órgãos e entidades públicas federais. E todo ente que movimente recursos federais ou que transacione com órgãos e entidades públicas federais está sob a alçada fiscalizatória da CGU. E essas ações de fiscalização são conduzidas pelos AFFCs e TFFCs da CGU, que participam de seus processos decisórios, mesmo que subsidiariamente. Por óbvio, essa é uma conclusão irrazoável, que não se coaduna com o espírito da Lei nº 12.813/2013, que visa a coibir abusos e atos de improbidade, mas, também, a preservar a liberdade individual dos agentes públicos federais de boa-fé, que também possuem direitos enquanto cidadãos privados.

5.8. Não é por outro motivo que o enquadramento de uma conduta no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 pressupõe que o agente público em questão tenha algum poder de decisão que possa beneficiar o contratante ou o tomador de seus serviços. E, muito embora a CE/CGU entenda de forma diversa, deve-se reconhecer que a participação e influência de servidores que não detenham cargos de direção em processos decisórios no âmbito da CGU é bastante limitada, pois sua atuação não ocorre de forma isolada, mas enquanto membro de uma equipe de especialistas, estando sujeita a diversas instâncias de revisão e aprovação. Embora isso não afaste definitivamente o risco de conflitos de interesses em situações como esta, diminui bastante seu potencial.

5.9. Nesse sentido, para se afirmar categoricamente que a atividade do servidor implica uma situação de conflito de interesses nos termos do inciso II do art. 5º da Lei nº 12.813/2013, seria necessário demonstrar que esse servidor possui poder de decisão, seja individualmente ou enquanto membro de órgão colegiado, capaz de influenciar os interesses de seus clientes privados. Como essa informação não consta do processo, não é possível inferir a existência de risco de conflito de interesses no caso em tela. Isso não quer dizer, no entanto, que eventuais conflitos envolvendo o servidor não possam surgir no futuro, a depender do grau de influência do agente em processos decisórios que sejam do interesse de seus clientes privados.

5.10. Como o risco de conflito de interesses identificado depende, para se concretizar, de certa influência do servidor em processos decisórios que possam afetar os interesses de seus clientes privados, sugere-se, como medida para se prevenir eventuais conflitos, que o servidor abstenha-se de atuar na elaboração de impugnações a editais de licitação no âmbito de processos licitatórios conduzidos pela CGU. Também recomenda-se que o servidor adote uma postura transparente em relação a seus interesses privados que possam interferir no desempenho de sua função pública e sempre revele à sua chefia imediata a natureza de sua participação na referida empresa bem como a relação de seus clientes. É necessário ressaltar, também, que o servidor, no desempenho de sua atividade privada, não deve divulgar informação privilegiada, bem como outras informações de acesso restrito, ainda que a título exemplificativo para fins didáticos, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita no inciso I do art. 5º da lei nº 12.813/2013. O servidor também deve se abster de representar interesses de seus clientes privados junto à CGU, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita no inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.813/2013. Por fim, o servidor deve se abster de vincular a imagem da CGU à sua atividade privada, não utilizando o nome de seu cargo nem o nome de seu órgão em suas apresentações pessoais, a não ser quando tais informações forem mencionadas junto a outros dados biográficos igualmente relevantes.

5.11. Em relação à simples cessão dos direitos sobre o sistema desenvolvido pelo servidor a empresa que o comercializaria, entendemos que a situação é um pouco diferente. Aqui não teríamos a prestação de uma consultoria a clientes privados que pretendem estabelecer contratos com a administração pública, mas apenas a venda de um produto a uma terceira empresa, que o utilizaria como bem entendesse. Como o sistema desenvolvido pelo solicitante, conforme informado em seu pedido inicial, apenas cruza os dados do edital com a uma base pública de decisões e acórdãos de

forma a identificar cláusulas restritivas à competitividade, não envolve o risco de utilização de informações privilegiadas. No mesmo sentido, como o sistema seria comercializado por terceira pessoa, sem o envolvimento direto ou indireto do solicitante, não haveria risco de manutenção de relação de negócio com pessoas que tenham ou possam vir a ter interesse em decisões do agente público. O risco de prestação de serviços a empresa fiscalizada pela CGU também seria prevenido. E, por essas mesmas razões, a atividade não poderia ser considerada incompatível com as atribuições do cargo ocupado pelo solicitante.

5.12. Importante ressaltar que as restrições apontadas pela Comissão de Ética da CGU são bastante pertinentes. Embora não haja óbice a que a empresa que comercializará o referido sistema pertença ou tenha como sócio parente próximo do solicitante, como mãe, irmão ou esposa, nos termos da Lei nº 8.112/1.990, art. 117, inciso X c/c o Enunciado CGU n.º 09, de 30 de outubro de 2015, o solicitante não deverá participar de sua gerência ou administração, mesmo que informalmente. No mesmo sentido, a atribuição da responsabilidade técnica pelo sistema ao solicitante de forma a vincular o empreendimento ao solicitante enquanto servidor da CGU, deve ser evitada. Isso não quer dizer que ao solicitante não pode ser atribuída a autoria do sistema. Apenas que se deve evitar vincular o produto à imagem da CGU.

## **6. CONCLUSÃO**

6.1. Ante o exposto, entendemos que o [REDACTED] Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, pode ser autorizado a atuar no mercado, como pessoa física, na elaboração de impugnações a editais de licitação para pessoas físicas e jurídicas, bem como a explorar comercialmente, enquanto pessoa física ou mediante pessoa jurídica de que participe, sistema que faz a leitura/varrimento, de forma automatizada, de editais de licitação, identifica cláusulas restritivas à competitividade a partir de uma base de decisões e acórdãos e gera impugnações prontas para serem impressas, assinadas e protocoladas, desde que:

- a) revele à sua chefia imediata a natureza de sua atividade privada bem como a relação de seus clientes;
- b) abstenha-se de atuar na elaboração de impugnações a editais de licitação no âmbito de processos licitatórios conduzidos pela CGU, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita nos incisos I, II, III e IV do art. 5º da Lei nº 12.813/2013;
- c) abstenha-se de divulgar informação privilegiada, bem como outras informações de acesso restrito, ainda que a título exemplificativo para fins didáticos, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.813/2013;
- d) abstenha-se de representar interesses de seus clientes privados junto à CGU, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita no inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.813/2013; e
- e) abstenha-se de vincular a imagem da CGU à sua atividade privada, não utilizando o nome de seu cargo nem o nome de seu órgão em suas apresentações pessoais, a não ser quando tais informações forem mencionadas junto a outros dados biográficos igualmente relevantes, sob risco de incorrer na situação de conflito de interesses descrita nos incisos III do art. 5º da Lei nº 12.813/2013.

6.2. O solicitante também pode ser autorizado a ceder, com ou sem remuneração, os direitos de exploração do sistema a empresa de terceiros, que ficaria responsável por oferecer o serviço de análise do edital e confecção do documento de impugnação ao mercado, desde que não atue em sua gerência ou administração, mesmo que informalmente.

6.3. No mesmo sentido, a atribuição da responsabilidade técnica pelo sistema ao solicitante

pode ser feita desde que não vincule o empreendimento ou o produto à imagem da CGU.

6.4. Por fim, recomenda-se que o solicitante realize novo pedido de autorização sempre que as condições de exercício de sua atividade privada ou de sua situação funcional na CGU forem alteradas.

6.5. Posto isto, submeto o assunto à consideração superior.

---

**DESPACHO DA CHEFE DE DIVISÃO**

---

De acordo. Encaminhe-se ao Diretor de Integridade e Cooperação Internacional, para apreciação.

---

---

**DESPACHO DO DIRETOR DE INTEGRIDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

---

1. Aprovo a Nota Técnica nº 2330/2017/CGINT/DIACI/STPC.

2. Comunique-se ao interessado.

---



Documento assinado eletronicamente por **FLAVIO MARCIO CASTRO GUEDES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/05/2018, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **RENATO DE OLIVEIRA CAPANEMA, Diretor de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional**, em 08/05/2018, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CAROLINA SOUTO CARBALLIDO, Chefe de Divisão**, em 09/05/2018, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 0554119 e o código CRC 56FF0A63