

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

MANUAL

TRATAMENTO DE CONFLITO DE INTERESSES

Análise de Consultas sobre Riscos de Conflito de Interesses
e Pedidos de Autorização para o Exercício de Atividade Privada (Lei nº 12.813/2013)

2ª Edição

Brasília
agosto • 2022

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro • 70070-905 – Brasília-DF
www.cgu.gov.br • cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Valmir Gomes Dias

Ouvidor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Corregedor-Geral da União

Roberto César de Oliveira Viegas

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso

Secretário de Combate à Corrupção

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU

Copyright © 2022 Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

CONTEÚDO

I. APRESENTAÇÃO	5
2. NORMATIVOS RELEVANTES	6
2.1. Normas específicas.....	6
2.1.1. Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses – LCI)	6
2.1.2. Decreto nº 10.889, de 2021	6
2.1.3. Portaria Interministerial nº 333, de 2013	7
2.1.4. Portaria CGU nº 1.911, de 2013	7
2.1.5. Portaria CGU nº 1.705, de 2019	7
2.1.6. Orientação Normativa CGU nº 02, de 2014	8
2.2. Normas subsidiárias – “impedimentos de outra ordem”	8
2.2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.....	8
2.2.3. Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 34, de 24 de março de 2021	9
2.2.4. Portaria Normativa SGP/MPOG nº 6, de 15 de junho de 2018.....	9
2.2.5. Enunciado CCC nº 26, de 30 de janeiro de 2019	9
2.2.6. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016	9
3. ANÁLISE DAS CONSULTAS E DOS PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO	10
3.1. Análise preliminar do órgão ou entidade de exercício do agente público solicitante	11
3.1.1. Juízo de Admissibilidade	12
3.1.2. Impedimentos de outra ordem	13
3.1.3. Análise de riscos de conflito de interesses	14
3.1.4. Consulta a ementas de decisões anteriores	16
3.1.5. Conclusão da análise	17
3.1.6. Elaboração da ementa.....	17
3.2. Análise da CGU em sede de revisão	17
3.2.1. Solicitação de informações adicionais ao órgão ou entidade de exercício do solicitante	17
3.2.2. Manifestação da CGU	18
3.2.3. Medidas mitigatórias.....	18
3.3. Recurso	18
4. PASSO A PASSO PARA UMA ANÁLISE DE RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES.....	19
4.1. Uso ou divulgação de informação privilegiada (inciso I, art. 5º, Lei nº 12.813/13)	20
4.2. Prestar serviços ou manter relação de negócio com pessoa que tenha interesse em decisão do agente público (inciso II, art. 5º, Lei nº 12.813/13)	22
4.3. Exercer atividade incompatível (inciso III, art. 5º, Lei nº 12.813/13)	24
4.4. Representar interesses privados junto a órgãos públicos (inciso IV, art. 5º, Lei nº 12.813/13)	26
4.5. Praticar ato em benefício de pessoa jurídica de que participe o agente público ou parente seu (inciso V, art. 5º, Lei nº 12.813/13).....	27
4.6. Presente de quem tenha interesse em decisão (inciso VI, art. 5º, Lei nº 12.813/13)	29
4.7. Prestar serviços a empresa controlada, fiscalizada ou regulada (inciso VII, art. 5º, Lei nº 12.813/13).....	31

5. SOBRE A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DOS DADOS DO SOLICITANTE33

6. ORIENTAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE EMENTAS36

6.1. Verbetes (palavras-chave)36

6.1.1. Estruturação dos verbetes..... 36

6.1.2. Gênero versus espécie na seleção dos verbetes 37

6.2. Dispositivo.....37

Anexo – Fluxograma de uma análise de riscos de conflito de interesses38

1. APRESENTAÇÃO

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre as situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses no âmbito da Administração Pública Federal.

Embora algumas disposições da Lei apliquem-se a um público restrito de agentes federais (elencados no art. 2º da Lei), as disposições contidas nos arts. 4º e 5º e no inciso I do art. 6º da norma estendem-se a todos os agentes públicos no âmbito do Poder Executivo federal, por força de seu art. 10.

Nos termos do art. 4º da Lei, é obrigação de todo agente público federal “agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada”. Para tanto, foram criados, por meio da Portaria Interministerial nº 333, de 19 de setembro de 2013, os instrumentos da consulta sobre riscos de conflito de interesses e do pedido de autorização para o exercício de atividade privada, por meio dos quais os agentes públicos federais podem esclarecer dúvidas sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses ou solicitar autorização para exercer uma atividade privada paralela ao exercício de seu cargo ou emprego público.

Tanto as consultas como os pedidos de autorização são encaminhados por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI, ferramenta informatizada desenvolvida pela Controladoria-Geral da União – CGU – que entrou em operação em julho de 2014.

No âmbito dos procedimentos delineados na Portaria Interministerial nº 333/2013, as consultas e os pedidos de autorização são, via de regra, encaminhados pelo SeCI aos órgãos e entidades de exercício dos agentes públicos interessados, a quem compete orientar seus agentes sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, além de, quando cabível, emitir autorização para o exercício de atividade privada, após a devida análise dos riscos de conflito de interesses envolvidos em cada situação.

Este guia foi desenvolvido no intuito de auxiliar as equipes dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal a realizar essa análise de riscos de conflito de interesses no âmbito de consultas ou pedidos de autorização relacionados a dúvidas durante o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal.

Após uma apresentação dos principais normativos de referência, explicamos como devem ser feitas as análises das consultas e dos pedidos de autorização em cada uma de suas fases. Por fim, oferecemos uma sistematização da análise de riscos de conflito de interesses com perguntas chave que podem orientar o trabalho dos analistas.

2. NORMATIVOS RELEVANTES

Apresentamos nos subitens seguintes um breve registro sobre os normativos mais relevantes para a análise das situações envolvendo risco de conflito de interesses.

2.1. Normas específicas

2.1.1. Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses – LCI)

Para efeito deste manual, vamos nos referir à Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, como **Lei de Conflito de Interesses** ou simplesmente LCI. Essa lei, que se aplica, em parte, a todos os agentes públicos no âmbito do Poder Executivo federal (conforme seu art. 1º), define o que é conflito de interesses e o que é informação privilegiada (art. 3º), estabelece a obrigação de todo agente público federal agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada (art. 4º), elenca as situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal (arts. 5º e 6º), dispõe sobre as competências da CEP e da CGU na fiscalização e avaliação das situações de conflito de interesses (art. 8º) e estabelece punições severas aos agentes que se encontrarem em alguma das situações de conflito de interesses descritas na lei (arts. 12 e 13).

No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público poderá procurar a Comissão de Ética Pública (CEP) ou a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme o caso. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º da LCI e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes públicos, observado o disposto em regulamento (art. 8º, parágrafo único).

2.1.2. Decreto nº 10.889, de 2021

A Lei de Conflito de Interesses – LCI (Lei nº 12.813/2013) e o Decreto nº 10.889/2021 proíbem o recebimento de presentes (bens, serviços ou vantagens de qualquer espécie) por agentes públicos oferecidos por quem tenha interesse em decisão sua ou de colegiado do qual participe. Ou seja, ainda que o presente seja oferecido por um amigo, se ele tiver interesse em decisão do agente público, o seu recebimento configura conflito de interesses. De acordo com o Decreto nº 10.889/2021, não sendo viável a recusa ou a devolução imediata de presente cuja aceitação seja vedada, o agente público deverá entregar o presente ao setor de patrimônio do seu órgão ou entidade, o qual adotará as providências cabíveis quanto a sua destinação.

O Decreto 10.889/2021, ao regulamentar o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, estabelece que brindes não são considerados presentes e, portanto, nos termos do normativo, podem ser recebidos. Hospitalidades também não são consideradas presentes e também podem ser recebidas, nos termos do Decreto 10.889/2021.

Brindes

De acordo com o Decreto nº 10.889/2021, brindes são itens de baixo valor econômico e distribuído de forma generalizada, como cortesia, propaganda ou divulgação habitual. Como baixo valor econômico, entende-se aquele menor que um por cento do teto remuneratório previsto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição (conforme o § 4º do art. 5º do Decreto 10.889/2021). Em 2 de fevereiro de 2022, o teto remuneratório era de R\$ 39.293,32. Logo, um item poderia ser considerado brinde somente se tivesse um valor estimado abaixo de R\$ 392,93.

Hospitalidades

Hospitalidades são serviços ou despesas com transporte, com alimentação, com hospedagem, com cursos, com seminários, com congressos, com eventos, com feiras ou com atividades de entretenimento, concedidos por agente privado a agente público no interesse institucional do órgão ou da entidade em que atua.

O recebimento de um item de hospitalidade pelo agente público deve ser autorizado no âmbito do órgão ou entidade, de acordo com os critérios estabelecidos no Capítulo VI do Decreto nº 10.889/2021. Caso o agente público receba hospitalidades em decorrência de suas atribuições, porém sem relação com o exercício de representação institucional, ou seja, sem a devida autorização do seu órgão ou entidade, essas serão consideradas presentes (a não ser que se enquadrem no conceito de brinde).

2.1.3. Portaria Interministerial nº 333, de 2013

A Portaria Interministerial nº 333 do Ministério do Planejamento e da CGU, de 18 de setembro de 2013 disciplina a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal no âmbito da competência atribuída à Controladoria-Geral da União - CGU pelo § 1º do art. 4º e pelo art. 8º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

É importante destacar que, em razão da divisão de competências estabelecida pela Lei nº 12.813/2013, os procedimentos traçados na Portaria vinculam apenas o público submetido à autoridade da CGU em matéria de conflito de interesses, excluindo os agentes públicos federais que se submetem à competência da CEP, elencados nos incisos I a IV do art. 2º da LCI.

Nos termos da Portaria Interministerial nº 333/2013, compete ao órgão ou entidade ao qual o servidor ou empregado público esteja vinculado conduzir uma análise preliminar acerca do risco de conflito de interesses nas consultas e nos pedidos de autorização a ele submetidos (art. 5º, II). A depender da conclusão dessa análise, há dois encaminhamentos possíveis:

- Nos casos em que o órgão ou entidade entender pela inexistência ou irrelevância de risco de conflito de interesses, a unidade competente, mediante manifestação fundamentada, concluirá a solicitação no SeCI, que comunicará o resultado ao servidor ou empregado público, acompanhado de autorização para que o solicitante exerça a atividade privada pretendida, encerrando-se o processo (art. 6º, §§ 2º e 3º);
- Nos casos em que o órgão ou entidade verifique risco relevante de conflito de interesses, a unidade competente, mediante manifestação fundamentada, registrará as conclusões da análise preliminar no SeCI, que a encaminhará para apreciação da CGU (art. 6º, § 4º).

2.1.4. Portaria CGU nº 1.911, de 2013

A Portaria CGU nº 1.911, de 2013, estabelece os procedimentos internos para a deliberação da Controladoria-Geral da União – CGU – sobre consultas acerca da existência de conflito de interesses e pedidos de autorização para o exercício de atividade privada, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 12.813/2013, e nos arts. 7º a 9º da Portaria Interministerial nº 333/2013.

Na forma da Portaria, compete ao Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas encaminhadas à CGU, autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância e manifestar-se sobre os recursos interpostos contra sua decisão, reconsiderando-a ou remetendo-os ao Secretário-Executivo da CGU para julgamento.

Já ao Secretário-Executivo da CGU compete julgar, na forma do art. 9º da Portaria Interministerial nº 333/2013, os recursos interpostos contra decisão do Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção e propor ao Ministro de Estado Chefe da CGU a expedição de atos complementares que objetivem orientar e dirimir dúvidas acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses.

2.1.5. Portaria CGU nº 1.705, de 2019

A Portaria CGU nº 1.705, de 2019, delega ao Diretor de Prevenção da Corrupção da CGU as competências atribuídas ao Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU pela Portaria nº 1.911/2013.

2.1.6. Orientação Normativa CGU nº 02, de 2014

A Orientação Normativa CGU nº 02, de 2014, dispõe sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo federal. A norma prevê, como regra, a possibilidade de exercício do magistério por agente público federal (art. 2º), dispensando consulta ou pedido de autorização, desde que respeitados, além do disposto na LCI: a. as normas atinentes à compatibilidade de horários (I, art. 2º); b. as normas atinentes à acumulação de cargos e empregos públicos (II, art. 2º); c. a legislação específica aplicável ao regime jurídico e à carreira do agente (III, art. 2º); d. o impedimento de atuar em processo de interesse da entidade em que exerça atividade de magistério (art. 2º, § 4º); e. na hipótese de magistério em curso preparatório para concurso público ou processo seletivo, o impedimento de atuar em qualquer atividade relacionada ao certame (art. 4º); f. o impedimento de divulgar informação privilegiada, bem como outras informações de acesso restrito, ainda que a título exemplificativo, para fins didáticos (art. 5º). Ressalte-se que, nos termos da ON, a atividade de consultoria não é considerada magistério, estando fora do escopo da norma (art. 2º, §2º). Por fim, caso a atividade de magistério envolva contratação voltada a público específico que possa ter interesse em decisão do agente público ou da instituição ou colegiado do qual ele participe, deve ser precedida de consulta sobre a existência de conflito de interesses ou pedido de autorização para o exercício de atividade privada (art. 6º).

2.2. Normas subsidiárias – “impedimentos de outra ordem”

É importante destacar que a análise de uma situação potencialmente geradora de conflito de interesses frente à LCI, conforme os procedimentos delineados na Portaria Interministerial nº 333, de 2013, não exclui a competência e a obrigação do órgão ou entidade a que se vincula o agente público de avaliar a legalidade do pedido sob outros aspectos cabíveis como, por exemplo, a ótica da legislação de pessoal, seja ela de caráter geral ou específica da carreira do interessado, tendo o órgão ou entidade autonomia para interpretá-los e aplicá-los.

Nesse sentido, caso se verifique a existência de impedimento para o desempenho da atividade postulada pelo interessado previsto em norma diferente da Lei nº 12.813/2013, e caso esse óbice seja suficiente para negar ao interessado o pedido em questão, o órgão ou entidade deve manifestar-se com relação a tal impedimento, não sendo necessário analisar possíveis riscos de conflito de interesses associados à consulta ou ao pedido de autorização. Ao encerrar o processo no SeCI, deve-se concluir por “impedimento de outra ordem”, ocasião em que o interessado é notificado da decisão, não cabendo manifestação da CGU no processo. Caso a situação ou a interpretação legal que subsidiou o entendimento pela existência de impedimento legal venha a ser superada no âmbito do órgão ou entidade, seguindo os trâmites dos processos administrativos internos, com base na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o interessado poderá apresentar nova consulta sobre riscos de conflito de interesses no SeCI.

Feita essa ressalva, relacionamos abaixo algumas normas que podem trazer impedimentos legais relacionados à prática de atividades privadas por agentes públicos. Trata-se de um rol meramente exemplificativo.

2.2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990

O Estatuto do Servidor Público Federal, **Lei nº 8.112/1990**, pode ser utilizado de forma subsidiária na análise de riscos de conflito de interesses que envolva servidor e estabelece, nos arts. 116 e 117, deveres e proibições aos servidores.

Para uma análise aprofundada sobre como o Estatuto do Servidor dialoga com a LCI e sobre os limites entre a atuação preventiva e corretiva da administração pública federal em matéria de conflito de interesses, recomenda-se a leitura da Seção 10.5.3.4.5.1. CONFLITO DE INTERESSES do Manual de Processo Administrativo Disciplinar, publicado pela CGU em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>). Considerando, ainda, o fato de que alguns incisos do art. 5º da LCI guardam correlação com dispositivos da Lei nº 8.112/1990, sugerimos também a leitura das Seções do Manual que tratam da aplicação dos incisos correlatos.

OBJETO	LEI Nº 12.813/13	LEI Nº 8.112/90	SEÇÃO DO MANUAL
Resguardo de informações	Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas (art. 5º, I)	Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo (art. 132, inciso IX).	10.5.3.9.
Exercício de atividade incompatível	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 (art. 5º, inciso III).	Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho (art. 117, inciso XVIII).	10.5.2.18.
Atuação como procurador/intermediário	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 (art. 5º, inciso IV).	Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro (art. 117, inciso XI).	10.5.2.11.
Recebimento de presentes	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 (art. 5º, inciso VI).	Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições (art. 117, inciso XII).	10.5.2.12.

2.2.2. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004

Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências.

2.2.3. Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 34, de 24 de março de 2021

Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipe – quanto aos procedimentos a serem observados para a concessão de licenças para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, para atividade política e para tratar de interesses particulares, de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A norma determina que o servidor que solicitar a licença para tratar de interesses particulares com o objetivo de exercício de atividades privadas deverá observar as disposições da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013).

2.2.4. Portaria Normativa SGP/MPOG nº 6, de 15 de junho de 2018

Dispõe sobre o impedimento do exercício de administração e gerência de sociedade privada, personificada ou não, pelo servidor público federal.

2.2.5. Enunciado CCC nº 26, de 30 de janeiro de 2019

Dispõe que a proibição ao exercício do comércio prevista no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990, veda a atuação do servidor público federal como empresário individual ou como administrador de Eireli.

2.2.6. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016

Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. ANÁLISE DAS CONSULTAS E DOS PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO

A Lei de Conflito de Interesses – LCI (Lei nº 12.813/2013), em seu art. 4º, prevê que o agente público deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

As consultas sobre conflito de interesses e os pedidos de autorização para o exercício de atividade privada têm como objetivo auxiliar o agente público a prevenir ou a mitigar os riscos de conflito de interesses possivelmente associados ao desempenho de uma atividade privada ou a determinada situação vivenciada por ele. Sua análise visa a verificar a incidência e a relevância de risco de conflito de interesses em determinada situação concreta.

Observa-se que é faculdade do agente público sujeito à competência da Controladoria-Geral da União¹ submeter, por meio do Sistema eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI², consulta ou pedido de autorização, bem como seguir as orientações emitidas pela Administração, cabendo ao agente público, por outro lado, o ônus pela não utilização do sistema ou pela desconsideração das orientações emanadas. Nesse contexto, ressaltamos que, apesar de a utilização do SeCI não ser obrigatória, a realização da consulta ou do pedido de autorização é uma boa prática de gerenciamento de riscos pessoais, considerando, principalmente, as duras sanções impostas pela LCI quando da configuração de conflito de interesses³. Esclarecemos, ainda, que o agente público solicitante é responsável pela veracidade das informações prestadas na consulta ou no pedido de autorização⁴, e que, portanto, a manifestação considera o que foi informado pelo solicitante.

Nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial nº 333/2013, a consulta ou pedido de autorização submetido por meio do SeCI por agente público federal é dirigido à Unidade de Recursos Humanos (ou outra unidade designada) do órgão ou entidade do Poder Executivo federal onde o servidor ou empregado público estiver em exercício⁵. O órgão ou entidade deverá realizar a análise preliminar da solicitação e pronunciar-se em até 15 dias.

O processo será encerrado após a análise preliminar do órgão ou entidade nas seguintes situações:

- Caso a consulta ou o pedido de autorização não for admitido, seja por não ter relação com a Lei nº 12.813/2013 ou por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013;
- Caso seja constatada a incidência de impedimento de outra ordem, ou seja, caso alguma norma diferente da LCI ou normativos correlatos sobre conflito de interesses sejam suficientes para, por si só, vedarem o exercício da atividade pretendida, tornando desnecessária a análise de mérito quanto ao conflito de interesses;

¹ De acordo com o parágrafo único do art. 8º da LCI, a Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º, ou seja, ocupantes de cargo e emprego de: a. Ministro de Estado; b. de natureza especial ou equivalentes; c. de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e d. do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. A Controladoria-Geral da União atua nos casos que envolvam os demais agentes públicos. Observa-se que, entre os agentes públicos submetidos à competência da CGU estão aqueles que, de acordo com o parágrafo único, art. 2º da LCI, são ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento. Tal regulamentação, contudo, ainda não foi realizada, o que prejudica a aplicação da Lei a esse público específico.

² O Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses (SeCI) permite ao agente público, servidor ou empregado público federal, fazer consulta sobre riscos de conflito de interesses ou pedido de autorização para o exercício de atividade privada, bem como acompanhar as solicitações em andamento e interpor recursos contra as manifestações emitidas. Para mais informações, acesse www.cgu.gov.br/conflitodeinteresses/sistema.

³ A Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013) prevê, em seu art. 12, que o agente público que praticar os atos previstos nos seus arts. 5º e 6º (os quais estabelecem os atos que constituem conflito de interesses durante e após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal respectivamente) incorrem em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, prevê as seguintes sanções para o agente público enquadrado em seu art. 11: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (art. 12, inciso III).

⁴ Declarar informações falsas constitui crime previsto no **art. 299 do Código Penal Brasileiro**, estando o agente que nele incorrer sujeito às sanções penais cabíveis, independentemente das sanções administrativas aplicáveis.

⁵ As consultas e os pedidos de autorização dos servidores e empregados públicos cedidos ou requisitados e com exercício em outro ente federativo, esfera ou poder, como também daqueles que se encontram em gozo de licença ou afastamento serão enviados para as Unidades Responsáveis dos órgãos ou entidades de lotação, de acordo com parágrafo único do art. 4º da Portaria Interministerial nº 333/2013.

- Caso haja desistência do interessado, caso o processo precise ser extinto em face do esgotamento de sua finalidade ou caso o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente (Lei nº 9.784/1999, art. 52);
- Caso o órgão ou entidade conclua pela não incidência de risco relevante de conflito de interesses.

Por sua vez, se for verificada a existência de risco de conflito de interesses relevante, o SeCI encaminhará o processo automaticamente para análise da CGU para se manifestar em sede de **revisão**, ao mesmo tempo em que notificará o agente público solicitante. A análise em sede de revisão é realizada pela Diretoria de Prevenção da Corrupção (DPC)⁶ da CGU e deve ocorrer no prazo de 15 dias, prorrogáveis por igual período, mediante justificativa.

O agente público solicitante poderá interpor recurso contra a manifestação da DPC/CGU que entenda pela incidência de risco relevante de conflito de interesses no prazo de 10 dias contados de sua ciência. Nesse caso, a DPC/CGU terá o prazo de 5 dias para reconsiderar sua decisão. Caso não a reconsidere, o processo será automaticamente encaminhado pelo SeCI para a Secretaria-Executiva (SE) da CGU, que decidirá, em sede de recurso, no prazo de 15 dias.

3.1. Análise preliminar do órgão ou entidade de exercício do agente público solicitante

É o órgão ou entidade em que o agente público atua que detém maior conhecimento sobre suas competências institucionais, sobre suas atribuições e sobre as atividades que efetivamente exerce em sua rotina de trabalho. Por essa razão, a manifestação prévia do órgão ou entidade de exercício do solicitante é subsídio fundamental para todo o procedimento de análise de riscos de conflito de interesses delineado na Portaria Interministerial nº 333/2013.

Conforme veremos a seguir, a análise do órgão ou entidade consiste basicamente em quatro etapas, a saber: (i) o juízo de admissibilidade; (ii) a verificação de impedimento de outra ordem; (iii) a análise de risco de conflito de interesses; (iv) e, caso conclua-se pela existência de risco de conflito relevante, o tratamento do risco identificado (recomendação de não exercício da atividade pretendida ou proposição de medidas de mitigação do risco, de forma a torná-lo irrelevante). Ressalta-se que cumpre averiguar a existência de impedimentos de outra ordem antes do início da análise de conflito, tendo em vista que, por si só, esses vedam o exercício da atividade privada e, portanto, tornam desnecessária a análise de risco de conflito de interesses.

Segue um esquema com questões fundamentais que servem como orientação para a realização da análise do órgão ou entidade de exercício do solicitante:

1.	Juízo de admissibilidade	A solicitação tem relação com a Lei nº 12.813/2013 e atende aos requisitos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013?
2.	Verificação de impedimento de outra ordem	Há impedimentos legais de outra ordem que, por si só, proíbem a situação objeto da consulta ou pedido de autorização? Deve-se verificar, por exemplo, a Lei nº 8.112/1990 (no caso de estatutários), normas que regulam a carreira específica do agente público em questão ou normas internas do próprio órgão ou entidade.
3.	Análise de risco de conflito de interesses	É possível associar a situação descrita pelo agente público solicitante a alguma das hipóteses definidas no art. 5º da Lei nº 12.813/2013? Em qual(is) dos incisos a situação se enquadra? A situação em estudo pode, de fato, comprometer o interesse coletivo ou influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública? Como?
4.	Tratamento do risco de conflito de interesses identificado	É possível vislumbrar medidas para efetivamente mitigar o risco de conflito de interesses identificado?

⁶ Por meio da Portaria nº 1.705, de 17 de maio de 2019, a Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção subdelegou as atribuições previstas no Art. 2º da Portaria CGU nº 1.911/2013 ao Diretor de Prevenção da Corrupção.

⁷ Conforme o art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013, a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada deverão conter, no mínimo, os seguintes elementos: (I) identificação do interessado; (II) referência a objeto determinado e diretamente vinculado ao interessado; e (III) descrição contextualizada dos elementos que suscitam a dúvida.

3.1.1. Juízo de Admissibilidade

O juízo de admissibilidade visa a verificar se a consulta ou o pedido de autorização apresentado: (i) diz respeito à Lei nº 12.813/2013; (ii) é referente a situação concreta (não em tese); (iii) está relacionada diretamente ao agente público solicitante; (iv) apresenta os elementos necessários a se proceder à análise de mérito (conforme art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013). O solicitante deve fornecer, no próprio formulário de solicitação, todos os dados fáticos que permitam ao órgão ou entidade responder com segurança à questão concreta apresentada.

Ainda que não haja parâmetros predefinidos que contemplem todas as informações possíveis de serem submetidas à apreciação da Administração, algumas questões básicas podem ser identificadas. Segue, assim, relação não exaustiva de elementos que devem ser observados, no que couber a cada caso concreto:

Atuação no serviço público
• Cargo/função no serviço público, suas atribuições e as atividades efetivamente desempenhadas em sua rotina de trabalho no setor público; • Se o agente público participa de comissão ou órgão colegiado; • Se o agente público está em gozo de afastamento.
Atuação pretendida no setor privado
• Cargo/função a ser ocupado no exercício da atividade privada, suas atribuições e as atividades que pretende exercer; • Especificação da área na qual pretende atuar (ex.: advocacia na área trabalhista, tributária, previdenciária, ambiental, etc.); • Identificação da atual/potencial clientela/empregador/contratante.
Contrato de trabalho
• Identificação do empregador; • Identificação do objeto do contrato; • Identificação da natureza do vínculo que será estabelecido (contratado, autônomo, profissional liberal etc.); • Especificação se haverá ou não remuneração pelo serviço; • Especificar a periodicidade ou duração da prestação do serviço (ex.: regular, eventual, 3 meses, 1 ano etc.); • Quando e como o serviço será prestado.
Relação entre a atuação no serviço público e na atividade pretendida no setor privado
• Especificação da relação da atividade privada/cliente/empregador com o órgão/entidade ao qual é vinculado; • Se a atividade pretendida é para empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente público ao qual o servidor está vinculado; • Se o agente público já trabalhou em algum processo relativo a essa empresa em seu órgão ou entidade, com descrição sobre essas atividades.

Caso elemento essencial à individualização da atividade pretendida pelo agente público esteja ausente da solicitação, a unidade responsável pela análise do órgão ou entidade deve registrar no SeCI que essa não atende aos requisitos do art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013 e, no campo justificativa, ou em documentação anexa no SeCI, orientar o solicitante a especificar os elementos ausentes em uma nova solicitação, se for de seu interesse. Isso encerrará o processo no sistema, que comunicará automaticamente o fato ao interessado.

Se entender possível e conveniente, no entanto, a unidade responsável poderá entrar em contato diretamente com o agente público interessado para que esse complemente as informações constantes do formulário de consulta ou do pedido de autorização. Tanto esse contato inicial como a apresentação das informações devem ocorrer fora do SeCI, devendo a unidade competente registrar o histórico da comunicação no SeCI, incluindo as informações prestadas pelo interessado, quando do registro de sua resposta no sistema.

Somente se atendidos os requisitos de admissibilidade, cumpre proceder à verificação de existência de impedimentos de outra ordem e, caso não exista nenhum, à análise do risco de conflito de interesses.

Em resumo, o juízo de admissibilidade consiste na resposta à seguinte questão:

A solicitação atende aos requisitos de admissibilidade?

- A consulta ou pedido de autorização diz respeito à Lei nº 12.813/2013?
- O objeto da consulta ou pedido é uma situação concreta?
- O objeto da consulta ou pedido de autorização está relacionado diretamente ao interessado?
- A descrição da situação é suficiente para proceder à análise de riscos de conflito de interesses?

SIM	NÃO
• Realiza-se a verificação de impedimento de outra ordem e, caso inexistente, procede-se à análise de mérito.	• Elabora-se despacho fundamentado orientando o solicitante a apresentar nova solicitação com as informações faltantes e registra-se a resposta no SeCI, anexando o despacho.

3.1.2. Impedimentos de outra ordem

São considerados impedimentos de outra ordem aquelas vedações expressas em outras legislações (distintas da Lei nº 12.813/2013) e que, por si sós, são suficientes para vedar o exercício da atividade privada pretendida pelo solicitante. Trata-se, portanto, de óbices que restringem a atuação em âmbito privado e que, consequentemente, tornam desnecessária a análise de mérito quanto ao risco de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813/2013.

Assim, o analista deve, antes de analisar a consulta ou pedido de autorização com base na Lei nº 12.813/2013, avaliar a legalidade da solicitação sob aspectos previstos em outros normativos aplicáveis na legislação de pessoal, seja de caráter geral ou específica do cargo ou emprego ocupado pelo agente público solicitante. É o caso, por exemplo, de regras sobre (in)compatibilidade de horários, sobre regime de dedicação exclusiva, sobre proibição de acumulação de cargos etc.

Impedimentos de outra ordem podem estar previstos:

- em normativos internos do órgão ou entidade;
- na legislação da carreira, a exemplo dos agentes públicos das Agências Reguladoras e de professores de universidades e institutos federais de ensino; e
- nas regras do regime jurídico aplicável, como a Lei nº 8.112/1990, a exemplo da vedação ao exercício de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, e ao exercício do comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário (art. 117, X).

Atenção!

Por vezes há impedimentos em normas que regulamentam o exercício de profissões liberais, a exemplo da Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que prevê algumas incompatibilidades e impedimentos em seu art. 28.

Sempre que necessário, cabe a ressalva, no despacho que conclui a análise do órgão ou entidade, de que eventuais impedimentos decorrentes de regulamentos que versem sobre o exercício de profissões liberais devem ser verificados junto ao Conselho Profissional pertinente, ou à autoridade a quem a norma conferir competência para tanto. Cabe, assim, ao agente público consultar o respectivo Conselho.

Esse tipo de impedimento, portanto, não deve ser confundido com conflito de interesses em sentido estrito, tampouco deve ser utilizado como justificativa para indeferir a pretensão do solicitante com base na Lei nº 12.813/2013.

Por fim, ressalta-se que, a qualquer tempo, caso sobrevenha norma que passe a impedir o exercício de atividade previamente autorizada, cumpre ao órgão ou entidade rever eventual decisão que tenha permitido a atividade em questão. Essa revisão, decorrente da prerrogativa inscrita no art. 53 da Lei nº 7.984/1999, deverá se dar por via administrativa,

exteriormente ao SeCI e aos procedimentos delineados na Portaria Interministerial nº 333/2013, seguindo-se os trâmites comumente utilizados pelo órgão ou entidade. Não é possível modificar uma decisão já publicada no sistema SeCI. Dessa forma, ressalta-se a necessidade de notificar a(s) instância(s) interna(s) do órgão ou entidade responsável(eis) pelo acompanhamento das autorizações para exercício de atividade privada concedidas, de acordo com as responsabilidades definidas pela estrutura de governança interna.

Regime de dedicação exclusiva

Sobre o regime de dedicação exclusiva, convém ressaltar que, consoante o entendimento da Advocacia-Geral da União, exarado no Parecer nº 053/2014/DECOR/CGU/AGU, os titulares de cargos públicos em regime de dedicação exclusiva, previstos na Lei nº 11.890/2008, podem, desde que haja compatibilidade de horários, desempenhar, paralelamente ao exercício da função pública, as atividades de magistério, participação em conselhos de administração e fiscal de empresas com capital social de titularidade da União, colaboração esporádica em assuntos de especialidade do servidor público e, destaque-se, exercer outras atividades não potencialmente causadoras de conflito de interesses com o cargo público ocupado.

Impedimentos em razão de normas que regulamentam a profissão

Embora a Constituição de 1988 consagre, no inciso XIII de seu artigo 5º, a liberdade profissional como um dos direitos fundamentais do homem, admite algumas restrições legais ao exercício profissional. Nesse sentido, aos conselhos profissionais são conferidas, por lei, as funções de registro dos profissionais liberais devidamente habilitados a exercer suas profissões, na forma da legislação, bem como de fiscalização do exercício dessas profissões. A finalidade precípua de tais entidades é justamente autorizar o exercício profissional àqueles que preencham os requisitos previstos em lei, bem como verificar se sua atuação se dá em conformidade aos padrões técnicos e éticos estabelecidos pela própria categoria profissional. Dessa forma, é correto entender que os Conselhos Profissionais exercem verdadeiro poder de polícia, uma vez que podem limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público. Nesse diapasão, caso haja previsão em lei específica, compete ao conselho profissional competente averiguar eventual incompatibilidade ou impedimento ao exercício da profissão liberal.

Caso verifique-se que uma vedação prevista em norma estranha ao tema de conflito de interesses seja suficiente para vedar ao agente interessado o exercício da atividade pretendida, o analista deverá escolher a opção “Há impedimento de outra ordem, não relacionado à Lei nº 12.813/2013” no sistema e anexar à resposta os documentos que fundamentam essa manifestação. Isso encerrará o processo no SeCI, que notificará o agente público interessado da decisão. Caso a situação ou a interpretação legal que subsidiou o entendimento pela existência de impedimento legal venha a ser superada no âmbito do órgão ou entidade, seguindo os trâmites dos processos administrativos internos, com base na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o interessado poderá apresentar nova consulta sobre riscos de conflito de interesses no SeCI, caso seja de seu interesse.

3.1.3. Análise de riscos de conflito de interesses

A análise de riscos de conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal deve ter como foco verificar:

- se a situação concreta apresentada se enquadra nas hipóteses de conflito de interesses durante o exercício de cargo ou emprego elencadas no art. 5º da Lei de Conflito de Interesses – LCI (Lei nº 12.813/2013);⁸ e
- caso constata-se o enquadramento, o grau de relevância do risco de conflito de interesses identificado (relevante ou não).

8 Análise de risco de conflito de interesses para fins do inciso II do art. 6º da Lei nº 12.813/2013, “quarentena”, até o presente momento, tem sido feita apenas pela Comissão de Ética Pública, com relação às autoridades do art. 2º da Lei nº 12.813/2013. Isso porque, com relação ao público da CGU, o inciso II do art. 6º se aplicaria apenas aos agentes públicos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.813/2013, o qual carece de regulamento. Enquanto não sobrevier regulamento para definição de quem são esses agentes públicos, a aplicação do inciso II, art. 6º Lei resta prejudicada e, portanto, não deve fazer parte da análise preliminar.

O item 4 deste guia traz orientações específicas sobre como analisar a incidência de risco de conflito de interesses em uma situação concreta levando-se em consideração cada uma das hipóteses descritas nos incisos do art. 5º da Lei. As situações que configuram conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, descritas no art. 6º da Lei não são objeto de análise deste Manual. Ressaltamos que, até a edição de normativo que regulamente o parágrafo único do art. 2º da LCI, o disposto no inciso II, art. 6º da LCI não é aplicável aos agentes públicos sob a competência da CGU no âmbito da Lei nº 12.813/2013⁹.

Na hipótese de não se identificar a incidência de risco relevante de conflito de interesses no caso em análise, o agente público poderá ser autorizado a exercer a atividade privada em questão pelo próprio órgão ou entidade, e o processo será finalizado no SeCI, com a devida notificação do agente público interessado. Para tanto, o analista deverá escolher a opção “Não há risco de conflito de interesses relevante – autorização concedida” no sistema, e anexar à resposta os documentos que fundamentam essa manifestação.

Recomenda-se, contudo, notificar o chefe imediato do agente público sobre o teor do processo e da autorização concedida, para ciência e acompanhamento, no que for pertinente. Na notificação ao chefe imediato deve-se ressaltar o caráter restrito das informações, tendo em vista que parte do conteúdo tem caráter pessoal.

Caso a conclusão seja no sentido de risco de conflito de interesses relevante, o analista registrará no Sistema a opção “Há risco de conflito de interesses relevante – autorização negada” na aba “Resposta do órgão ou entidade” no sistema, e anexará à resposta os documentos que fundamentam essa manifestação. O processo então será enviado para a CGU, que procederá à revisão da análise preliminar realizada pelo órgão ou entidade.

3.1.3.1. Medidas mitigatórias

A Portaria Interministerial nº 333/2013 atribui exclusivamente à CGU a prerrogativa de concessão de autorização condicionada, quer dizer, de autorizar o exercício de uma atividade privada sobre a qual incida risco de conflito de interesses relevante, desde que considere que a adoção de medidas condicionantes seja suficiente para eliminar ou mitigar o risco identificado. Cabe à unidade responsável pela análise preliminar indicar, de antemão, no entanto, se vislumbra ser possível a mitigação do risco de conflito de interesses apontado, bem como de propor à CGU algumas medidas que, a seu critério, sejam suficientes para tanto.

Assim, caso se conclua pela incidência de risco de conflito de interesses relevante na situação sob análise, o analista deverá ponderar sobre a possibilidade de se propor medidas que, ao condicionarem o exercício da atividade privada em questão, eliminem ou mitiguem o risco identificado a ponto de torná-lo irrelevante. Caso conclua pela viabilidade da aplicação de medidas mitigatórias, o analista poderá compartilhar as informações do processo, juntamente com proposta de medidas mitigatórias, com a chefia imediata do agente público solicitante, para manifestação sobre a adequabilidade das medidas sugeridas. O encaminhamento do processo para a chefia imediata, contudo, não ocorre pelo SeCI, devendo seguir os trâmites internos do órgão ou entidade, nem altera os prazos estipulados na Portaria Interministerial nº 333/2013.

A possibilidade de proposição de medidas mitigatórias está em consonância com o entendimento de que, ao se analisar uma consulta sobre o risco de conflito de interesses ou um pedido de autorização para o exercício de atividade privada, deve-se sopesar todos os elementos disponibilizados na demanda, a fim de que não haja indevida ou excessiva restrição ao exercício de atividades privadas por agentes públicos. Por certo, contudo, nem sempre será viável a determinação de medidas de mitigação do risco de conflito de interesses. Qualquer medida que não seja suficientemente efetiva em prevenir a ocorrência de situação que possa comprometer o interesse coletivo ou representar prejuízo à função pública do solicitante deverá ser desconsiderada. Além disso, apenas nos casos em que não haja prejuízo evidente ao desempenho da função pública ou aos interesses do órgão/entidade ou do próprio Estado, deve-se contemplar a possibilidade de limitação do exercício da função pública de forma a evitar que entre em conflito com os interesses privados do interessado.

⁹ De acordo com o parágrafo único do art. 8º da LCI, a Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º, ou seja, ocupantes de cargo e emprego de: a. Ministro de Estado; b. de natureza especial ou equivalentes; c. de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e d. do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. A Controladoria-Geral da União atua nos casos que envolvam os demais agentes públicos

Podemos citar como exemplos de **medidas mitigatórias**:

- a assinatura de termo de compromisso junto ao órgão ou entidade obrigando-se a não prestar, em qualquer hipótese, serviços a determinada pessoa ou grupo de pessoas;
- a exigência de abster-se de atuar, no âmbito do órgão ou entidade, em processos e assuntos que possam ser do interesse de determinada pessoa ou grupo de pessoas; e
- a determinação de não militar, no exercício da atividade privada em questão, em determinada área ou matéria.

Entende-se por medidas mitigatórias, nos termos da Portaria Interministerial nº 333/2013, aquelas medidas específicas que limitem a atuação privada do agente ou, em situações excepcionais, o exercício de seu cargo ou emprego público, de forma a tornar irrelevante o risco de conflito de interesses. Medidas genéricas, que se aplicam indiscriminadamente a todos os agentes públicos vinculados ao órgão ou entidade, como a obrigação de obedecer a determinados dispositivos de seu código de ética ou de uma lei específica, não são consideradas medidas mitigatórias, e não precisam ser submetidas à revisão da CGU.

Caso a conclusão do analista seja, portanto, no sentido de risco de conflito de interesses relevante com possibilidade de mitigação, o analista registrará no Sistema a opção “Há risco de conflito de interesses relevante – autorização negada” na aba “Resposta do órgão ou entidade” no sistema, e anexará à resposta os documentos que fundamentam essa manifestação. O processo então será enviado para a CGU, que procederá à revisão da análise preliminar realizada pelo órgão ou entidade, inclusive com relação às propostas de mitigação de riscos identificadas.

Quanto às recomendações e exigências postuladas pela unidade responsável pela análise preliminar e avaliadas pela CGU importa salientar que o dever de observar e de zelar pelo seu cumprimento recai também sobre o agente público. Tal entendimento emana do art. 4º da Lei nº 12.813/2013, que dispõe ser dever do ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada. Dessa forma, o consulente deve estar ciente de que, ainda que a análise de sua consulta ou pedido de autorização conclua pela possibilidade de exercício da atividade desejada, a manifestação poderá vir acompanhada de medidas para a prevenção ou eliminação do conflito de interesses, cujo ônus da observância será do próprio agente público.

3.1.4. Consulta a ementas de decisões anteriores

A fim de subsidiar a análise do órgão ou entidade, entende-se como boa prática que sejam consultadas as ementas de decisões anteriores do próprio órgão ou entidade, assim como o Ementário de decisões da STPC/CGU em sede de revisão¹⁰.

O Ementário da STPC/CGU é uma relação de todas as decisões emitidas pela STPC/CGU em sede de revisão e publicadas em forma de ementas que resumem os principais aspectos da solicitação e da decisão, preservando-se as informações de ordem pessoal ou aquelas protegidas por sigilo.

É possível realizar busca por órgãos de interesse ou por palavras-chave. Algumas dicas para a busca de informações no Ementário da STPC/CGU:

- (1) Definir o núcleo da questão que precisa ser pesquisada (de acordo com cada inciso do art. 5º da LCI);
- (2) Buscar pelo órgão de exercício (na coluna do órgão), associado com a atividade a ser exercida (na coluna da Ementa).
- (3) Se não encontrar a informação buscada no órgão/entidade de exercício, procurar por outros órgãos/entidades que tenham características parecidas e relevantes para a análise em questão.

O Ementário é publicado mensalmente no website da CGU: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/sei>. Como trata-se de uma publicação de dados abertos, a planilha está em formato .csv, mas pode ser trabalhada em editores de planilhas, padrão, como o Libre Office Calc e Microsoft Excel.

10 Acessível no url <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/sei>

3.1.5. Conclusão da análise

O documento de conclusão da análise do órgão ou entidade deve ser fundamentado, trazendo a descrição completa dos elementos, de fato e de direito, que permitiram ao analista chegar à conclusão final. A fundamentação é essencial para que o agente público solicitante compreenda de que forma seu órgão ou entidade interpreta o marco normativo pertinente, a fim de se adequar. Essa fundamentação também é importante para que, quando for o caso, a equipe da CGU que analise o processo em sede de revisão entenda as razões que levaram o órgão ou entidade à decisão em questão, permitindo um trabalho mais célere e seguro do órgão de controle.

3.1.6. Elaboração da ementa

É importante que o órgão ou entidade dê transparência àquelas decisões emanadas em razão das consultas sobre conflito de interesses e dos pedidos de autorização, publicando informações referentes às decisões, inclusive, em formato aberto.

No entanto, o usuário do Sistema eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses - SeCI - fornece informações sobre sua vida privada toda vez que o utiliza, e o faz na expectativa de obter uma orientação que lhe permita prevenir ou mitigar situação de risco de conflito de interesses. A garantia de que as informações fornecidas pelo interessado serão utilizadas somente para o fim a que foram prestadas é o que torna o SeCI uma ferramenta eficaz. Dessa forma, não é possível divulgar o inteiro teor das solicitações encaminhadas pelo sistema. Essas informações dizem respeito à vida privada dos agentes públicos, e estão protegidas pelo art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018).

Isso não quer dizer que nenhuma informação relativa às consultas e pedidos de autorização encaminhados via SeCI possa ser divulgada a terceiros. A CGU disponibiliza as ementas de todas as decisões tomadas pelo órgão no atendimento das solicitações encaminhadas pelo SeCI, em formato aberto preservados os dados pessoais dos solicitantes, no endereço: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/seci>. Esse mesmo formato pode ser utilizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal para dar transparência às decisões emitidas no âmbito do SeCI. Para tanto, é importante omitir do extrato a ser divulgado qualquer dado que permita a identificação do demandante.

Ressalta-se que a publicação das Ementas, além de conferir maior transparência às decisões, também permite a busca de precedentes e entendimentos reiterados dos órgãos e entidades. Nesse sentido, o texto deve ser elaborado de forma que facilite a busca.

No SeCI, a ementa deve ser incluída no campo “Justificativa” da aba Resposta do Órgão/Entidade, o qual permite um texto de até 2048 caracteres¹¹. Pelo tamanho relativamente pequeno do campo, recomendamos que sua elaboração siga as regras propostas ao final deste documento.

3.2. Análise da CGU em sede de revisão

Caso a conclusão da análise da consulta ou pedido de autorização no órgão ou entidade do solicitante seja pela existência de risco de conflito de interesses relevante, a solicitação será automaticamente encaminhada à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da CGU, via SeCI, para análise em sede de revisão. Recebida a demanda, o prazo de resposta da STPC/CGU é de 15 dias, prorrogáveis por igual período.

3.2.1. Solicitação de informações adicionais ao órgão ou entidade de exercício do solicitante

A manifestação do órgão/entidade deve estar fundamentada com as razões que o levaram a opinar pela incidência de risco de conflito de interesses relevante no caso em questão. Caso necessário, a STPC/CGU pode solicitar informações adicionais ao órgão/entidade, a fim de:

- a) obter maior detalhamento sobre os fundamentos que levaram o órgão a fechar o entendimento; e/ou
- b) obter informações adicionais para considerar informações não avaliadas no âmbito da análise do órgão ou entidade.

¹¹ Caso tenha dúvida, uma dica é elaborar a prévia da ementa no Word e utilizar a ferramenta Revisão > Contar Palavras.

O pedido de informações adicionais, o qual está previsto no § 1º do art. 8º da Portaria Interministerial nº 333/2013, é encaminhado pela CGU à unidade responsável pela análise preliminar por meio eletrônico, via SeCI.

A Unidade Responsável tem 10 dias para responder. Nesse caso, o prazo da Controladoria fica suspenso aguardando resposta do órgão ou entidade. Informações adicionais podem ser solicitadas mais de uma vez. Ressalta-se que o pedido de informações adicionais da STPC/CGU é dirigido ao órgão ou entidade que proferiu decisão preliminar, não ao agente público solicitante.

3.2.2. Manifestação da CGU

Uma vez que a STPC/CGU tenha todas as informações necessárias, procede-se à análise quanto: (i) ao enquadramento do caso concreto às hipóteses de conflito previstas no art. 5º da LCI; e quanto (ii) à relevância do risco de conflito de interesses identificado, a fim de confirmar ou corrigir decisão proferida em análise do órgão ou entidade de exercício do agente público solicitante.

3.2.3. Medidas mitigatórias

A STPC/CGU pode, em sede de revisão, concordar com medidas as mitigatórias propostas pelo órgão ou entidade para prevenir riscos relevantes de conflito de interesses identificados, sendo possível, inclusive, complementar o rol de medidas proposto. Caso necessário, a CGU poderá também corrigir a análise do órgão ou entidade que tenha entendido pela impossibilidade de aplicação de medidas para mitigar riscos de conflito de interesses ao propor algumas. As medidas sugeridas pela STPC/CGU, contudo, não podem impactar a gestão da unidade a que o agente público está vinculado. Em razão disso, o órgão ou entidade deve validar as propostas realizadas, usando, para tanto, seus procedimentos internos. Ou seja, tal validação deve ocorrer fora do SeCI.

Caso a CGU se manifeste pela possibilidade de uma autorização condicionada, indicará a necessidade de assinatura de um termo de compromisso formal pelo interessado junto à sua chefia imediata e à unidade responsável pela análise preliminar, em que se obrigue a cumprir as medidas propostas. É de responsabilidade do órgão ou entidade do solicitante providenciar a elaboração e assinatura do termo de compromisso, assim como do monitoramento de seu cumprimento. Além disso, recomenda-se ao órgão ou entidade notificar o chefe imediato do inteiro teor do processo e da autorização concedida, para ciência e acompanhamento, no que for pertinente. Vale ressaltar que, na notificação ao chefe imediato, deve-se esclarecer sobre o caráter restrito das informações, tendo em vista parte do conteúdo ser de caráter pessoal.

3.3. Recurso

O agente público solicitante poderá interpor recurso contra a decisão da STPC/CGU **que entender pela existência de risco de conflito de interesses relevante**, no prazo de 10 dias contados de sua ciência da decisão. A STPC/CGU terá o prazo de 5 dias, contados do recebimento do recurso, para reconsiderar sua decisão. Caso a STPC/CGU não reconsidere, o processo será automaticamente encaminhado pelo SeCI para a Secretaria-Executiva (SE) da CGU, que decidirá sobre recurso no prazo de 15 dias, podendo modificar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

Conforme determina o art. 9º da Portaria Interministerial nº 333/2013, o recurso somente será franqueado ao interessado pelo sistema quando a manifestação da CGU concluir pela incidência de risco de conflito de interesses relevante no caso, seja esse risco mitigável ou não. Caso entenda pela não incidência de risco de conflito de interesses relevante no caso, a manifestação da CGU não é passível de recurso, tendo em vista sua aquiescência, sem ressalvas ao pedido do interessado.

Também não serão passíveis de recurso as manifestações que concluam pelo encerramento do processo sem análise de mérito, seja pelo não atendimento aos requisitos de admissibilidade do art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013, pela incidência de um impedimento de outra ordem ou pela perda do objeto do pedido.

Por fim, devemos ressaltar que a resposta emitida pelo próprio órgão ou entidade e que não conclua pela incidência de risco de conflito de interesses relevante também não é passível de recurso por meio do SeCI. Caso se insurja contra a manifestação de seu órgão ou entidade em sede de análise preliminar, o interessado deverá interpor recurso administrativo contra a mesma, seguindo os trâmites previstos na Lei nº 9.784/1999. Tal recurso será processado externamente ao SeCI.

4. PASSO A PASSO PARA UMA ANÁLISE DE RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES

Ao analisar o mérito de uma consulta sobre o risco de conflito de interesses ou um pedido de autorização para exercício de atividade privada durante o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, faz-se necessário considerar, primeiramente, os incisos do art. 5º da Lei nº 12.813/2013, os quais estabelecem situações que configuram conflito de interesses:

“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.”

A leitura dos dispositivos acima, contudo, deve ser feita em conjunto com o disposto no inciso I, art. 3º da Lei. Ou seja, qualquer análise sobre riscos de conflito de interesses deve superar o mero enquadramento no texto legal e também avaliar de que modo e em que medida a situação pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, tendo em vista o conceito de conflito de interesses estabelecido no inciso I, art. 3º da Lei nº 12.813/13.

“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;”*

A análise realizada deve considerar, ainda, o disposto no inciso V do art. 8º da LCI, o qual estabelece a possibilidade de a Administração “autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância.” Ou seja, ao analisar o mérito da consulta ou do pedido de autorização para exercício de atividade privada, é preciso: (i) **verificar se o conflito questão envolve interesses privados do consulente e interesses públicos da APF** (possíveis conflitos entre interesses públicos de diferentes órgãos ou entidades fogem ao escopo da LCI); (ii) **identificar os riscos** que a situação concreta representa ao interesse coletivo ou ao desempenho da função pública pelo agente; e (iii) **avaliar sua relevância** para a APF.

Com o intuito de orientar a análise de riscos frente a cada um dos incisos do art. 5º em combinação com o conceito de conflito de interesses do art. 3º, sugerimos, a seguir, um roteiro de perguntas que poderá auxiliar na construção de entendimento final acerca da relevância ou não dos riscos.

É cabível a análise de risco de conflito de interesses quando o agente público está em gozo de licença ou período de afastamento?

Sim! As disposições do art. 5º aplicam-se aos agentes públicos mesmo que estejam em gozo de licença ou em período de afastamento, conforme entendimento prevalecente de que tais situações não rompem o vínculo do servidor ou empregado com a Administração Pública¹².

De todo modo, a restrição ao exercício da atividade privada de agente público em gozo de licença ou em período de afastamento deve sempre ser cotejada com a possibilidade real de risco de prejuízo ao interesse público, o que deve ser feito diante das especificidades do caso concreto. Isso significa que cabe à unidade responsável a devida verificação da situação do consulente que esteja de licença ou afastado, visto que, em muitas situações, a mera suspensão da execução de suas atribuições públicas é suficiente para que se elimine um conflito que poderia ocorrer caso o agente estivesse em exercício.

4.1. Uso ou divulgação de informação privilegiada (inciso I, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso I do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre a configuração de conflito de interesses em razão de divulgação ou do uso de informação privilegiada, conforme segue:

“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;”

Sobre a análise de riscos de o agente público divulgar ou utilizar informação privilegiada em proveito próprio ou de terceiro, ao exercer a atividade privada pretendida, tecemos as seguintes observações:

1. No desempenho de suas atribuições, todo agente público tem acesso a diversos tipos de informações armazenadas em bancos de dados, documentos institucionais e/ou sistemas corporativos.
2. Nem toda informação custodiada pelo órgão ou entidade configura informação privilegiada no âmbito da Lei nº 12.813/2013.
3. O fato de a informação ter sido obtida pelo servidor em razão do exercício de suas atribuições públicas tampouco

¹² O Superior Tribunal de Justiça, na decisão do Mandado de Segurança nº 6.808/DF/2000, destacou que o agente público está obrigado a respeitar o que lhe impõe a legislação e os princípios da Administração Pública, mesmo quando em licença para tratar de interesses particulares:

“MANDADO DE SEGURANÇA. FISCAL DE DERIVADOS DE PETRÓLEO E OUTROS COMBUSTÍVEIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. GERÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE INCOMPATÍVEL COM O CARGO OU FUNÇÃO. LICENÇA PARA TRATO DE INTERESSE PARTICULAR. VÍNCULO DO SERVIDOR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEMISSÃO. REINTEGRAÇÃO. I - A via estreita do mandamus tem por finalidade a correção de atos decorrentes de abuso de autoridade, e que estejam violando direito líquido e certo de cidadãos, o que não restou configurado in casu. II - A licença para trato de interesses particulares não interrompe o vínculo existente entre o servidor e a Administração, devendo este estar obrigado a respeitar o que lhe impõe a legislação e os princípios da Administração Pública. III - O Processo Administrativo Disciplinar assegurou ao impetrante os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Segurança denegada.” (STJ - MS: 6808 DF 2000/001 1048-5, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 24/05/2000, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 19.06.2000 p. 107)

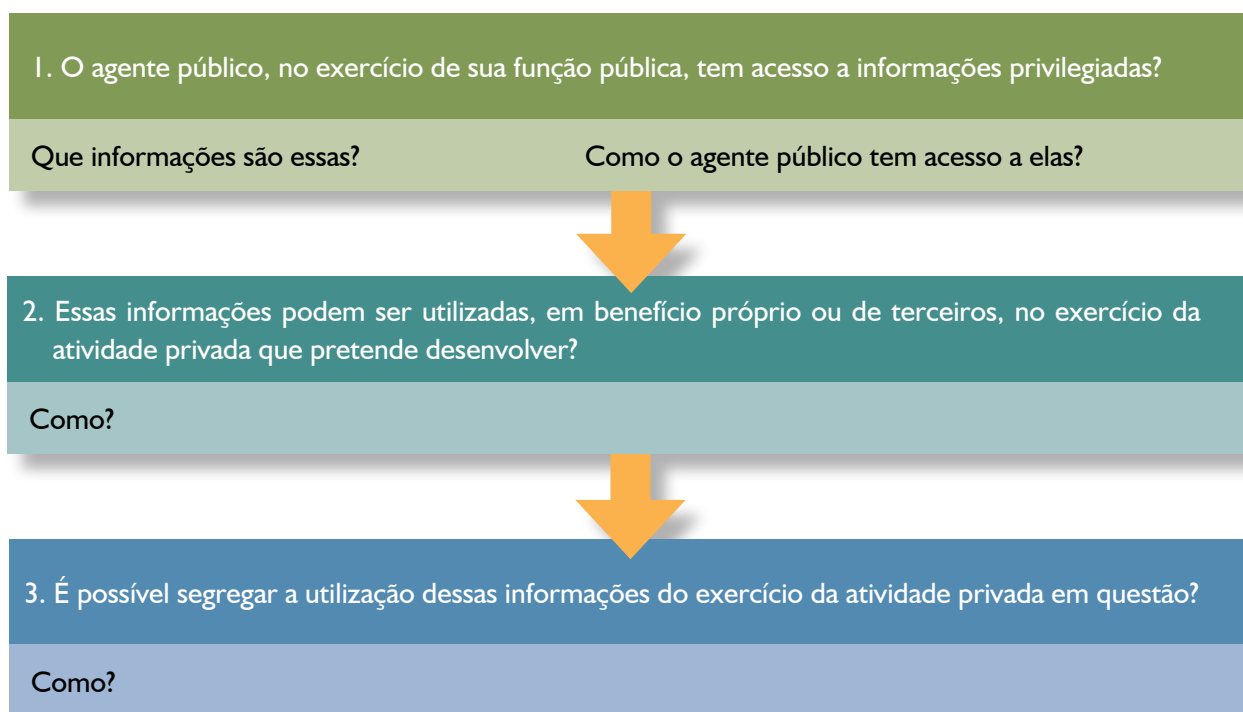
Na mesma direção, o art. 5º da Portaria nº 35, de 1º de março de 2016, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, veio determinar que o servidor que esteja usufruindo a licença para tratar de interesses particulares observará os deveres, impedimentos e vedações da legislação aplicável ao conflito de interesses:

“Art. 5º O servidor que esteja usufruindo a licença para tratar de interesses particulares observará os deveres, impedimentos e vedações da legislação aplicável ao conflito de interesses.”

caracteriza, por si só, uma informação como privilegiada.

4. De acordo com o inciso II, art. 3º da Lei nº 12.813/2013, informação privilegiada é aquela que “diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.”
5. Ainda que as atribuições do cargo ou emprego público ocupado pelo agente possibilitem o acesso a informações privilegiadas, é necessário averiguar se o servidor em questão tem, efetivamente, acesso a tais informações no exercício de suas atividades diuturnas.
6. É necessário avaliar se tais informações poderiam, na prática, ser utilizadas pelo interessado, em benefício próprio ou de terceiros, em sua atividade privada.
7. É necessário considerar, por fim, se seria possível segregar o conhecimento dessas informações do exercício da atividade privada em questão. Ou seja, se seria possível que o agente público, mesmo detendo conhecimento sobre “informação privilegiada”, de alguma forma possa se abster de utilizá-la no exercício da atividade privada pretendida.¹³

Sugerimos, assim, que o analista tente responder a três perguntas básicas:



Análise:

- Respostas positivas às duas primeiras perguntas indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Resposta positiva à terceira pergunta indica que o risco de conflito de interesses, embora exista, pode ser mitigado.

¹³ Como exemplo de informação segregável poderíamos citar o acesso a dados de uma empresa concorrente da empresa para qual o interessado pretende prestar um serviço. Caso a prestação do serviço em questão não envolva o uso de tal informação, essa seria uma informação segregável - o interessado deve resguardá-la, em todo o caso, pois a empresa tomadora do serviço pode ter interesse nela, mas o serviço, em si, prescinde de seu uso. Tal informação deixaria de ser segregável se o próprio serviço a ser prestado envolvesse o uso de tal informação, como seria o caso de uma consultoria sobre a situação do mercado em questão, incluindo a situação das principais concorrentes da empresa tomadora do serviço. Nesse caso, não haveria como assegurar a não utilização da informação na atividade privada do interessado. A informação também deixaria de ser segregável caso o interessado participasse da própria gestão da empresa interessada na informação, pois, enquanto gestor, não poderia apagar a informação de sua memória de maneira a não deixar que seu conhecimento beneficiasse seus atos de gestão.

4.2. Prestar serviços ou manter relação de negócio com pessoa que tenha interesse em decisão do agente público (inciso II, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso II do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre relação negocial com pessoa que tenha interesse em decisão do agente público, conforme segue:

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

(...)

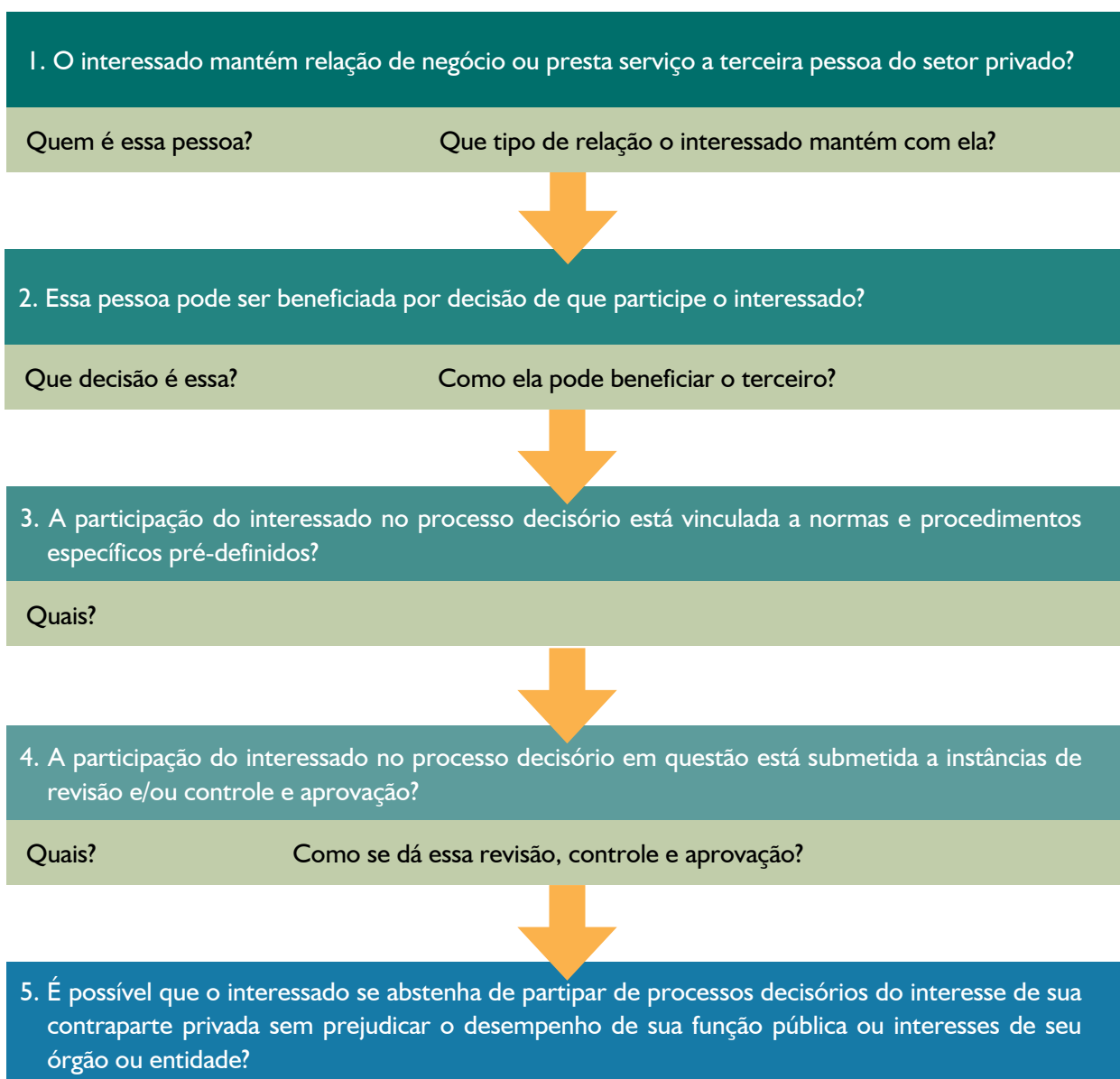
II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;”

Sobre risco de incorrer nesse inciso, elencamos as seguintes reflexões:

1. O enquadramento de uma conduta neste inciso requer, preliminarmente, a identificação de uma relação negocial ou de uma prestação de serviço por um agente público federal a um terceiro do setor privado, pessoa física ou jurídica.
2. Como a caracterização de uma situação de conflito de interesses independe do recebimento de qualquer vantagem ou do ganho pelo agente público, o inciso não pressupõe que a relação seja remunerada¹⁴.
3. Identificada uma relação negocial ou a prestação de serviço, cumpre averiguar se o agente público, efetivamente, exerce influência em processo de decisão que possa ser de interesse da pessoa contratante ou tomadora de seus serviços.
4. Não é necessário que o agente tenha domínio sobre a decisão de interesse do terceiro, apenas que para ela contribua.
5. Não é necessário que o interessado ocupe um cargo de direção para que participe em processos decisórios.
6. É fundamental que se determine a influência que o agente exerce ou pode vir a exercer, ainda que subsidiariamente, sobre determinado processo decisório, qualificando se sua participação é determinante e/ou relevante para os rumos desse processo.
7. Há que se considerar também se sua participação no processo decisório ocorre de forma individual ou de forma colegiada.
8. É necessário averiguar se sua atuação está sujeita a instâncias de revisão ou aprovação superiores.
9. Cumpre examinar se o poder decisório exercido pelo agente é discricionário ou se está vinculado a normas e procedimentos específicos para a sua execução.
10. Por fim, cabe verificar se o interessado poderia abster-se de participar de processos decisórios que possam beneficiar sua contraparte privada, sem prejudicar o desempenho de sua função pública ou os interesses de seu órgão ou entidade.

¹⁴ “A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.” (§ 2º, Art. 4º Lei nº 12.813/2013)

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso II do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, sugerimos responder a cinco perguntas básicas:



Análise:

- Respostas positivas às duas primeiras perguntas indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Respostas positivas à terceira, quarta e quinta perguntas indicam que, embora exista risco de conflito de interesses, talvez o risco possa ser mitigado.

4.3. Exercer atividade incompatível (inciso III, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso em questão trata do exercício de atividade privada que seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, conforme segue:

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

(...)

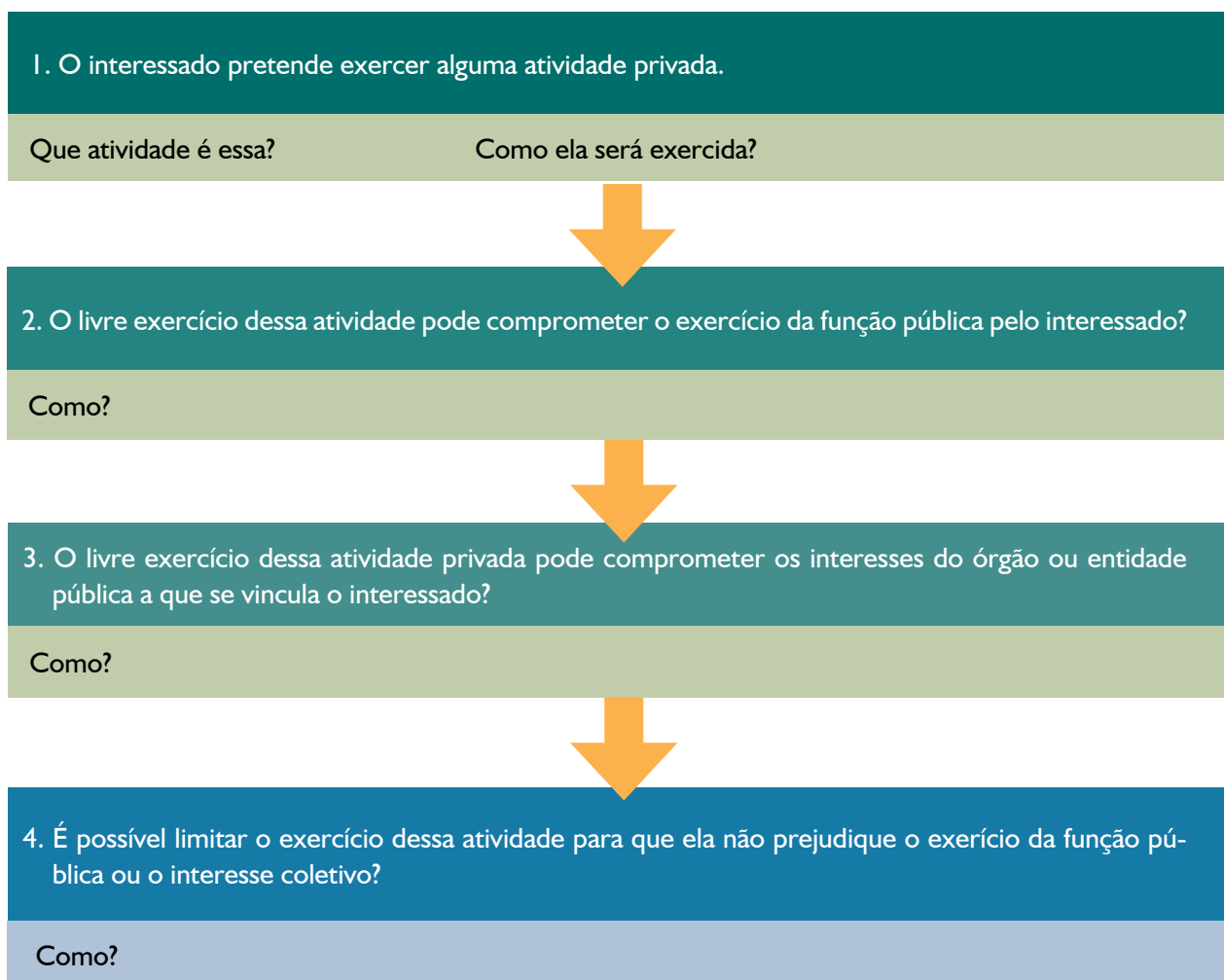
III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;”

Sobre risco de o interessado exercer atividade privada incompatível com as atribuições de seu cargo ou emprego público, elencamos as seguintes reflexões:

1. A incompatibilidade pressupõe a inviabilidade de atuação concomitante no setor público e no setor privado.
2. Para que uma atividade particular seja considerada incompatível com as atribuições de um cargo ou emprego público, é necessário demonstrar como essa atividade embaraça o desempenho da função pública do agente ou o alcance dos objetivos do órgão ou entidade.
3. Na análise de conflito de interesses, deve-se confrontar a atividade privada que o consulente pretende exercer e as atividades efetivamente exercidas na sua rotina de trabalho, a natureza das informações às quais tem acesso, as prerrogativas inerentes ou associadas ao desempenho de suas atribuições e à finalidade institucional (missão) do órgão ou entidade ao qual o agente é vinculado.
4. A incompatibilidade deriva da própria natureza da atividade privada a ser exercida, que, confrontada com as atribuições e competências decorrentes do exercício do cargo ou emprego público, normalmente gera um risco de conflito de interesses insanável.
5. A incompatibilidade decorre não somente do choque entre uma atividade privada e as atribuições do cargo ou emprego público, mas também da correlação entre a atividade privada que o interessado pretende desenvolver e a área de atuação do seu empregador público, quando essa correlação puder comprometer o interesse coletivo ou o desempenho da função pública.
6. A simples correlação entre as áreas e matérias de atuação no setor público e no setor privado não configura, por si só, uma incompatibilidade, haja vista a necessidade de estar caracterizado o inevitável comprometimento do interesse coletivo ou do desempenho da função pública, à luz do conceito de conflito de interesses¹⁵.
7. A incompatibilidade decorre da impossibilidade de exercício concomitante e pleno do cargo ou emprego público e de determinada atividade privada, pois uma das atividades não pode ser exercida em sua plenitude sem que o exercício da outra seja prejudicado.
8. Como a incompatibilidade advém da própria natureza da atividade, e não das circunstâncias de seu exercício, dificilmente comporta mitigação.
9. Ainda que o interesse seja exercer atividade privada correlata à área de atuação de seu empregador público enquanto em gozo de licença em gozo de licença ou em período de afastamento, a análise precisa considerar possível comprometimento ao interesse coletivo.
10. O fato de haver uma correlação entre a atividade privada pretendida e as atribuições de seu cargo ou emprego público ou a área de atuação de seu empregador público não implica, necessariamente, um comprometimento do interesse público, e, em alguns casos, pode até mesmo corroborar o interesse coletivo.

¹⁵ “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;” (inciso I, art. 3º, Lei nº 12.813/2013)

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso III do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, seguem quatro perguntas básicas:



Análise:

- Resposta positiva à segunda indica risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Resposta positiva à terceira pergunta com relação à possibilidade de comprometimento dos interesses públicos indica risco relevante de conflito de interesses no caso em questão. Resposta positiva à terceira pergunta com relação à possibilidade de corroborar com os interesses públicos indica que não há risco relevante relacionado a esse aspecto, mas, ainda assim, é preciso observar a resposta à pergunta 2.
- Resposta positiva à quarta pergunta indica que não se está diante de uma atividade incompatível, por sua própria natureza, com as atribuições do cargo ou emprego público ocupado pelo interessado, mas, possivelmente, de outra situação de conflito de interesses.

4.4. Representar interesses privados junto a órgãos públicos (inciso IV, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso IV do art. 5º trata da atuação como representante de interesses junto a órgão ou entidade da Administração Pública, conforme segue:

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

(...)

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;”

Com relação ao risco de o agente público representar interesses privados junto a órgãos e entidades públicas, tecemos os seguintes comentários:

1. Entende-se que a extensão preconizada no texto do inciso – órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – indica o universo potencial onde o conflito de interesses pode ocorrer.
2. O conflito só poderá, de fato, se concretizar naqueles órgãos e entidades junto aos quais o agente público tenha algum tipo de influência em virtude de sua condição funcional.
3. Busca-se, em última análise, resguardar a impessoalidade e a moralidade em toda a Administração Pública, proibindo-se condutas que coloquem em evidência favorecimentos em razão de prestígio, respeito ou especial relacionamento com colegas de trabalho.
4. Quando o servidor não almeja nem obtém um tratamento diferenciado em função da sua qualidade de agente público, porque sequer é reconhecido como tal, a conduta não tem a potencialidade lesiva exigida pela norma.
5. O risco de conflito de interesses se presume quando o servidor pretende atuar como procurador ou intermediário de interesses de terceiro junto ao órgão ou entidade em que trabalha, onde é conhecido e mantém redes de relacionamento relevantes.

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso IV do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, é necessário responder a três perguntas:

1. A atividade privada a ser exercida envolve a representação de interesses privados junto a órgãos ou entidades públicas?

Que interesses são esses?

Como se daria essa representação?

Junto a que órgãos ou entidades?

2. O livre exercício dessa atividade pode comprometer o exercício da função pública pelo interessado?

Como?

3. A atividade pode ser exercida caso não envolva representação de interesses privados junto aos órgãos e entidades sobre os quais o interessado tenha influência?

Análise:

- Respostas positivas à primeira e à segunda perguntas indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Resposta positiva à terceira pergunta indica que o risco de conflito de interesses identificado pode ser mitigado.

4.5. Praticar ato em benefício de pessoa jurídica de que participe o agente público ou parente seu (inciso V, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso trata da prática de ato em benefício de pessoa jurídica de que participe o próprio agente público ou seu parente:

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

(...)

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;”

A respeito dos riscos envolvidos, seguem comentários:

1. A aplicação deste inciso pressupõe risco de que o agente público interfira deliberadamente em ato de gestão de forma a beneficiar determinada pessoa jurídica de que ele mesmo ou algum parente próximo seu participe.
2. Se o ato beneficiar indiscriminadamente um amplo universo de pessoas jurídicas que se encontrem na mesma situação, entre elas uma empresa de que participe o agente ou parente seu, não há, necessariamente, conflito de interesses nos termos do inciso em comento.
3. Entende-se por participação na pessoa jurídica ser dono (acionista, sócio quotista) ou atuar em sua gestão (administrador).

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso V do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, é necessário responder a cinco perguntas básicas:



Análise:

- Respostas positivas à primeira e à segunda perguntas indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Respostas positivas à terceira, quarta ou quinta perguntas indicam que o risco de conflito de interesses identificado pode ser mitigado.

4.6. Presente de quem tenha interesse em decisão (inciso VI, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O inciso VI trata do recebimento de presentes por parte de interessados em decisão do agente público.

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

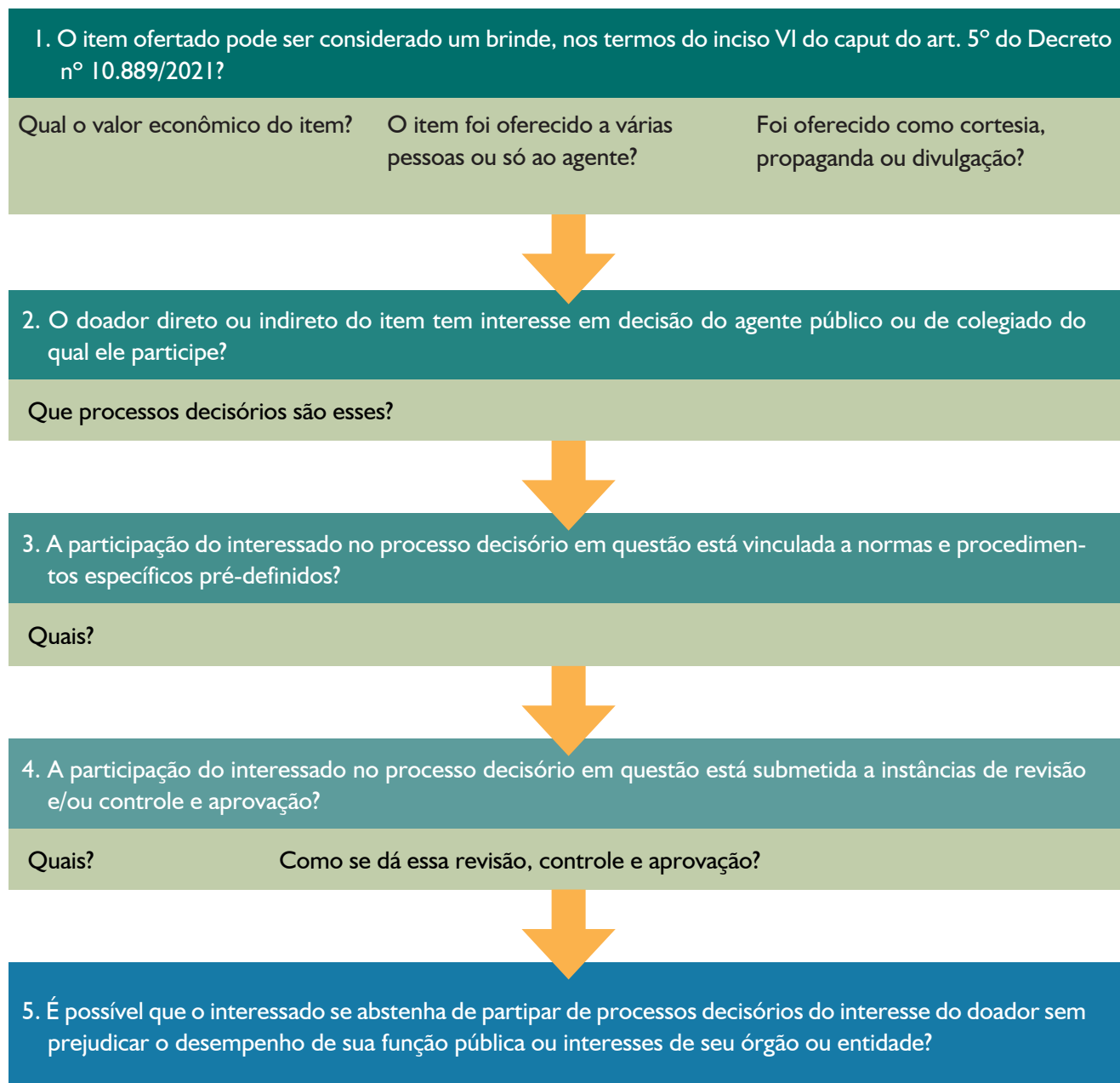
(...)

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;”

A respeito dos riscos envolvidos, seguem observações:

1. O dispositivo em questão foi regulamentado por meio do Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021;
2. Para a caracterização da situação de conflito de interesses descrita no inciso, é necessário que o agente público federal receba um presente cujo doador é uma pessoa que tenha interesses em decisão sua ou de órgão colegiado do qual o agente participe;
3. Essa vedação não se aplica ao recebimento de brinde, conforme disposto no inciso VI do caput do art. 5º do Decreto nº 10.889/2021;
4. De acordo com o Decreto nº 10.889/2021, brindes são itens de baixo valor econômico e distribuídos de forma generalizada, como cortesia, propaganda ou divulgação habitual. Como baixo valor econômico, o Decreto estabelece aquele menor que um por cento do teto remuneratório previsto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição (conforme o § 4º do art. 5º do Decreto 10.889/2021). Em 2 de fevereiro de 2022, o teto remuneratório era de R\$ 39.293,32. Logo, um item poderia ser considerado brinde somente se distribuído de forma generalizada, como cortesia, propaganda ou divulgação habitual e tiver valor estimado abaixo de R\$ 392,93; e
5. A observação do dispositivo em questão não dispensa o servidor público federal de também obedecer ao disposto no inciso XII do art. 117 da Lei nº 8.112/1990, que proíbe a todo servidor público do Poder Executivo federal “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições”.

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso VI do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, é necessário responder a cinco perguntas básicas:



Análise:

- Respostas negativa à primeira pergunta e positiva à segunda pergunta indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Respostas positivas à terceira, quarta ou quinta perguntas indicam que o risco de conflito de interesses identificado pode ser mitigado.

Presente na Lei nº 8.112/1990

O inciso XII do art. 117 da Lei nº 8.112/1990 proíbe a todo servidor público do Poder Executivo federal “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições”. Dessa forma, independentemente de o doador ter interesse em decisão do servidor, se o presente foi ofertado em razão das atribuições do cargo público, sua aceitação é vedada pelo normativo em questão. No entanto, muito embora essa vedação seja suficiente para se negar ao servidor o aceite do presente, não deve ser utilizada para a configuração de uma situação de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813/2013, tratando-se de um impedimento de outra ordem.

Foi inviável recusar ou devolver presente cujo recebimento é ilegal?

De acordo com o art. 18 do Decreto nº 10.889/2021 o agente público deve entregá-lo ao setor de patrimônio de seu órgão ou de sua entidade.

4.7. Prestar serviços a empresa controlada, fiscalizada ou regulada (inciso VII, art. 5º, Lei nº 12.813/13)

O presente inciso refere-se à prestação de serviços a empresa controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

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

(...)

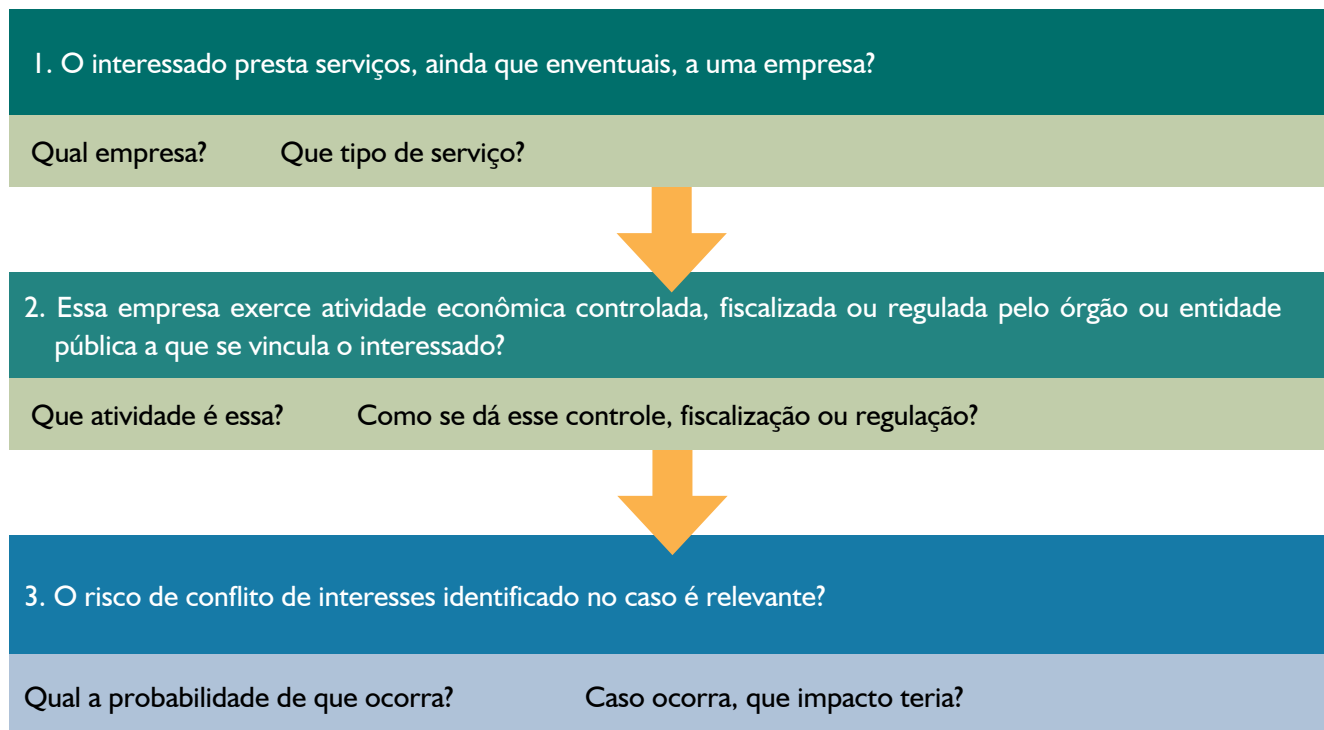
VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.”

Sobre os riscos envolvidos na situação, observa-se:

1. O inciso restringe a vedação apenas às situações que envolvam prestação de serviços a empresas. Assim, havendo prestação de serviço a outros destinatários que não empresas, como ONGs, associações e fundações privadas, não há como se caracterizar o conflito de interesses com fundamento no inciso em comento (salvo se tal entidade representar os interesses de empresas controladas, fiscalizadas ou reguladas, quando se conclui que, nestes casos, o agente presta serviços indiretamente e essas empresas).
2. Há que se verificar se existe relação de controle, fiscalização ou regulação em torno do caso concreto. A verificação deve ser feita fundamentalmente à luz do arcabouço legal que disponha sobre as atribuições e as competências do órgão ou entidade a que o agente público esteja vinculado (o conceito de ente mencionado no inciso).
3. Para enquadramento no referido inciso, é necessário que a atividade precípua (finalística) da empresa submeta-se à fiscalização, controle ou regulação do ente público. O inciso cuida de prestação de serviços a empresa, organização com fins eminentemente econômicos. Como se trata de uma organização com fins econômicos, deve-se verificar se a atividade econômica dessa empresa é regulada, fiscalizada ou controlada pelo órgão ao qual o agente público esteja vinculado. Cuida-se de analisar seu negócio principal, portanto.
4. Há que se atentar para que atividades acessórias da empresa não sejam, erroneamente, consideradas em conjunto com as principais (ex.: gestão de recursos humanos, pagamento de tributos).
5. A restrição emanada desse dispositivo, em regra, independe das condições individuais de efetivo exercício do cargo ou emprego público do consulente, como área de lotação ou atribuições exercidas de fato, vez que advém do próprio vínculo funcional estabelecido entre o agente público e o ente ao qual está vinculado.
6. Constatada a submissão da atividade principal da empresa ao controle, fiscalização ou regulação pelo órgão ou entidade a que se encontra vinculado o agente, estará configurado risco de conflito de interesses relevante, nos termos do inciso VII.

7. Por se tratar de situação para a qual a previsão legal emana restrição objetiva, há pouca margem para se aventar medidas condicionantes que possam mitigar a relação de fiscalização, controle ou regulação configuradora do conflito (se há alguma medida mitigatória aplicável, é provável que o conflito seja irrelevante).

Para relacionar um caso concreto à situação de conflito de interesses descrita no inciso VII do Art. 5º da Lei nº 12.813/2013, sugere-se recorrer a três perguntas:



Análise:

- Respostas positivas à primeira e à segunda perguntas indicam risco de conflito de interesses relevante no caso em questão.
- Resposta negativa à terceira pergunta indica que o risco de conflito de interesses, embora exista, pode não justificar a intervenção da Administração na esfera privada do agente público.

5. SOBRE A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DOS DADOS DO SOLICITANTE

Faz-se necessário atentar para o fato de que as informações de natureza pessoal constantes dos processos de consulta ou pedido de autorização do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI devem ser restritas aos envolvidos em sua análise e no acompanhamento e controle do termo de compromisso, quando for o caso, atentando-se ao marco legal aplicável. Dessa forma, não é o inteiro teor das análises que pode ser divulgado em transparência ativa ou passiva, mas somente aquelas informações não protegidas por restrição legal. Nesse sentido, a elaboração das ementas para publicação deve observar tais restrições legais.

Esclarecemos que os agentes públicos usuários do SeCI fornecem informações sobre sua vida privada toda vez que o utiliza, e o fazem na expectativa de obter orientação que o permita exercer atividade privada sem incorrer em risco de conflito de interesses. A privacidade dessas informações é necessária para manter o valor do serviço prestado, pois o agente público divulgará dados e informações sensíveis – normalmente as mais necessárias ao deslinde da questão.

Como as solicitações encaminhadas pelo sistema contém diversas informações que dizem respeito à vida privada dos agentes públicos, estão protegidas pelo art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Nos termos do inciso V do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, informação pessoal é a informação relacionada à pessoa natural, identificada ou identificável, que diga respeito à sua intimidade, vida privada, honra e imagem. Nos termos do art. 55 desse Decreto, as informações pessoais detidas pelos órgãos e entidades públicos federais terão o acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e somente poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Segundo o art. 57 do mesmo diploma legal, o consentimento da pessoa a que as informações se referem não será exigido:

- a) quando o acesso à informação pessoal for necessário à prevenção e diagnóstico médico;
- b) quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico;
- c) em razão da realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir;
- d) em razão do cumprimento de decisão judicial;
- e) em decorrência da defesa de direitos humanos de terceiros; ou
- f) para proteção do interesse público geral e preponderante.

Já nos termos do art. 58 do Decreto, a restrição de acesso a informações pessoais também não poderá ser invocada quando prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou quando as informações pessoais estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Por fim, o art. 60 do Decreto determina que o pedido de acesso a informações pessoais por terceiros deverá vir acompanhado de comprovação do consentimento expresso da pessoa a que a informação se refere; comprovação de processo de apuração em curso; demonstração do interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância; ou demonstração da necessidade do acesso à informação requerida para a defesa dos direitos humanos ou para a proteção do interesse público e geral preponderante.

Isso quer dizer que, a não ser que se forneça uma justificativa nos termos explicitados acima, o acesso às informações pessoais prestadas pelo interessado no âmbito de uma consulta sobre risco de conflito de interesses ou pedido de autorização para o exercício de atividade privada encaminhado via SeCI somente deve ser franqueado aos agentes públicos diretamente envolvidos em sua análise e em seu acompanhamento.

Importante ressaltar, também, que as informações constantes de consultas ou pedidos de autorização por meio do SeCI somente devem ser utilizadas para o fim a que foram prestadas, nos termos dos incisos I a III, art. 6º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD):

"Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

(...)"

A LGPD inclusive delimita com precisão as hipóteses em que o tratamento de dados pessoais é permitido:

"Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ;

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;(redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

(...)

§ 5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores deverá obter consentimento específico do titular para esse fim, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei.

§ 6º A eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas nesta Lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular.

(...)

Art. 8º O consentimento previsto no inciso I do art. 7º desta Lei deverá ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular."

Dessa forma, nos termos da LGPD, os dados pessoais do consulente armazenados no SeCI somente devem ser utilizados para a finalidade para a qual foram fornecidos pelo interessado. E, atualmente, essa finalidade é aquela disposta no art. 2º da Portaria Interministerial nº 333/2013:

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

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

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

Parágrafo único. O servidor ou empregado público poderá formular a consulta e o pedido de que trata o caput em caso de superveniência de situação que configure potencial conflito de interesses."

Atenção!

Isso não quer dizer que o sistema não possa ser utilizado para subsidiar ações de auditoria ou correição. Dados do SeCI podem ser usados para a realização de análises de riscos, identificação de vulnerabilidades ou prospecção de questões emergentes, por exemplo, bem como para evidenciar se a prevenção de conflito de interesses está atingindo os objetivos esperados.

Mas, mesmo em tais casos, a privacidade das informações prestadas pelos usuários do sistema deve ser respeitada. Essas informações não devem ser utilizadas de forma individualizada, mas devem ter seu uso restrito à finalidade de se produzirem estatísticas, de forma anonimizada, protegendo-se a identidade dos consulentes.

Tal entendimento está alinhado com o art. 12 da LGPD:

"Art. 12. Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido."

E quando a consulta ou pedido de autorização para exercício de atividade privada versa sobre situação já existente, ou situação privada já em curso? Caso a manifestação final no âmbito do SeCI conclua que há risco relevante de conflito de interesses, caberia o encaminhamento do processo para a unidade de correição competente?

É fato que os agentes públicos que incidirem em conflito de interesses, de acordo com o devido processo legal, devem ser responsabilizados, conforme o art. 12 da Lei nº 12.813/2013. É fato também que a LGPD, prevê, no inciso II do art. 7º, a possibilidade de tratamento de dados pessoais em razão do cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. É importante ressaltar, contudo, que o tratamento de dados pessoais previsto no art. 7º da LGPD não dispensa o controlador de garantir a observância dos princípios listados no art. 6º da Lei, conforme estabelece o parágrafo 6º do mesmo dispositivo. E, conforme visto no texto acima, o tratamento de dados pessoais em conformidade com a LGPD deve visar a propósitos explícitos e informados e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades (art. 6º).

Dessa forma, a disponibilização dos dados pessoais do consulente para fins diversos daqueles preconizados na Portaria Interministerial nº 333/2013 demandaria a revisão dessa Portaria, de forma a tornar expressa ao interessado a possibilidade de uso dessas informações para outros efeitos, como a instauração de um procedimento de apuração disciplinar, por exemplo.

6. ORIENTAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE EMENTAS

Conforme visto mais acima, a publicação de um resumo das decisões emitidas no âmbito do SeCI em formato de ementas, além de conferir maior transparência às decisões sem comprometer as informações pessoais dos interessados e a finalidade para a qual foram prestadas, também permite a busca de precedentes e entendimentos reiterados dos órgãos e entidades. Nesse sentido, o texto deve ser elaborado de forma que facilite a busca.

Abaixo segue um pequeno guia de referência para confecção das ementas, conforme utilizado pela CGU:

6.1. Verbetes (palavras-chave)

Os verbetes formam a primeira parte da ementa, chamada de CABEÇALHO, e devem ser separados por ponto final. Cada verbete fará referência a pontos centrais: (i) da consulta realizada; e (ii) da análise do órgão ou entidade de exercício do solicitante. Deve-se buscar concisão e palavras com força em significação.

A construção e ordenação dos verbetes seguem uma lógica, qual seja: inicia-se com o verbete que representa a ideia maior para então especificar, ou seja, a mesma lógica de uma organização de conteúdo por “seção - título – subtítulo”. Exemplo: CONFLITO DE INTERESSES. INCISO III. ATIVIDADE INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DO CARGO “X”. EXISTÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES RELEVANTE. Para verbetes referentes a conteúdos mais específicos, que individualizam o caso, deve-se trazer mais informações, seguindo a mesma lógica de organização do conteúdo (do mais geral para o mais específico).

Faz-se necessário observar que alguns verbetes devem ser formatados em caixa alta e negrito e outros apenas em caixa alta, conforme detalhado nas orientações abaixo sobre a estruturação dos verbetes.

Note que, conforme apresentado no quando abaixo, o 7º verbete do cabeçalho, sobre a fundamentação, pode ser formado por uma frase. Ressalta-se que, nesse caso, é necessário buscar, sempre que possível, construir frases nominais (sem verbo) e verbetes com núcleos substantivos (por exemplo: em vez de “É necessário indicar as razões de fato e de direito”, uma possibilidade seria “Necessidade de indicação das razões de fato e de direito”).

6.1.1. Estruturação dos verbetes

Segue referência ao conteúdo dos verbetes, por ordem:

Informações gerais
1º verbete (em CAIXA ALTA e em NEGRITO): CONSULTA ou PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO 2º verbete (em CAIXA ALTA e em NEGRITO): CARGO ou EMPREGO PÚBLICO ocupado pelo consulente. 3º verbete (em CAIXA ALTA e em NEGRITO): OBJETO da consulta, ou seja, dúvida ou atividade pretendida pelo consulente.
Referência à análise do órgão ou entidade
4º verbete (apenas em CAIXA ALTA): ANÁLISE DA “NOME DA UNIDADE RESPONSÁVEL” DO ÓRGÃO “X” 5º verbete (apenas em CAIXA ALTA): MANIFESTAÇÃO do órgão ou entidade no que diz respeito aos riscos de conflito de interesses, conforme segue: - RISCO DE CONFLITO DE INTERESSES RELEVANTE, IMPOSSIBILIDADE DE MEDIDAS MITIGATÓRIAS - RISCO DE CONFLITO DE INTERESSES IRRELEVANTE - RISCO DE CONFLITO DE INTERESSES MITIGÁVEL, TERMO DE COMPROMISSO, MEDIDAS MITIGATÓRIAS 6º verbete (apenas em CAIXA ALTA): ENQUADRAMENTO pelo órgão ou entidade. Exemplo: ART. 5º, INCISO III, DA LEI 12.813/2013. 7º verbete (apenas em CAIXA ALTA): FUNDAMENTAÇÃO, argumento(s) principal(is) apresentado(s) pelo órgão ou entidade. Poderá haver mais de um verbete, a depender dos argumentos na análise preliminar.

Caso o órgão não se manifeste acerca do conflito de interesses por haver concluído que há algum impedimento de outra ordem, deve-se inserir a conclusão a que o órgão chegou. Exemplo: VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DE GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE SOCIEDADE PRIVADA. Nesse caso, em seguida (no 6º verbete), deve-se incluir o enquadramento e a fundamentação referente à vedação destacada na análise, ressalte-se, ainda que não seja de conflito de interesses.

6.1.2. Gênero versus espécie na seleção dos verbetes

Sugere-se, como boa prática, que a Ementa faça referência, quando couber, ao “gênero” e não à “espécie” de determinados tipos de informação. Essa prática tem por objetivo facilitar a busca de decisões precedentes do órgão ou entidade.

Por exemplo, se a decisão conclui pelo enquadramento no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 “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” e, no caso concreto analisado, trata-se de avaliar o risco de beneficiar pessoa jurídica de que participe o “cônjuge” do agente público, convém colocar na ementa a informação por gênero, ex.: “FAMILIAR”, e não por espécie, ex.: “CÔNJUGE”.

Isso porque, se quem participa da pessoa jurídica em benefício da qual o agente público pratica ato, em violação à Lei de Conflito de Interesses, é, por exemplo, o cônjuge, o(a) filho(a) ou o(a) cunhado(a) do agente, não impacta de forma relevante o resultado da análise. O que pode impactar a análise, contudo, é se é o próprio agente público e não um familiar seu quem participa em pessoa jurídica beneficiada, já que a Administração pode restringir a atuação do agente público, mas não a de seus familiares.

Considerando, portanto, que as análises referentes ao enquadramento no inciso V do art. do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 podem variar substancialmente caso a situação se refira a “BENEFÍCIO A PESSOA JURÍDICA DA QUAL PARTICIPE O AGENTE PÚBLICO” ou “BENEFÍCIO A PESSOA JURÍDICA DA QUAL PARTICIPE FAMILIAR DO AGENTE PÚBLICO”, mas não tendem a variar em decorrência do tipo de familiar, convém que a Ementa faça menção a “FAMILIAR” e não ao tipo do familiar em questão.

A conveniência da utilização de “gêneros” e não de “espécies”, ou da utilização dos dois, a depender do caso, virá da experiência prática de cada órgão ou entidade na busca de precedentes. Com a prática, o próprio órgão ou entidade vai começar a observar que a utilização de determinados “gêneros” nas Ementas facilitará a busca de análises sobre situações similares. Sugere-se, que, com a prática, os órgãos e entidades criem vocabulário controlado para auxiliar a produção de Ementas.

6.2. Dispositivo

Após esse conjunto de verbetes indicados acima, virá a segunda parte da ementa, chamada de DISPOSITIVO. O dispositivo é formatado em caracteres verticais (em forma de texto discursivo) e em caixa-baixa.

Nessa parte, deve-se fazer referência ao conteúdo apresentado nos verbetes escolhidos no cabeçalho da ementa, apresentando sucintamente a argumentação trazida na análise do órgão ou entidade do solicitante.

ANEXO – FLUXOGRAMA DE UMA ANÁLISE DE RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES

