



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER Nº
PROCESSO Nº
INTERESSADO:

34/2022/CE/GM
00190.100855/2017-04

ASSUNTO:

AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PRIVADA NA ÁREA DE CORRETAGEM IMOBILIÁRIA COM CONSTITUIÇÃO DE EMPRESA EM FORMA DE SOCIEDADE LIMITADA UNIPESSOAL (SLU)

Prezados (as) Membros da Comissão de Ética,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre o exercício de atividade privada na área de corretagem imobiliária, com constituição de empresa na forma de Sociedade Limitada Unipessoal, apresentado via Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI, em 15/09/2022, sob o nº 00096.014339/2022-95, pelo TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL [REDACTED], atualmente em exercício na CGU-Regional-[REDACTED], em [REDACTED]. 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 - Sua dúvida tem relação com qual (quais) das situações que podem configurar conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, descritas no art. 5º da Lei nº 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:

O servidor é Corretor de Imóveis e de forma preventiva deseja consultar se pode abrir empresa na forma de Sociedade Limitada Unipessoal (SLU), mesmo que sem a contratação de terceiros para o seu gerenciamento e administração operacional. A CGU emitiu a NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG em caso semelhante. O servidor trabalha como Corretor de Imóveis fora do horário de expediente e, principalmente nos fins de semana. Atua de forma autônoma, independente, sem vínculos com terceiros, visto que materializa a prioridade da execução do serviço público em relação à atividade de Corretor de Imóveis.

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?

O DECRETO Nº 8.653, DE 28 DE JANEIRO DE 2016 demonstra as atividades do cargo de Técnico do Seguro Social, que em resumo são trabalhos da área meio do governo federal e os trabalhos da área fim do INSS.

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

Trabalho na gestão de atividades da área meio, como por exemplo, transporte, material de consumo, material permanente, fiscalização de contratos, orçamento e financeiro, manutenção predial e auxílio de suporte de TI.

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.

Solicitação de autorização para que o servidor possa ser titular e poder abrir uma Sociedade Limitada Unipessoal (SLU) para a atuação de serviços de intermediação de compra e venda de imóveis (Corretor de Imóveis), sem a contratação de terceiros para o gerenciamento e administração da SLU, visto que continuará trabalhando como Corretor de Imóveis de forma autônoma, sem vínculos com terceiros, de forma independente, respeitando e priorizando o serviço público. Entende-se que tal atuação como profissional liberal não gerará conflitos com o serviço público e garantirá benefícios ofertados pela Lei de Liberdade econômica, como por exemplo, menores impostos a serem pagos, endereço da empresa na própria residência e emissão de nota fiscal quando da prestação de serviços de corretagem.

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

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

2. O requerente declarou que está em exercício fora do órgão/entidade de origem, e que ocupa cargo em comissão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

3. A princípio, cumpre ressaltar que os elementos apresentados oferecem uma descrição suficientemente clara para a emissão de opinião quanto ao potencial conflito de interesse. O servidor pretende constituir uma Sociedade Limitada Unipessoal e atuar na área de corretagem, atividade que parece guardar compatibilidade com o exercício das atribuições funcionais.

4. A princípio, cumpre ressaltar que as disposições da Lei nº 12.813/2013 aplicam-se a todos os servidores públicos federais, no que diz respeito à vedação de atuação em casos de conflito de interesses, bem como à vedação da utilização de informação privilegiada em qualquer atuação.

5. Nessa acepção, embora o artigo 5º da referida lei defina situações que configuram conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal, há o entendimento que o objetivo primordial do legislador não foi impor restrições absolutas à liberdade do agente público, mas evitar situações que possam comprometer o interesse coletivo ou o desempenho da função pública. Logo, para que se configure uma situação de conflito de interesses, há que se demonstrar, no caso concreto, como e em que medida as atividades privadas do agente público podem causar prejuízo, seja no desempenho de suas funções, seja ao interesse coletivo, sendo, nesse último, o prejuízo ao órgão ao qual o agente público está vinculado ou mesmo ao público em geral.

6. Dito isso, considerando a declaração do servidor, quanto à atuação como Corretor de Imóveis, verifica-se que a mesma não terá relação com as atribuições do cargo e nem com o papel institucional deste órgão. Dessa forma, a princípio, não se vislumbra confronto entre interesses públicos e privados, se considerado o disposto no inciso I do art. 3º, da Lei nº 12.813/2013, visto que: (i) não há intersecção com as atividades públicas institucionais desta CGU, desde que respeitados os termos da declaração apresentada; e (ii) a atuação ocorrerá sem prejuízo de seu expediente de trabalho, ou seja, trata-se de uma questão, a partir do item anterior, da esfera privada do requerente, a ser por ele avaliada e administrada.

7. No entanto a atuação em forma de Sociedade Limitada Unipessoal, solicitada pelo servidor, teria a necessidade de que outra pessoa fosse nomeada administradora, uma vez que o requisitante, servidor público federal recairia na vedação da Lei 8.112/90, artigo 117:

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.

8. O Servidor citou como caso semelhante ou análogo, o caso da Sociedade Unipessoal de Advocacia, contido na NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG. Ocorre que são efetivamente

casos diferentes, cabe vermos a jurisprudência, de onde temos a seguinte decisão do Tribunal Federal da 1ª Região (TRF da 1ª R., Apelação/Reexame necessário n. 0018289-91.2002, Rel. Juiz Federal Guilherme Mendonça Doehler, julgado em 16.05.2012 - fonte na internet: <https://www.oabgo.org.br/arquivos/downloads/consulta-2016-07460-votada-1320215.pdf>):

1. O artigo 117, inciso X, da Lei 8.112/90, que veicula proibição de que servidor público participe de gerência ou administração de empresa privada e sociedade civil, ou exerça atos de comércio, como acionista, cotista ou comanditário, aplica-se também aos servidores contratados em regime temporário, ex vi do artigo 11 da Lei 8.745/93.
2. Dentre as normas que norteiam a constituição, existência e funcionamento de Sociedade de Advogados, afluem algumas que a revestem de especial singularidade, dentre as quais destaca-se a que veda a adoção de forma semelhante à de 'sociedades mercantis' (artigo 16 da Lei 8.906/94), somente sendo admissível a existência de sociedade advocatícia como sociedade civil de finalidades profissionais, identificadas com o próprio exercício da advocacia. Além disso, observe-se a peculiaridade de que, ao contrário das demais pessoas jurídicas de direito privado, a sociedade de advogados adquire personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivo no Conselho Seccional da OAB - não em cartório de registro civil - e, além disso, sujeita-se a controle de conduta pelo Código de Ética e Disciplina da OAB, consoante norma do artigo 15 da Lei 8.906/94.
3. A finalidade visada com a proibição lançada no inciso X do artigo 117 da Lei 8.112/90 não será desvirtuada com a manutenção do impetrante como sócio de sociedade de advogados. O fim pretendido pela referida norma proibitiva, que tem caráter de excepcionalidade portanto, é resguardar a Administração Pública de práticas promíscuas, influências indevidas, parcialidade, que poderiam eventualmente decorrer da mercancia exercida pelo servidor público.
4. A Sociedade de Advogados, disciplinada na Lei 8.906/94, não enseja a seus integrantes essa eventual prática divorciada do interesse público, pela razão já citada de que são sociedades puramente civis, instituídas como meio para o exercício da profissão de advogado, sem natureza mercantil propriamente dita.

9. Com a jurisprudência acima exposta, fica claro que a Sociedade Limitada Unipessoal tem jurisprudência diversa de uma sociedade unipessoal de advocacia, mantendo-se a análise somente quanto à diferença entre as sociedades unipessoais.

10. Repise-se que, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.813/2013, configura-se o conflito de interesses pelo **confronto** entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo **ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública**. A lei avança, em seu art. 5º, descrevendo condutas onde se configura o conflito de interesses, *litteris*:

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

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

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;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

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

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

11. Se, no desenvolvimento da atividade de corretagem, verificar-se a ocorrência de qualquer

uma das condutas descritas no art. 5º da Lei nº 12.813/2013, restar-se-á caracterizado o conflito. Da mesma forma, se, em sentido genérico, comprometer o interesse coletivo ou influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública.

12. Como feito de praxe a todos os servidores que protocolam Pedidos de Autorização ou Consultas para esta Comissão, registra-se, em um primeiro plano, como aplicáveis a todos os servidores da Controladoria-Geral da União, dentre outras, as disposições da Lei nº 12.813/2013, no que diz respeito à **vedação de atuação em casos de conflito de interesses**, bem como à **vedação da utilização de informação privilegiada em qualquer atuação**; e os termos da Lei nº 8.112/1990, os quais tratam do dever dos servidores de **guardar sigilo sobre assunto da repartição** (artigo 116) e da **proibição de revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo** (art. 132, inciso IX).

13. Cumpre também ressaltar o que dispõe a Portaria CGU nº 651/2016 quanto ao exercício de outra atividade remunerada que não configure conflito de interesses. As restrições abaixo elencadas (grifo nosso) demandam que a referida atividade **não prejudique** os deveres do servidor para com a CGU e a União.

Art. 3º O exercício da atividade de que trata o art. 2º não poderá, ainda:

I – comprometer o desempenho das atividades de seu cargo efetivo da Carreira de Finanças e Controle; e

II – ocorrer em horário incompatível com as atividades desempenhadas na CGU.

Parágrafo único. O desempenho funcional e a compatibilidade de horários entre a atividade do cargo da Carreira de Finanças e Controle e a atividade pretendida, pública ou privada, serão avaliados e acompanhados pela chefia imediata do servidor, mediante instrumentos institucionais de controle.

14. Nesse contexto, **há de se observar a necessária compatibilidade de horários, ou ainda a sistemática de entregas quando em PGD e a vedação absoluta ao comprometimento do desempenho das atribuições inerentes ao cargo público**. Além disso, considerando-se ainda o contexto de trabalho em *home office*, o servidor, na prestação de serviço, ainda que não haja o conflito, não poderá, em qualquer hipótese, utilizar qualquer tipo de recurso da CGU; vincular imagem da CGU ao serviço prestado; falar em nome da CGU; e representar interesses particulares da tomadora perante a CGU.

15. Dessa forma, nos termos do art. 3º da Portaria CGU nº 651/2016, o exercício de outra atividade privada, ainda que não configure hipótese de conflito de interesse, somente será admitida se ocorrer em horário compatível e não comprometer o desempenho das atividades do servidor na função pública, o que, de fato, pode acontecer se o atendimento a clientes – seja presencial, por telefone ou via e-mail, ocorrer no horário de expediente. Logo, os atos decorrentes do exercício de qualquer atividade privada não poderão impactar de qualquer maneira os trabalhos do servidor na seara da administração pública.

16. Por fim, registre-se que o presente parecer dá-se em sede de análise preliminar, a partir das informações prestadas pelo requerente, tendo em vista a função consultiva e preventiva da Comissão de Ética da CGU. Situações divergentes das informadas e que possam caracterizar eventuais infrações à Lei nº 12.813/2013, com seus respectivos fatos probatórios, estão sujeitos à devida apuração disciplinar pela área competente.

III. CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, nos termos do inciso IV do artigo 8º da Lei 12.813/2013, regulamentado pela Portaria MP/CGU nº 333/2013, em especial no §2º do artigo 6º, combinado com o disposto na Portaria CGU 2.120/2013, e conforme a Portaria CGU nº 651/2016, opina-se pelo afastamento do potencial conflito de interesses, observados os termos do Pedido realizado, bem como os registros dos itens 10 a 14 supra, a fim de prevenir situação que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

18. Concluiu-se pelo afastamento do potencial conflito de interesses quanto à atuação como Corretor de Imóveis, mas para a constituição de uma Sociedade limitada Unipessoal -SPU o requisitante não poderia ser o administrador, dada a vedação do art. 117 da lei 8.112/90.

19. Haja vista o interesse da Comissão de Ética em prover aos servidores a melhor orientação,

sugere-se que ao registro da decisão no SeCI seja anexado o presente parecer, bem como seja esclarecido com a chefia do servidor que o presente Parecer e sua consequente deliberação não excluem da alçada hierárquica as responsabilidades e competências relativas ao acompanhamento de jornada de trabalho e desempenho funcional por parte do requerente, nem enseja, por si só, eventual alteração de horário das atividades desenvolvidas pelo servidor em exercício na CGU.

É o parecer.

À Comissão para apreciação e deliberação.

LAURENT NANCYM CARVALHO PIMENTEL
Membro titular, Relator

EXTRATO DE DELIBERAÇÃO

Certifico que a Comissão de Ética deliberou sobre o processo acima e aprovou, por unanimidade, o Parecer 34/2022/CE/GM em reunião remota. Tal decisão, cujo resumo a seguir será publicado na página da Comissão na IntraCGU.

Trata-se de processo instaurado por servidor(a) com objetivo de pedir autorização para o exercício de atividade privada durante vínculo com o Poder Executivo Federal, mais especificamente na atividade de Corretor de Imóveis e constituição de Sociedade Limitada Unipessoal. A princípio, entendeu-se que os elementos apresentados pelo(a) servidor(a) oferecem 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 pelo afastamento do potencial conflito de interesses quanto à atuação como Corretor de Imóveis, mas para a constituição de uma Sociedade Limitada Unipessoal -SPU o requisitante não poderia ser o administrador, dada a vedação do art. 117 da lei 8.112/90. Todavia, pontuou-se, “como aplicável a todos os servidores públicos federais”, diversas disposições da Lei 12.813/2013 e da Lei 8.112/1990. Proposta a manifestação pela inexistência de potencial conflito de interesses, com a observância das cautelas descritas, a Comissão decidiu por unanimidade acatar o parecer do relator.

CESAR FONSECA RAMALHO
Secretário-Executivo da Comissão de Ética



Documento assinado eletronicamente por **CESAR FONSECA RAMALHO**, **Secretário-Executivo da Comissão de Ética**, em 10/10/2022, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LAURENT NANCYM CARVALHO PIMENTEL**, **Membro Titular**, em 10/10/2022, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2535310 e o código CRC 680C681C

