

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão de Pessoas

Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

NOTA TÉCNICA Nº 98/2014 /CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

ASSUNTO: Dedicção Exclusiva – Exercício de Atividade Não Remunerada - Lei nº 11.890/08

REFERÊNCIA:

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de consulta proveniente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio do expediente de fls. 20 dos autos em epígrafe, para manifestação desta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas sobre a possibilidade de servidor detentor do cargo de Analista do Comércio Exterior, submetido ao regime de dedicação exclusiva, da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, desempenhar concomitantemente atividades não remuneradas.

2. Entende esta Coordenação-Geral pela possibilidade de o servidor detentor de cargo submetido ao regime de dedicação exclusiva, previsto na Lei nº 11.890, de 2008, desempenhar atividades, públicas ou privadas, não remuneradas, em razão de o regime de dedicação exclusiva, inserto no artigo 17 da Lei nº 11.890, de 2008, vedar tão somente o desempenho de atividades remuneradas, salvo o exercício do magistério, desde que devidamente comprovada a compatibilidade de horários, bem como inexistência de potencial conflito de interesses entre as atividades exercidas e as atribuições do cargo efetivo, observando-se o que dispõe a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

3. Acrescenta-se que nos casos de desempenho de atividades públicas, mesmo não remuneradas, deverão ser observadas as regras constitucionais que tratam da vedação de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, nos termos estabelecidos no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, em observância ao entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União, Súmula nº 246, no sentido de que a vedação à acumulação de cargos dirige-se à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, não apenas à percepção de vantagem pecuniária.

4. Pelo encaminhamento dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

5. De início, relata-se que a consulta foi impulsionada pelo requerimento do servidor XXXXXX, ocupante do cargo de Analista de Comércio Exterior, vinculado aos quadros do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC, à Comissão Setorial de Ética do MDIC, no sentido de verificar a possibilidade desempenhar atividades jurídicas, prática advocatícia *pro bono*, em face das vedações e condições estabelecidas pela Lei 11.890, de 2008 (fls. 1 a 03).

6. A Comissão de Ética do MDIC, por meio da Consulta nº 1/2011 (fls. 4 e 5), entendeu pela inexistência de conflito de interesses no desempenho das atividades pretendidas pelo servidor requerente, porém remeteu a feito à área de Recursos Humanos do MDIC, para manifestação quanto à legalidade da acumulação de atividades, em razão do disposto no artigo 37 da Constituição Federal e na Lei nº 11.890, de 2008.

7. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos ao apreciar o pleito, primeiramente, asseverou que o cargo efetivo ocupado pelo servidor submetia-se ao regime de dedicação exclusiva, nos termos dos artigos 10 e 17 da Lei nº 11.890, de 2008, pontuando, ainda, o disposto no artigo 37, inciso XVI, da Carta Magna, concluindo pela impossibilidade de concessão do pleito do servidor, por ausência de previsão legal, considerando que a lei somente autorizaria o exercício do magistério, respeitada a compatibilidade de horários (fls. 7 e 8).

8. Em manifestação, posterior, o MDIC, por intermédio da Coordenação de Legislação de Pessoal, entendeu pela legalidade do exercício de atividades jurídicas pelo servidor, em razão de a atividade não ser remunerada e ante a ausência de conflito de interesses (fls. 20).

9. Esta, então, Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas, por sua vez ao analisar o pedido encaminhou o feito à Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR-MP, por entender pela necessidade de manifestação jurídica para fundamentar o entendimento a ser levado a efeito pela Secretaria de Gestão Pública (fls. 22 a 26).

10. A CONJUR-MP exarou, assim, o Parecer nº 1134 – 3.33/TLC/CONJUR/MP-CGU/AGU, em 03.09.2013, no qual entendeu pela possibilidade de deferimento do pleito, desde que presentes os requisitos da compatibilidade de horários e a inexistência de potencial conflito de interesses entre a atividade exercida e as atribuições do cargo (fls. 38 a 42).

11. Relatado o essencial, necessário se faz destacar que apesar de a presente análise ter se dado na esfera do requerimento de servidor efetivo detentor do cargo de Analista de Comércio Exterior da Carreira de Analista de Comércio Exterior, os entendimentos aqui firmados são relevantes e compreendem todas os cargos elencados no artigo 10, incisos I a IV, da Lei nº 11.890, de 2008, quais sejam:

- i) Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle;
- ii) Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento;
- iii) Analista de Comércio Exterior da Carreira de Analista de Comércio Exterior; e,
- iv) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

12. O artigo 17 da Lei nº 11.890, de 2008, aplica aos cargos efetivos em tela, discriminados no item anterior, o regime de dedicação exclusiva, nos seguintes termos:

Art. 17. Aos titulares dos cargos integrantes das Carreiras de que trata o art. 10 desta Lei aplica-se o regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários. (sublinhamos)

13. Primeiramente, com relação ao cerne da questão, o exercício de atividades não remuneradas pelos servidores detentores dos cargos da Lei nº 11.890, de 2008, da redação do artigo supra extrai-se que, a Lei nº 11.890, de 2008, restringiu especificamente para esses cargos, em regime de dedicação exclusiva, o exercício de atividades, públicas ou privadas, remuneradas, sem qualquer referência as atividades não remuneradas.

14. Apesar de esta Coordenação-Geral ter perfilhado o entendimento apontado na análise preliminar (Nota Técnica nº 242/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP), no sentido de entender que o regime de exclusividade não tem por objetivo unicamente impedir que o servidor tenha outras fontes de renda, mas sim que haja efetiva e exclusiva dedicação às atribuições do cargo efetivo, em razão da importância dos cargos a que se refere o artigo 10 da Lei nº 11.890, de 2008, forçoso reconhecer, como sabido, que normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, quando a lei não dispuser expressamente de forma contrária, não cabendo interpretação extensiva por parte da Administração Pública, principalmente por estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, adstrita ao princípio constitucional da legalidade, sob pena de se criar norma restritiva de direitos não prevista em lei.

15. Todavia, mesmo nos casos de atividades não remuneradas, há que se verificar o preenchimento dos demais requisitos legais, em observância aos princípios constitucionais do Interesse Público e da Moralidade Administrativa, especialmente quando em cotejo direto no bojo do caso concreto.

16. Com base nisso, o servidor interessado deverá comprovar cabalmente a compatibilidade de horários no exercício das atribuições do cargo efetivo e das atividades não remuneradas, públicas ou privadas, conforme estabelecido no artigo 17 da Lei 11.890, de 2008, uma vez que o desempenho das atribuições do cargo dessa relevância exige dedicação diferenciada.

17. De igual importância, apresenta-se a averiguação e comprovação da ausência de conflito de interesses no desenvolvimento das atividades não remuneradas e as atribuições do cargo, especialmente as que correspondem a advocacia privada, como no presente caso, considerando o número expressivo de lides no Judiciário que implicam a União, o que impõe a observância da Lei nº 12.813, de 2013, sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

18. Transcrevem-se, por oportuno, os elucidativos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.813, de 2013, *in verbis*:

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; e

II - informação privilegiada: a 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.

Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º **No caso de dúvida** sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, **o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União**, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

§ 2º 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. (grifamos e negritamos)

19. No caso em comento, importa anotar que a Comissão de Ética do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na Consulta nº 1/2011 (fls. 4 e 5), apontou a necessidade de a Administração Pública exigir a comprovação de requisitos como: i) não

percepção de vantagem remuneratória; ii) compatibilidade de horários; iii) não utilização dos conhecimentos da área finalística do MDIC nas atividades desenvolvidas no âmbito privado.

20. A referida Comissão ressaltou, ainda, que à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, em resposta a consulta de caso análogo, asseverou que (fls. 4):

“...quanto à vedação de servidor da Carreira de Analista de Comércio Exterior em assumir qualquer compromisso que viole o **princípio da integral dedicação do cargo** ou função pública, **exige a precedência das atribuições do cargo ou função sobre quaisquer outras atividades**, esclareceu que o agente público, **sem que reste prejudicado esse princípio, pode exercer outra atividade na esfera privada**, desde que o faça nos limites da lei e observando as restrições para atividades que possam suscitar conflito de interesses” (negritamos).

21. Impende ressaltar, ainda, que nas hipóteses de atividades públicas não remuneradas, deverão ser observadas as regras constitucionais de acumulação de cargos, insertas no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, uma vez que o Tribunal de Contas da União sumulou entendimento no sentido de que a vedação à acumulação dirige-se à titularidade de cargos, empregos ou funções públicas, de acordo com o Enunciado nº 246.

22. Nesse sentido, corrobora o expendido a manifestação jurídica da Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, por intermédio do Parecer nº 1134 – 3.33/2013/TLC/CONJUR/MP-CGU, do qual reproduz-se os trechos mais relevantes:

“...7. Consoante desatacadado no relatório, o objeto da presente consulta consiste em saber se servidores ocupantes de cargos submetidos ao regime ao regime de dedicação exclusiva - consoante previsto do art. 17 da Lei nº 11.890/2008 – podem exercer outras atividades, públicas ou privadas, desde que não remuneradas, a exemplo da advocacia *pro bono*. (...)

9. De acordo com o dispositivo legal transcrito, o regime de dedicação exclusiva impede o desempenho de outra atividade remunerada, pública ou priva, potencialmente causadora de conflito de interesses com as atribuições do cargo ocupado, ressaltando-se, apenas, o exercício do magistério, desde que haja compatibilidade de horários.

10. Diante de uma interpretação literal e lógica do referido preceito legal, observa-se que o legislador, ao disciplinar o regime de dedicação exclusiva em análise, vedou apenas o desempenho de atividades remuneradas, permitindo, tão somente, o exercício do magistério. No entanto, em relação ao desempenho de atividades não remuneradas, a norma não trouxe qualquer proibição, o que leva à conclusão de que o servidor, ainda que ocupe cargo submetido ao regime de exclusividade, poderá desempenhar outras atividades, sem qualquer restrição, desde que não perceba remuneração. (...)

11. De fato, não se controverte acerca da importância dos cargos submetidos ao regime de dedicação exclusiva, nos termos do art. 17 da Lei nº 11.890/2008, cujas atribuições estão estritamente relacionadas com a gestão de políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento do país. Daí a razão da aplicação do regime de exclusividade, que, a fim de garantir o efetivo desempenho das atribuições desses cargos, impede que o servidor exerça outras atividades remuneradas, seja de natureza pública, seja de natureza privada.

13. Ressalta-se, ainda, que as exceções previstas na referida norma, consistentes na possibilidade do exercício do magistério e de outras funções discriminadas no parágrafo único do art. 17 da Lei nº 11.890/2008, devem ser interpretadas de forma restritiva, visto que uma exegese ampliativa no

caso, a fim de permitir o desempenho de outras atividades remuneradas pelo servidor, daria ensejo à anulação do próprio regime de dedicação exclusiva, consoante asseverado no PARECER/MP/CONJUR/JD/Nº 0033-3.27/2010 (...).

14. Nada obstante, apesar da interpretação restritiva ser consentânea com a ideia e os propósitos do regime de dedicação exclusiva, não deve o intérprete criar regras que não estejam previstas na norma, mormente quando esta nova regra consista em uma limitação ao exercício de um direito. (...)

17. Assim, uma proibição absoluta e irrestrita ao desempenho de atividades não remuneradas mostra-se incompatível com o modelo de dedicação exclusiva, disciplinado no art. 17 da Lei nº 11.890/2008. (...)

20. No que tange ao desempenho de outra atividade pública não remunerada, é necessária que haja a observância às regras constitucionais que tratam da vedação de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, cujas exceções estão expressamente previstas no art. 37, inciso XVI, da Carta Magna. Isso porque, ainda que não haja percepção de remuneração, incide a regra da não acumulação, que segundo entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União – Súmula nº 246 – dirige-se à titularidade de cargos, empregos e funções públicas (dupla-titularidade), e não apenas à percepção de remuneração.

21. (...) Nada obstante, ainda que se trate de atividade não remunerada, além da observada compatibilidade de horários, não deverá haver potencial conflito de interesses entre a atividade privada exercida e as atribuições do cargo efetivo, na esteira do que preceitua o art. 17, *caput*, da Lei nº 11.890/2008 (...). Acrescenta-se, ainda, que, havendo dúvidas a respeito de uma situação de conflito de interesses, o agente público interessado, a depender do caso, deverá consultar a Comissão de Ética Pública ou a Controladoria-Geral da União (art. 4º, parágrafo 1º, da Lei nº 12.813/2013)...”.

23. Dessa feita, entende esta Coordenação-Geral pela possibilidade de o servidor detentor de cargo submetido ao regime de dedicação exclusiva, previsto na Lei nº 11.890, de 2008, desempenhar atividades, públicas ou privadas, não remuneradas, em razão de o regime de dedicação exclusiva, inserto no artigo 17 da Lei nº 11.890, de 2008, vedar tão somente o desempenho de atividades remuneradas, salvo o exercício do magistério, desde que devidamente comprovada a compatibilidade de horários, bem como inexistência de potencial conflito de interesses entre as atividades exercidas e as atribuições do cargo efetivo, observando-se o que dispõe a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

24. Lembrando-se que as dúvidas concernentes ao conflito de interesses devem ser submetidas ao crivo da Comissão de Ética Pública ou a Controladoria-Geral da União, nos termos do artigo 4º, § 1º, da lei nº 12.813, de 2014.

25. Entende, ainda, que nas hipóteses de desempenho de atividades públicas, mesmo não remuneradas, deverão ser observadas as regras constitucionais que tratam da vedação de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, nos termos estabelecidos no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, em observância ao entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União,

Súmula nº 246, no sentido de que a vedação à acumulação de cargos dirige-se à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, não apenas à percepção de vantagem pecuniária.

26. Posto isso, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação da Senhora Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas, com a sugestão de encaminhamento dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Brasília, 13 de maio de 2014.

TÂNIA JANE RIBEIRO DA SILVA
Chefe da Divisão de Planos de Cargos e Carreiras

De acordo. Encaminhem-se os autos ao Senhor Diretor de Normas e Procedimentos Judiciais, para apreciação.

Brasília, 13 de maio de 2014.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

De acordo. Encaminhe-se à Senhora Secretária de Gestão Pública, para aprovação.

Brasília, 14 de maio de 2014.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo. Encaminhem-se os autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para conhecimento e adoção das providências cabíveis, notadamente a verificação do preenchimento dos requisitos apontados na presente Nota Técnica.

Brasília, 16 de maio de 2014.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO
Secretária de Gestão Pública