



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER Nº 6/2019/CE/GM
PROCESSO Nº 00190.100855/2017-04
INTERESSADO: [REDACTED]

ASSUNTO: CONSULTA/PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PRIVADA. REVERSÃO DE APOSENTADORIA. CONVERSÃO DE MEI (MICRO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL) PARA MICRO EMPRESA (EMPRESÁRIO INDIVIDUAL). ATUAÇÃO NA ÁREA DE TREINAMENTO EM INFORMÁTICA, PESQUISA CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS.

Prezados (as) Membros da Comissão de Ética,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Parecer de Consulta/Pedido de Autorização para o exercício de atividade privada, protocolado em 18/02/2019, no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI, sob n.º 00096.005755/2019-13 e n.º 00096.005756/2019-41, pelo Auditor Federal de Finanças e Controle [REDACTED], especialista em TI, lotado na [REDACTED].

2. Na solicitação, apresentada na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial n.º 333, de 19 de setembro de 2013, o requerente prestou as seguintes informações 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:

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

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

Após reversão de aposentadoria, preciso converter minha MEI (Micro empreendedor individual) para uma micro empresa (Empresário Individual). CNPJ [REDACTED].

A área de atuação principal é "treinamento em informática" e entre as atividades secundárias estão pesquisa científica e desenvolvimento de sistemas.

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

5. Diante de tais indagações, o solicitante manifestou-se nos seguintes termos:

Quanto aos itens 3) e 4):

No momento, minha situação empresarial não envolve relações de negócios com pessoas física e/ou jurídicas controladas, reguladas ou fiscalizadas pela CGU. Parte do questionamento ao SECI envolve a permissão e/ou restrição à manutenção de tais relações de negócios. Gostaria ainda de obter esclarecimento quanto à natureza das possíveis relações de negócio: existe a possibilidade, por exemplo, de me envolver em treinamento de autarquias fiscalizadas pela CGU; nesse caso, qual a natureza da permissão e/ou restrição?

Quanto aos itens 1) e 2):

Tais atividades de geração e disseminação de conhecimento (treinamento, desenvolvimento e pesquisa) utilizam conhecimentos e sinergizam com as informações e atividades desenvolvidas nas atividades funcionais, devido ao fato de se aterem às mesmas áreas do conhecimento (engenharia em geral e tecnologia da informação).

Há de fato numerosas “vias de mão dupla” de fluxo de melhores práticas e conhecimento: o trabalho em ensino e pesquisa permite atualização e aprofundamento das habilidades necessárias ao exercício da atividade funcional de AFFC/TI; o exercício funcional gera credibilidade e permite acesso às tecnologias e processos líderes na indústria de TI (algumas disponíveis apenas a título oneroso, outras de livre disponibilidade na academia e círculos profissionais – CREA, Internet, etc).

De forma tal que há de se distinguir entre informação e/ou atividades sensíveis ou sigilosas, e informação e/ou atividades publicáveis ou públicas. Nas atividades empresariais, por força da legislação e regulamentação do cargo que exerço, entendo estar impedido de trabalhar, na esfera empresarial, fazendo uso privilegiado de informações e/ou atividades sensíveis ou sigilosas. Também nesse ponto gostaria de obter expressa permissão e/ou restrição.

*Quanto a todos os itens, 1), 2), 3) e 4), cabe ressaltar que estou à disposição para maiores esclarecimentos, que a atividade atual de treinamento e ensino empresarialmente desenvolvida atualmente se limita a aulas e treinamentos em nível escolar, que a **atividade de pesquisa e desenvolvimento envolve assuntos sensíveis à segurança nacional** (especialmente na área de comércio internacional de soluções tecnológicas de uso dual, e melhoria da segurança aeroviária e rodoviária), que as soluções educacionais de escopo empresarial visam servir indistintamente à totalidade das pessoas físicas e jurídicas (**possivelmente em outros países também**), e ainda que a comercialização do estoque de soluções empresariais está suspensa, pendente parecer dessa excelsa Comissão de Ética.*

6. É o relatório, passa-se às considerações.

II. DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL

7. A princípio, há de se considerar a afirmação do servidor de que, após reversão da aposentadoria, precisaria converter sua situação de MEI (micro empreendedor individual) em micro empresa individual (empresário individual).

8. A esse respeito, observe-se o que dispõe o art. 117, X, da Lei nº 8.112/90:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

(...)

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

9. À luz do referido dispositivo, apontam-se dois objetos que são protegidos por esta norma:

a) a dedicação e compromisso do servidor para com o serviço público; e

b) a prevenção de potenciais conflitos de interesse entre os poderes inerentes ao cargo público e o patrimônio particular dos servidores, já que em muitas ocasiões poderá haver influência positiva do Poder Público na atividade empresarial (nomenclatura utilizada

para fins didáticos).

10. Impende observar que a vedação prevista no aludido dispositivo pode ser segmentada em duas partes: (i) participação como gerente ou administrador em sociedade privada, personificada ou não e (ii) exercício do comércio.

11. Nesse sentido, vale esclarecer a abrangência dada pelo Código Civil à definição de pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 44:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas;

V - os partidos políticos.

(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011)

12. Como se percebe, a primeira parte do inciso refere-se apenas à participação em “sociedades”, o que não inclui a atuação empresária individual, conforme conceito do art. 44, VI, do Código Civil. A atividade empresarial (incluindo empresas individuais) é objeto da segunda parte do inciso, como se demonstrará adiante.

13. Note-se que o dispositivo não veda a participação do servidor em contrato de sociedade, à medida em que a proibição se dirige ao agente público que atua na administração ou gerência de sociedade – seja de fato ou de direito.

14. Assim, figurar como sócio em contrato social não configura, por si só, a infração disciplinar. O que se veda ao servidor é a participação efetiva em sociedade como gerente ou administrador.

15. O simples fato de o servidor constar do contrato do social como mero sócio cotista, acionista ou comanditário, como consta da parte final do inciso X do art. 117, não afasta por completo a possibilidade do enquadramento, em especial quando houver indícios de que o servidor atua na administração ou gerência da sociedade (participação de fato).

16. Ainda que o servidor esteja designado no contrato social como sócio-gerente ou administrador, cumpre comprovar a prática efetiva de atos de gerência e administração para se aventar hipótese de responsabilização.

17. Por oportuno, segue a transcrição do Enunciado nº 9 da CGU:

ILÍCITO SÓCIO- GERÊNCIA – ATUAÇÃO FÁTICA E REITERADA. 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. Enunciado CGU nº 9, publicado no DOU de 16/11/2015, seção 1, página 41.

18. Convém ressaltar que potencial infração se tipifica com a realização pelo servidor dos atos de gerência e administração após sua nomeação ao cargo público, a partir da posse na função incompatível.

19. A segunda parte do dispositivo em comento proíbe ainda que o servidor atue no comércio, ainda que diretamente, ou seja, sem o intermédio de uma sociedade. Ocorre que a redação do art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, não está atualizada à luz do Código Civil de 2002. Isto porque, no atual diploma de Direito Privado, não se faz uso mais do conceito de “ato de comércio”, tendo este sido

englobado na ideia de “atividade empresarial”.

20. Conceitua-se como empresário todo aquele que “exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (art. 966 do Código Civil). Assim, a Lei nº 8.112/90, através do art. 117, inciso X, ao proibir que o agente público exerça “atos de comércio”, está vedando que todo servidor exerça “atividade empresarial”, ainda que de forma individual.

21. Quanto a esta proibição, são aplicáveis as ressalvas e observações feitas em relação à gerência ou administração de sociedade, isto é, para tipificar eventual irregularidade, há necessidade de comprovação do efetivo exercício do ato de comércio, não bastando o mero registro do servidor como empresário individual.

22. Pelo acima exposto, conforme se depreende da legislação específica, prevalece a vedação expressa para que o servidor público federal exerça atividade empresarial diretamente ou atue na gerência ou administração de empresas. A princípio, seria incabível o registro na Junta Comercial como empresário individual ou titular de empresa individual de responsabilidade limitada, podendo, contudo, atuar na condição de cotista ou acionista de sociedades empresárias, desde que não exerça atividade de gerência ou administração.

III. DO POTENCIAL CONFLITO DE INTERESSE

Preliminarmente – Da insuficiência de elementos para avaliação da Consulta/Pedido de Autorização

23. Sobre a admissibilidade da consulta a respeito da existência de potencial conflito de interesses e do pedido de autorização para o exercício de atividade privada, o art. 3º da Portaria Interministerial n.º 333/2013 estabelece que ambos deverão ser formulados mediante petição eletrônica e conter no mínimo os seguintes elementos: *(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.*

24. Indo além, nos termos do Parágrafo Único do citado artigo, não será apreciada a consulta ou o pedido de autorização formulado em tese ou com referência a objeto genérico.

25. Assim, mesmo depois de responder ao que lhe foi indagado pela Comissão, o solicitante, com a devida vênia, não fornece elementos suficientes para uma análise objetiva de toda a matéria suscitada.

26. Como se percebe, a consulta/pedido de autorização versa sobre diversas atividades: “treinamento em informática” – aulas escolares e para empresas, “pesquisa científica” e “desenvolvimento de sistemas para empresas privadas”, conforme declaração do servidor anteriormente expostas. Contudo, não se depreende especificamente quais seriam o objeto dos treinamentos para empresas, ou dos sistemas a serem desenvolvidos, nem tampouco se existiria relação direta ou indireta com suas atividades funcionais – a ponto de suscitar dúvida quanto a potencial conflito.

27. Em verdade, o servidor trabalha com hipóteses, em projeção futura, utilizando-se de expressões como “existe a possibilidade”, ou “possivelmente”, ou expressões de cunho genérico, como “tecnologia disruptiva”, “vulnerabilidades tecnológicas”, “assuntos sensíveis à segurança nacional”, sem especificação clara da matéria ou dos atores envolvidos, de forma a inviabilizar um pronunciamento contundente dessa Comissão sobre o tema.

28. A título de exemplo, para nortear eventual nova consulta ou pedido de autorização sobre o mesmo objeto, considera-se fundamental a especificação das tecnologias objeto das atividades da empresa, bem como se seriam tecnologias utilizadas por esta CGU.

29. Ademais, também cabe especificar exatamente do que se trata a “instrução sobre vulnerabilidades tecnológicas a atores privados”, e se tal abordagem se daria em âmbito geral ou no contexto de órgãos governamentais.

30. Nesses termos, considerando o caráter genérico da consulta/pedido de autorização apresentado, a Comissão, com base no Parágrafo Único, do art. 3º, da Portaria Interministerial n.º 333/2013, deixa de apreciá-los especificamente por ausência de elementos suficientes para tanto.

31. Vale, contudo, ressaltar o regramento vigente nesta Controladoria sobre o exercício de

atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo Federal, que dispõe, nos termos do art. 2º da Orientação Normativa CGU nº 02/2014, da seguinte forma:

Art. 2º É permitido o exercício de atividades de magistério por agente público, respeitadas, além do disposto na Lei nº 12.813, de 2013:

I - as normas atinentes à compatibilidade de horários;

II - as normas atinentes à acumulação de cargos e empregos públicos; e,

III - a legislação específica aplicável ao regime jurídico e à carreira do agente.

§ 1º Por magistério, para fins desta Orientação Normativa, compreendem-se as seguintes atividades, ainda que exercidas de forma esporádica ou não remunerada:

I - docência em instituições de ensino, de pesquisa ou de ciência e tecnologia, públicas ou privadas;

II - capacitação ou treinamento, mediante cursos, palestras ou conferências; e III - outras correlatas ou de suporte às dos incisos I e II deste parágrafo, tais como funções de coordenador, monitor, preceptor, avaliador, integrante de banca examinadora de discente, presidente de mesa, moderador e debatedor, observada a proibição do art. 117, X da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 2º Não se inclui entre as atividades de magistério a prestação de consultoria.

§ 3º Para efeitos dos incisos I e II do caput deste artigo, no tocante aos servidores estatutários, deve ser especialmente observado o disposto no Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, no Parecer AGU nº GQ-145, de 16 de março de 1998, e na Portaria Normativa SEGEP/MP nº 2, de 12 de março de 2012.

32. Desse artigo, verifica-se que a docência em instituições de ensino e o desenvolvimento de pesquisas é compreendida, nos termos do parágrafo primeiro, como exercício de magistério e, por isso, é permitido, desde que respeitadas as normas atinentes à compatibilidade de horários e a legislação específica aplicável ao regime jurídico e à carreira do agente.

33. Quanto ao exercício específico de atividades de magistério, a referida orientação, em seu artigo 6º, afirma:

Art. 6º As atividades referidas nesta Orientação Normativa dispensam a consulta acerca da existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada, previstos na Lei nº 12.813, de 2013.

Parágrafo único. O exercício de atividades de magistério para público específico que possa ter interesse em decisão do agente público, da instituição ou do colegiado do qual o mesmo participe deve ser precedido de consulta acerca da existência de conflito de interesses, nos termos da Portaria Interministerial MP/CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013.

34. Nos termos do artigo 6º, dispensa a consulta acerca de conflito de interesses e o pedido de autorização o exercício de magistério aberto ao público ou para público específico que não possa ter interesse em decisão do agente público, da instituição ou do colegiado do qual o mesmo participe. Contudo, caso o exercício de atividades de magistério seja para público específico que possa ter interesse em decisão do agente público, da instituição ou do colegiado do qual o mesmo participe, como é o caso da possibilidade aventada pelo consulente, deve ser precedido de consulta, devidamente especificada.

35. Ressalte-se que, no vertente caso, o demandante encontra-se lotado na [REDACTED], exercendo atividades de gestão de tecnologias em produção (vs. por exemplo em desenvolvimento) e que, conforme informado, trabalharia ou teria acesso a informações privilegiadas, tais como fiscalização de contratos, sistemas computacionais em produção e acesso de administrador a redes de computadores.

36. Ou seja, quanto à possibilidade de se envolver em treinamento de autarquias fiscalizadas pela CGU, considerando as atividades desenvolvidas pelo servidor na Casa, a análise de conflito de interesses deve ser mais cuidadosa, **sugerindo-se a formalização de consulta/pedido de autorização específico no caso concreto.**

37. Vale notar, conforme art. 2º da Orientação Normativa CGU nº 02/2014, que a atividade de magistério é, via de regra, permitida, todavia algumas precauções ainda devem ser tomadas, conforme §§ 4º e 5º do citado artigo (grifei):

Art. 2º

§ 4º O agente público fica impedido de atuar em processo de interesse da entidade em que exerça atividade de magistério.

§ 5º O impedimento a que se refere o § 4º deste artigo se estende às ações de controle, correição, avaliação, orientação, fiscalização e regulação das atividades da instituição de ensino ou que

38. A norma deixa claro o possível impedimento futuro do servidor atuar em quaisquer processos de interesse da entidade em que exercer a atividade de magistério, inclusive, em ações de controle, correição, avaliação, orientação, fiscalização.

39. Prevalece o entendimento que o objetivo primordial do legislador da Lei de Conflitos de Interesses 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.

40. 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, tanto o referente ao órgão que vincula o agente público, quanto o referente ao público em geral. Daí a impossibilidade de manifestação sobre o tema diante de manifestações genéricas, potenciais ou inespecíficas.

41. Por fim, cumpre ressaltar, em relação ao exercício de qualquer atividade privada, 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 (grifei), destaco, 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.

42. Importante lembrar que, mesmo diante da ausência do conflito, a outra atividade desempenhada **não pode "comprometer o desempenho das atividades de seu cargo efetivo da Carreira de Finanças e Controle", e que o servidor sempre terá o** dever de manter o sigilo das informações sobre o assunto da repartição, bem como o atendimento dos demais deveres dos servidores públicos.

43. **Registre-se, por fim, que a presente manifestação se dá 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. Isso porque situações divergentes das informadas e que possam caracterizar infrações à Lei nº 12.813/2.013, com seus respectivos fatos probatórios, estão sujeitas à devida apuração disciplinar pela área competente.**

IV. CONCLUSÃO

44. 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 Parágrafo Único do artigo 3º, combinado com o disposto na Portaria CGU 2.120/13, considerando o caráter genérico da consulta/pedido de autorização apresentado, a Comissão, verificada a ausência dos requisitos de admissibilidade, deixa de apreciá-los.

45. Haja vista o interesse deste colegiado em prover aos servidores a melhor orientação, sugere-se que ao registro da decisão no SeCI seja anexado o presente parecer, caso aprovado.

46. É o parecer.

47. À Comissão de Ética para apreciação e deliberação.

LAURENT NANCYM CARVALHO PIMENTEL

Membro Relator

EXTRATO DA DECISÃO

Certifico que a Comissão de Ética, em reunião não presencial ocorrida em 28 de fevereiro de 2019, aprovou por unanimidade o parecer acima. A decisão, transcrita abaixo em resumo, será publicada na página da Comissão na IntraCGU.

Trata-se de processo instaurado por servidor(a) com Consulta/Pedido de Autorização envolvendo atuação em "treinamento em informática" e em "pesquisa científica" e "desenvolvimento de sistemas", exercida fora do horário e local de trabalho. Em princípio, o relator entendeu que, mesmos diante dos esclarecimentos solicitados, os elementos apresentados pelo(a) servidor(a) não 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, deixando-se de apreciá-lo, nos termos do Parágrafo Único do citado artigo, por tratar-se de pedido genérico. Proposta a manifestação pela impossibilidade de manifestação quanto ao potencial conflito de interesses, a Comissão decidiu por unanimidade acatar o parecer do relator.



Documento assinado eletronicamente por **LAURENT NANCYM CARVALHO PIMENTEL**, **Membro Titular da Comissão de Ética**, em 01/03/2019, às 14:20, 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 **ROBERTA NOGUEIRA RECHIA**, **Membro Titular da Comissão de Ética**, em 01/03/2019, às 14:31, 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 **FABIANA CRISTINA DE OLIVEIRA FIORINI**, **Membro Suplente da Comissão de Ética**, em 01/03/2019, às 14:53, 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 1027393 e o código CRC 09C91DDA