



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**PARECER Nº** 42/2017/CE  
**PROCESSO Nº** 00190.100855/2017-04 (SECI'S Nº 00096.003745/2017-65 E 00096.003746/2017-18)  
**INTERESSADO:** [REDACTED]  
**ASSUNTO:** CONSULTA SOBRE A EXISTÊNCIA DE POTENCIAL CONFLITO DE INTERESSES. INVESTIMENTOS.

## I. RELATÓRIO

1. Trata o presente Parecer de duas Consultas sobre a existência de potencial conflito de interesses, protocoladas em 20/10/2017 no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI sob os números 00096.003745/2017-65 e 00096.003746/2017-18 pelo Auditor Federal de Finanças e Controle [REDACTED], lotado na Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP), Corregedoria-Geral da União.

2. Por ser o conteúdo das duas Consultas igual, à exceção da resposta à nona pergunta, e tendo em vista o princípio da economia processual, o presente documento abrange ambas.

3. Nas solicitações, apresentadas na forma do art. 2º, inciso II, da Portaria Interministerial n.º 333/2013, o consulente indicou as seguintes respostas:

**Processo 00096.003745/2017-65**

**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:**

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

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

Operação com ações e derivativos em bolsas de valores.

**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?**

Dentre outras, conduzir processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica.

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

Conduzir processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica e atividades afins, tais como estudo de temas afetos à matéria e ministério de aulas e treinamentos sobre o tema.

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

Sim

**Informações:**

Conduzo processos administrativos sigilosos contra empresas, então, tenho acesso completo às informações desses processos. Mais especificamente, tenho completo e prévio conhecimento de

qual será a opinião da comissão sobre responsabilização ou não da empresa.

**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.**

Sim

**Possível interferência:**

Meu poder decisório é "impróprio". Isso significa que não sou eu nem as comissões que integro que decidem sobre responsabilização ou não da empresa. Contudo, a opinião da comissão exerce forte influência sobre a autoridade julgadora, inclusive legalmente, pois a autoridade julgadora só pode decidir de forma contrária à opinião da comissão se ela fizer isso com base nos documentos juntados ao processo. Assim, a opinião da comissão, apesar de não vinculante, aproxima-se materialmente de um poder decisório.

**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.**

De maneira geral, "ceteris paribus", a responsabilização administrativa de uma empresa listada em bolsa provoca queda em seus papéis, e a absolvição da empresa provoca alta. Portanto, na condição de responsável pela opinião da comissão sobre responsabilização (ainda que a opinião não seja vinculante, conforme item 8), eu poderia comprar ou vender papéis da empresa processada logo antes de fazer publicar essa opinião.

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

Uma orientação sobre como prevenir ou impedir o possível conflito de interesses identificado.

**Processo 00096.003746/2017-18**

**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:**

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

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

Dentre outras, conduzir processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica.

**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?**

Dentre outras, conduzir processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica.

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

Conduzir processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica e atividades afins, tais como estudo de temas afetos à matéria e ministério de aulas e treinamentos sobre o tema.

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

Sim

**Informações:**

Conduzo processos administrativos sigilosos contra empresas, então, tenho acesso completo às informações desses processos. Mais especificamente, tenho completo e prévio conhecimento de qual será a opinião da comissão sobre responsabilização ou não da empresa.

**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.**

Sim

**Possível interferência:**

Meu poder decisório é "impróprio". Isso significa que não sou eu nem as comissões que integro que decidem sobre responsabilização ou não da empresa. Contudo, a opinião da comissão exerce forte influência sobre a autoridade julgadora, inclusive legalmente, pois a autoridade julgadora só pode decidir de forma contrária à opinião da comissão se ela fizer isso com base nos documentos juntados ao processo (art. 8º, § 6º, Decreto 8.420/2015). Assim, a opinião da comissão, apesar de não vinculante, aproxima-se materialmente de um poder decisório.

**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.**

De maneira geral, "ceteris paribus", a responsabilização administrativa de uma empresa listada em bolsa provoca queda em seus papéis, e a absolvição da empresa provoca alta. Portanto, na condição de responsável pela opinião da comissão sobre responsabilização (ainda que a opinião não seja vinculante, conforme item 8), eu poderia comprar ou vender papéis da empresa processada logo antes de fazer publicar essa opinião. No processo 00096.000456/2014-61, já recebi algumas orientações a respeito, e agora gostaria de esclarecer algumas dúvidas sobre a resposta dada nesse processo. Uma parte da resposta diz que "há conflito de interesses caso o servidor venha a alterar as posições de seus investimentos em ações das empresas investigadas na referida Operação, vez que possui acesso a informações privilegiadas que podem auferir vantagens indevidas", referindo-se genericamente a "empresas investigadas na Operação Lava Jato". Porém, mais adiante a resposta é mais restritiva, dizendo "que o servidor deve manter inalteradas as posições em ações das empresas investigadas até o encerramento dos trabalhos da comissão da qual faz parte e consequente destituição dessa comissão", isto é, que a restrição só diz respeito às comissões de que faço parte. Além disso, eu integro a COREP, coordenação da CGU que centraliza processos de responsabilização contra empresas, então eu também acabo conhecendo quais serão as opiniões de comissões das quais não faço parte. E a COREP também é responsável por conduzir investigações preliminares (IPs), que são processos investigativos não punitivos, mas que, a meu ver, também podem ser fontes de informações privilegiadas. E aquele memorando da Secretaria-Executiva a que o processo 00096.000456/2014-61 se refere só foi assinado pelos integrantes da COREP da ocasião. Os integrantes subsequentes da COREP não tiveram de assinar nada parecido, mas não me parece razoável que eles estejam sujeitos a restrições diferentes daqueles que assinaram o memorando original. Assim, PERGUNTO: Qual o escopo da restrição de alteração de posição de ativos de empresas a que estou sujeito? Ela abrange toda e qualquer empresa que vier a ser investigada pela Operação Lava Jato ou apenas aquelas investigadas por comissões de que faço parte? Essas comissões precisam ser de processo punitivo para gerar restrição (CPARs) ou podem ser comissões meramente investigativas (CIPs)? Todos os integrantes de CPARs ou CIPs estão sujeitos às mesmas restrições? Os integrantes da COREP estão sujeitos a alguma restrição mais ampla do que a de membros de CPARs ou CIPs que não trabalhem na COREP? Observação: informo que estou repetindo a solicitação 00096.003745/2017-65 em razão de limitações do SeCI, que não identifica claramente o campo para se inserir a dúvida nem permite alterar solicitação já feita.

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

Uma orientação sobre como prevenir ou impedir o possível conflito de interesses identificado.

4. O servidor declarou que não está em exercício fora do órgão / entidade de origem e que não ocupa cargo em comissão (DAS ou equivalente).
5. Os elementos apresentados 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 insculpidos 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.
6. Dito isso, registro também as informações adiante, as quais entendo serem necessárias para que seja elaborada a orientação solicitada.
- 6.1. As perguntas feitas pelo servidor foram as seguintes:

Qual o escopo da restrição de alteração de posição de ativos de empresas a que estou sujeito?

Ela abrange toda e qualquer empresa que vier a ser investigada pela Operação Lava Jato ou apenas aquelas investigadas por comissões de que faço parte?

Essas comissões precisam ser de processo punitivo para gerar restrição (CPARs) ou podem ser comissões meramente investigativas (CIPs)?

Todos os integrantes de CPARs ou CIPs estão sujeitos às mesmas restrições?

Os integrantes da COREP estão sujeitos a alguma restrição mais ampla do que a de membros de CPARs ou CIPs que não trabalhem na COREP?

6.2. O Memorando citado pelo consulente, a saber, o Memorando-Circular nº 60/2014/SE/CGU-PR, de 20 de novembro de 2014, conteve a seguinte determinação:

Com a finalidade de prevenir-se situação que suscite conflito de interesses, solicito a Vossas Senhorias que orientem os servidores que conduzem ou venham a conduzir trabalhos investigativos e sancionatórios referentes às pessoas jurídicas investigadas na denominada “Operação Lava Jato” que, na gestão de seus negócios privados, mantenham inalteradas as posições de seus investimentos em ações dessas empresas, uma vez que, em seus trabalhos, terão acesso a informações privilegiadas.

Por fim, para mais esclarecimentos sobre as orientações deste Memorando, entrar em contato com a Secretaria-Executiva.

6.3. O processo SeCI nº 00096.000456/2014-61, também citado pelo consulente, conteve em seu Relatório, aprovado por esta Comissão, os seguintes apontamentos

6. A utilização de informação privilegiada obtida em razão da participação em procedimento correicional, bem como em quaisquer outros procedimentos de competência deste órgão de controle, para obter determinada vantagem, tem aptidão para gerar situação de conflito de interesse.

7. No caso vertente, sem adentrar no mérito das orientações consignadas no Memorando-Circular nº 60/2014/SE/CGU-PR, é certo que o acesso a informações privilegiadas da Petrobrás gera a obrigação do servidor de resguardar o respectivo sigilo e não utilizar tais informações para obter proveito pessoal ou de outrem.

8. O benefício acima referido tem caráter amplo. Assim, é vedada a obtenção de vantagem na negociação de qualquer valor mobiliário em virtude de informações privilegiadas a que o servidor teve acesso. O conceito de valor mobiliário deve ser visto de modo abrangente, de modo a abarcar o elenco insculpido no art. 2º da Lei 6.385/76, alterada pela Lei 10.303/01.

9. Contudo, ressalte-se que o impedimento advindo da norma positivada no inciso I, do art. 5 da Lei 12.813 é de cunho ainda mais genérico, impedindo que o servidor faça uso da informação privilegiada. A expressão "faça uso" deve ser entendida de modo a proibir qualquer comportamento do agente público que lhe permita obter vantagem pelo conhecimento de informação obtida em razão do cargo.

10. Na situação ventilada, a orientação para manter inalteradas posições em ações de pessoas jurídicas investigadas na denominada “Operação Lava Jato” busca evitar situação análoga a do *insider trading*, em que se utilizariam informações ainda não divulgadas para obter vantagem em negociações com valores mobiliários. A orientação da Secretaria-Executiva deu concretude à regra geral aqui aventada, de modo a explicitar como a mesma deve ser entendida diante do caso prático aqui descrito.

11. No tocante à extensão da vedação lapidada no inciso I, do art. 5 da Lei 12.813, denota-se que o aludido dispositivo legal menciona "em proveito próprio ou de terceiro", não se limitando a parente. Ou seja, se a informação privilegiada for utilizada em proveito de terceiro, seja parente ou não, o agente poderá violar a regra estatuída na Lei de Conflito de Interesse. Deste modo, caso informações sigilosas obtidas pelo servidor venham a ser utilizadas em favor de terceiro, parente ou não, em negociações com valores mobiliários, é possível a presença de situação de conflito de interesse.

12. Em relação à duração da proibição, embora não haja prazo determinado pela norma, entende-se que o servidor deve manter inalteradas as posições de seus investimentos nas PJs citadas enquanto a informação a que teve acesso permanecer passível de ser entendida como privilegiada, conforme conceito da lei (Art. 3º, II, Lei n.º 12.813). É ainda relevante destacar que o art. 6, inciso I da Lei de Conflito de Interesse, que dispõe sobre a mesma proibição após o exercício do cargo ou emprego, também vale para todo o conjunto de servidores do Poder Executivo Federal.

6.4. Opinando o Relatório acima pela existência de potencial conflito de interesses, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) emitiu a Nota Técnica nº 178/2015/CGINT/DIACI/STPC/CGU-PR, aprovada pelo titular daquela Secretaria e que concluiu nos seguintes termos:

16. Com fundamento nas informações arroladas nos autos, entendemos que há conflito de interesses caso o servidor venha a alterar as posições de seus investimentos em ações das empresas investigadas na Operação Lava Jato, uma vez que possui acesso a informações privilegiadas que podem auferir vantagens indevidas na condução de seus negócios privados no mercado de capitais.

Nesse sentido, o servidor fica impedido de divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas no âmbito da comissão de processo administrativo de responsabilização em que atua.

17. Entendemos também que ações devem ser entendidas em sentido amplo, abrangendo toda forma de ativo e derivativo da Petrobrás e que a restrição exarada no Memorando em comento não alcança os parentes do consulente, os quais poderão conduzir livremente seus negócios privados, desde que o consulente, em hipótese alguma, faça uso de informações privilegiadas. Por fim, sugere-se que o servidor mantenha inalteradas as posições em ações das empresas investigadas na Operação Lava Jato até o encerramento dos trabalhos da comissão da qual faz parte e consequente destituição dessa comissão.

7. É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

8. Considerando que o caso concreto envolve Consulta relacionada a possível existência de conflito de interesses, mais especificamente, referente à possível utilização por servidor da CGU de informações privilegiadas em eventuais operações com ações e derivativos em bolsas de valores, há a necessidade de avaliação conforme o disposto na Lei 12.813/2.013 e as decisões anteriores da CGU, citadas nos itens 6.2, 6.3 e 6.4.

9. Se o cidadão não pode se escusar "de cumprir a lei, alegando que não a conhece", nos termos do artigo 3º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (com redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010), salvo eventuais hipóteses de exceção, muito mais não pode o servidor público. Tal é o caso presente nos autos: está o consulente, novamente, com elementos adicionais, a solicitar orientações para que não haja descumprimento da norma posta.

10. Passo a abordar cada pergunta feita pelo consulente, considerando a continuidade / validade do tratamento da matéria já contido no item 6.3, subitens 6 a 12.

11. A respeito do "escopo da restrição de alteração de posição de ativos de empresas" a que o servidor está sujeito, tem-se que faz referência ao contido no item 6.4 e subitens seguintes. É dizer, **qualquer alteração no mercado de valores mobiliários que seja decorrente de informações privilegiadas da CGU (contidas em processos, sistemas, etc.) a que o servidor tenha acesso, é situação vedada pela Lei de Conflito de Interesses conforme artigo 5º, inciso I. Registro:**

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;

12. Em relação à pergunta sobre se essa restrição "abrange toda e qualquer empresa que vier a ser investigada pela Operação Lava Jato ou apenas aquelas investigadas por comissões" de que o consulente faz parte, julgo ser melhor afirmar que **o caráter limitador incide sobre toda empresa cuja informação privilegiada seja do conhecimento do servidor da CGU, decorrente dos trabalhos desenvolvidos no e pelo órgão, contidas em processos, sistemas, etc.**

13. No que tange a se "essas comissões precisam ser de processo punitivo para gerar restrição (CPARs) ou podem ser comissões meramente investigativas (CIPs)", opino que **indiferente é a informação constar de um processo (pode constar em um banco de dados da Casa ou em um e-mail endereçado à Coordenação a que o servidor faz parte, por exemplo) ou a espécie processual - neste segundo caso, a despeito de as CPARs tenderem, *prima facie*, a desdobramentos mais concretos, tem-se que o cerne da matéria é o acesso à informação privilegiada, seja esta contida em qualquer meio.**

14. Quanto ao questionamento sobre se "todos os integrantes de CPARs ou CIPs estão sujeitos às mesmas restrições", a resposta é **afirmativa: a qualidade de integrante de uma das comissões em questão, por si só, atrai o ônus restritivo exposto no item 11.**

15. Finalmente, quanto a se os "integrantes da COREP estão sujeitos a alguma restrição mais ampla do que a de membros de CPARs ou CIPs que não trabalhem na COREP", entende-se que **não - a restrição é aplicável conforme a informação privilegiada a que o servidor tem acesso.** Em outras palavras, **se o servidor da COREP tem acesso a determinadas informações privilegiadas de determinadas empresas, tal é o campo limitador de sua atividade privada; se os membros de CPARs ou CIPs que não trabalhem na COREP tenham acesso às mesmas informações, deverão respeitar os mesmos impedimentos. O foco da existência de potencial conflito de interesses não está na unidade de lotação de determinado servidor, mas na quantidade e qualidade das informações (sistemas, processos, banco de dados, caixas de e-mail etc.) a que o mesmo tenha acesso.**

16. Essas as considerações que tinha a registrar e que configuram orientações sobre como prevenir ou impedir o possível conflito de interesses identificado pelo consulente.

### III. CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, nos termos do inciso IV do artigo 8º da Lei 12.813/2.013, regulamentado pela Portaria MP/CGU 333, em especial no §2º do artigo 6º, combinado com o disposto na Portaria CGU 2.120/2.013, e conforme a Portaria nº 651/2.016, manifesto-me pela reiteração das orientações contidas nos itens 6.2, 6.3 e 6.4, bem como pelo destaque aos itens 11 a 15, a fim de prevenir situação que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

18. Haja vista o interesse desta Comissão de Ética em prover aos servidores a melhor orientação, sugere-se que ao registro da decisão no SeCI seja anexado o presente parecer, caso aprovado.

19. Igualmente, em cumprimento ao art. 5º da Portaria CGU nº 651/2.016, seja esclarecido, junto à chefia do servidor, que o presente parecer e sua consequente deliberação não excluem da alçada hierárquica as responsabilidades e competências relativas à **orientação a todos os servidores da Coordenação-Geral em questão.**

20. É o parecer.

21. À Comissão de Ética para apreciação e deliberação.

**DÉBORA QUEIROZ AFONSO**  
Membro Relatora

### EXTRATO DA DECISÃO

Certifico que a Comissão de Ética deliberou sobre os processos acima e aprovou, por unanimidade, o Parecer 042/2017/CE em reunião ocorrida nesta data. A decisão, transcrita abaixo em resumo, será publicada na página da Comissão na IntraCGU.

*Trata-se de processos instaurados por servidor (a) com Consultas envolvendo acesso a informações privilegiadas e eventuais operações com ações e derivativos em bolsas de valores. 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 e de dispositivos das Leis n.º 12.813/2.013 e 8.122/1.990 a serem observados, concluiu-se pela expedição de orientações ao servidor, conforme solicitado. A Comissão decidiu por unanimidade aprovar o parecer da relatora.*

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



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA QUEIROZ AFONSO, Membro Suplente da Comissão de Ética**, em 09/11/2017, às 16:31, 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 0517162 e o código CRC 2A680646

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

SEI nº 0517162