



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO  
**PARECER n. 00382/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.107995/2022-62**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - AUTORIZAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO**

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Consulta da Secretaria de Combate à Corrupção. 3. Consulta sobre a necessidade de apresentação de declaração de bens e conflito de interesses por empregados de empresas privatizadas, referentes a períodos anteriores à privatização. 4. Análise sob um ponto de vista teleológico e de economicidade. 5. Inexistência de vínculo do empregado de empresa estatal privatizada com o estado. 6. Ausência de supervisão ministerial por parte da Controladoria-Geral da União sobre empresa privatizada. 7. Inexistência de poder-dever de instauração de processo disciplinar em caso de aferição de infração disciplinar anterior à privatização. 8. Regime jurídico do empregado de empresa privatizada não permite mais instauração de processo disciplinar em seu desfavor. 9. Pela não obrigatoriedade de exigência, com cautelas.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta oriunda da Secretaria de Combate à Corrupção, elaborada por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2074/2022/CGIE/DIE/SCC (SEI 2503045), sobre a obrigatoriedade de apresentação da declaração de bens e de conflito de interesses no sistema e-Patri pelos empregados de empresas estatais que foram privatizadas após o início da vigência do Decreto 10.571/2020, em 09/12/2021.

2. Para simplificar o entendimento da questão, vale transcrever os principais trechos da nota técnica. Vejamos:

### **ANÁLISE**

#### **DO CONTEXTO**

4.1 A Lei nº 8.429/1992 estabelece, no art. 13, ao agente público, a obrigatoriedade de apresentação da declaração de bens:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

4.2 O referido normativo estabelece, em seu art. 2º, o conceito de agente público:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

4.3 A Lei nº 12.813/2013 estabelece, em seu art. 9º, a obrigatoriedade da apresentação de diversas informações à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União:

Art. 9º Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, deverão:

I - enviar à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, anualmente, declaração com informações sobre situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses; e

[...]

#### **DO SISTEMA E-PATRI E DA DECLARAÇÃO E-PATRI**

4.4 O Decreto nº 10.571/2020 estabelece, em seu art. 1º, como seu objeto:

Art. 1º Este Decreto estabelece as normas para a apresentação e a análise das declarações de bens e de conflitos de interesses de que tratam o § 5º do art. 13 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

4.5 Em seu art. 2º, o âmbito de sua aplicação:

Art. 2º O disposto neste Decreto aplica-se a todos os agentes públicos civis da administração pública federal direta e indireta.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto aplica-se aos empregados, aos dirigentes e aos conselheiros de empresas estatais, inclusive aquelas não dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.

4.6 Em seu art. 3º, a forma de apresentação das declarações, de bens e de conflito de interesses:

Art. 3º As declarações de que trata este Decreto serão apresentadas, exclusivamente, por meio de sistema eletrônico administrado pela Controladoria-Geral da União.

[...]

4.7 Em seu art. 4º, o momento de apresentação das declarações:

Art. 4º As declarações de que trata este Decreto serão apresentadas, conforme o caso:

I - no ato da posse ou da contratação em cargo, função ou emprego nos órgãos ou nas entidades do Poder Executivo federal;

II - no prazo de dez dias úteis, contado da data da designação, quando se tratar de função de confiança equivalente ou superior à Função Comissionada do Poder Executivo de nível 5;

III - no prazo de dez dias úteis, contado da data do efetivo retorno ao serviço, no caso de agente público federal que se encontrava, a qualquer título, afastado ou licenciado, sem remuneração, do serviço, por período igual ou superior a um ano;

IV - na data da exoneração, da rescisão contratual, da dispensa, da devolução à origem ou da aposentadoria, no caso de o agente público federal deixar o cargo, o emprego ou a função que estiver ocupando ou exercendo; e

V - anualmente.

Parágrafo único. O disposto nos incisos II ao V do caput não se aplica nas hipóteses de que tratam os § 1º e § 2º do art. 3º.

4.8 Em seu art. 17, estabeleceu o início da vigência do referido Decreto em 09/12/2021.

4.9 Em alinhamento ao art. 3º do Decreto 10571/2020, a CGU desenvolveu o sistema eletrônico denominado e-Patri, o qual se encontra operacional, contendo todos os dados dos servidores vinculados ao SIGEPE e BACEN e em fase de ajustes na carga automatizada da base cadastral dos empregados das empresas estatais (SIEST).

4.10 A CGU estabeleceu o cronograma de entrega das Declarações Anuais na IN SCC/CGU N° 8, de 30/06/2022 posteriormente alterada pela IN N° 10 de 31/08/2022.

Art. 4º Os prazos para entrega das declarações referidas no art. 1º referentes aos anos-calendário 2020 e 2021 serão escalonados de acordo com o mês de nascimento do agente público, conforme o seguinte cronograma:

I - de 2 de janeiro de 2023 a 31 de janeiro de 2023, para os agentes públicos nascidos nos meses de janeiro, fevereiro e março;

II - de 1º de fevereiro de 2023 a 28 de fevereiro de 2023, para os agentes públicos nascidos nos meses de abril, maio e junho;

III - de 1º de março de 2023 a 31 de março de 2023, para os agentes públicos nascidos nos meses de julho, agosto e setembro; e

IV - de 1º de abril de 2023 a 30 de abril de 2023, para os agentes públicos nascidos nos meses de outubro, novembro e dezembro."

#### DA OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO E-PATRI PELOS AGENTES PÚBLICOS EMPREGADOS DE EMPRESAS ESTATAIS PRIVATIZADAS APÓS O INÍCIO DA VIGÊNCIA DO DECRETO 10.571/2020

4.11 Num entendimento inicial os agentes públicos das empresas estatais privatizadas seriam agentes obrigados a apresentar as declarações patrimoniais e, quando aplicável, acerca de conflito de interesses no sistema e-Patri, nos momentos indicados no art. 4º do Decreto 10.571/2021.

4.12 Com o objetivo de estimar o impacto para o acompanhamento da entrega das informações e-Patri pelas empresas desestatizadas, foram listadas abaixo as empresas já cadastradas no e-Patri e a quantificação de seus funcionários, com base em informações recebidas da SEST/ME.

Tabela 1: empresas privatizadas e cadastradas no e-Patri

Privatização		Nome entidade SIEST – Grupo 1	Qtde. de usuários e Patri
Ano	Trimestre		
2022	2º tri	CGT ELETROSUL - Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil	1.800 usuários
		CHESF - COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO - CHESF	3.800 usuários
		ELETRORAS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETRORAS	1.000 usuários
		ELETRONORTE - CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A. - ELETRONORTE	2.850 usuários
2022	2º tri	ELETRORAR - ELETRORAS PARTICIPAÇÕES S.A. - ELETRORAR	15 usuários
		FURNAS - FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	4.000 usuários
		GASPETRO - PETROBRAS GÁS S.A. - GASPETRO	53 usuários
2021	4º tri	CAIXAPAR - CAIXA PARTICIPAÇÕES S.A. - CAIXAPAR	9 usuários

4.13 Muito embora seja correta, em tese, a análise disposta acerca da obrigatoriedade da entrega das informações no e-Patri pelos funcionários das empresas privatizadas tendo em vista que o encerramento do vínculo com a Administração Pública federal não exime o agente público da obrigação da entrega das informações patrimoniais e de conflito de interesses, nos termos do Decreto nº 10.571/2020, a situação concreta sob análise possibilita interpretação diversa, haja vista que o evento da desestatização ocorreu em momento anterior à data de início da funcionalidade operacional plena do sistema e-Patri, definida pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 8, de 30 de junho de 2022 e posteriormente alterada pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 10, de 31 de agosto de 2022.

4.17 Assim, registra-se que, no momento em que a funcionalidade de acesso e preenchimento do sistema e-Patri se afigura disponível aos agentes públicos alvo do Decreto nº 10.571/2020, os empregados das empresas privatizadas não mais serão considerados agentes públicos.

4.18 Ademais, seguindo entendimento que a CGU não teria mais supervisão correicional referente a novos procedimentos após o ato de privatização da empresa é possível que haja dificuldades em fazer cumprir a exigência de entrega das declarações e-Patri conquanto essas empresas privatizadas não mais estariam integrando a administração pública federal.

#### DA CONSULTA

5.1 Diante do exposto, formula-se a presente consulta à CONJUR no intuito de esclarecer se existe algum óbice jurídico para que a CGU dispense os empregados das empresas estatais privatizadas após o início da vigência do Decreto 10.571/2020 e anterior aos prazos publicados pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 10, de 31 de agosto de 2022, de apresentarem no Sistema e-Patri as declarações de bens e de conflito de interesses.

3. Sendo isso o que importava relatar, passemos ao mérito da consulta.

## 2. MÉRITO

**2.1. ANÁLISE SOB UM PONTO DE VISTA TELEOLÓGICO E DE ECONOMICIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO DO EMPREGADO COM O ESTADO DE EMPREGADO DE EMPRESA ESTATAL PRIVATIZADA. AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO MINISTERIAL POR PARTE DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO SOBRE EMPRESA PRIVATIZADA. INEXISTÊNCIA DE PODER-DEVER DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM CASO DE AFERIÇÃO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR ANTERIOR À PRIVATIZAÇÃO. REGIME JURÍDICO DO EMPREGADO DE EMPRESA PRIVATIZADA NÃO PERMITE MAIS INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM SEU DESFAVOR.**

4. Em síntese, a consulta busca saber se os empregados de empresas estatais privatizadas após a vigência do Decreto nº 10.571, de 2020, constantes da Tabela 1 da NOTA TÉCNICA Nº 2074/2022/CGIE/DIE/SCC, mas em momento anterior à data de início da funcionalidade operacional plena do sistema e-Patri, definida pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 8, de 30 de junho de 2022 e posteriormente alterada pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 10, de 31 de agosto de 2022, deveriam apresentar as declarações de bens referentes aos de 2020 e 2021. Ou seja, se mesmo após a privatização das empresas, declarações não entregues, nos anos entre a vigência do referido decreto e a sua efetiva privatização, devem ser exigidas.

5. Assim, em tese, realmente, os empregados de empresas que ainda eram estatais na época da vigência do decreto que exige a apresentação da declaração de bens e conflito de interesses, deveriam ter apresentado a referida declaração no tempo correto, qual seja, após a vigência da referida norma, que se iniciou em 9 de dezembro de 2021 (artigo 17).

6. Portanto, a presente análise se debruça sobre a possibilidade de exigência de declarações retroativas - referentes ao ano de 2020 e 2021 - tendo a privatização das empresas ocorrido, em sua maioria, em 2022 e apenas uma em no quarto trimestre de 2021, não tendo sido informada a data exata.

7. Além disso, a NOTA TÉCNICA Nº 2074/2022/CGIE/DIE/SCC afirma "*o evento da desestatização ocorreu em momento anterior à data de início da funcionalidade operacional plena do sistema e-Patri, definida pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 8, de 30 de junho de 2022 e posteriormente alterada pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 10, de 31 de agosto de 2022.*"

8. Em razão disso, depreende-se que seria impossível a apresentação de qualquer declaração antes do funcionamento pleno do sistema e-patri pelo referido meio. Não obstante isso, independentemente da funcionalidade do e-patri, declarações ainda não apresentadas antes da privatização poderia ser exigidas após a desestatização? Ainda haveria esse poder do Estado sobre a empresa? Sob o prisma da economicidade, haveria algum retorno para a Administração? Buscaremos responder a esses questionamentos adiante.

9. Para uma precisa resposta à consulta, também se faz necessária uma análise sobre a teleologia das normas que exigem as declarações de bens e declaração de conflito de interesses. Da mesma forma, o intérprete deve pesquisar quais as consequências de eventual achado de evolução patrimonial incompatível ou mesmo existência de conflito de interesse.

10. Dessa maneira, qual a finalidade das normas que exigem a apresentação das declarações. Por outro lado, quais as consequências da verificação de inconsistências em relação a essas declarações?

11. Primeiramente, a doutrina define economicidade como a "*verificação da concretização da máxima eficiência da atividade financeira, no sentido de obter o maior aproveitamento das verbas públicas com o menor ônus possível, tudo dentro de um custo-benefício razoável;*" (Abraham, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro (p. 693). Forense. Edição do Kindle.) Além disso, "Ao conceituar o princípio da economicidade, Bruno (2008, p.69) relaciona-o com a "[...] análise da relação custo benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa". (Araújo e Rodrigues, 2012, em Revista do Serviço Público Brasília 63 (1): 43-62, ENAP, jan/mar 2012)

12. Em segundo lugar, o artigo 1º do Decreto nº 10.571, de 2020, estabelece as razões pelas quais foi editado o normativo. Vejamos:

Art. 1º Este Decreto estabelece as normas para a apresentação e a análise das declarações de bens e de conflitos de interesses de que tratam o § 5º do art. 13 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o inciso I do **caput** do art. 9º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013

13. Vejamos o que determinam o parágrafo 5º, do artigo 13, da Lei nº 8.112, de 1990, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o inciso I do **caput** do art. 9º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013:

#### Lei nº 8.112, de 1990

"Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

[...]

§ 5º No ato da posse, o servidor apresentará declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.

[...]"

#### Lei nº 8.429, de 1990

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o **caput** deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o **caput** deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

#### **Lei nº 12.813, de 2013.**

Art. 9º Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, deverão:

I - enviar à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, anualmente, declaração com informações sobre situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses; e

II - comunicar por escrito à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo, conforme o caso, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretende aceitar, contrato ou negócio no setor privado, ainda que não vedadas pelas normas vigentes, estendendo-se esta obrigação ao período a que se refere o inciso II do art. 6º .

Parágrafo único. As unidades de recursos humanos, ao receber a comunicação de exercício de atividade privada ou de recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado, deverão informar ao servidor e à Controladoria-Geral da União as situações que suscitem potencial conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade privada do agente.

[...]

Art. 12. O agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no **caput** e da aplicação das demais sanções cabíveis, fica o agente público que se encontrar em situação de conflito de interesses sujeito à aplicação da penalidade disciplinar de demissão, prevista no inciso III do art. 127 e no art. 132 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou medida equivalente.

Art. 13. O disposto nesta Lei não afasta a aplicabilidade da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, especialmente no que se refere à apuração das responsabilidades e possível aplicação de sanção em razão de prática de ato que configure conflito de interesses ou ato de improbidade nela previstos.

14. Dessa forma, conclui-se que a finalidade das normas é estabelecer um monitoramento sobre a evolução patrimonial do agente público e sobre as atividades privadas eventualmente exercidas pelo agente, de forma a evitar o enriquecimento ilícito do empregado público, bem como, também, eventual conflito de interesse.

15. A consequência da prática dos referidos ilícitos é a aplicação da penalidade de demissão, por determinação legal e conforme lição do Manual de PAD da Controladoria-Geral da União (Edição 2022). Vejamos:

#### 10.5.3.4.3. Enriquecimento Ilícito por aquisição de bens desproporcional aos rendimentos ou à evolução patrimonial

Entre as hipóteses de ato de improbidade administrativa previstas na Lei nº 8.429/92, destaca-se a modalidade de enriquecimento ilícito disposta no art. 9º, VII, consistente na aquisição de bens, para si ou para outrem, desproporcionalmente à evolução do patrimônio ou da renda do agente público.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (...) VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no **caput** deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Caso o agente público adquira bens, de qualquer natureza (móveis, imóveis, direitos etc.), para ele próprio ou para terceira pessoa, de forma desproporcional à sua renda regularmente auferida ou ao acréscimo patrimonial natural dos bens que já compõem seu acervo, incorrerá no ilícito mencionado, desde que referida aquisição se dê no exercício do cargo/mandato/função/emprego e em razão deles.

Em breve resumo, a compatibilidade patrimonial é verificada por meio da apuração dos rendimentos declarados pelo agente à Secretaria da Receita Federal do Brasil, subtraídos de suas despesas. Caso as despesas (gastos de toda ordem) superem as receitas declaradas, caracteriza-se, em tese, omissão de rendimentos (receitas não declaradas), que indica possível variação patrimonial sem sustentação em rendas reveladas. O Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020, dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Sobre a análise da evolução patrimonial assim dispõe:

Análise da evolução patrimonial

Art. 11. A Controladoria-Geral da União analisará a evolução patrimonial dos agentes públicos federais de que trata este Decreto. Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública poderá utilizar a análise da evolução patrimonial

para instruir os processos administrativos no âmbito de sua competência.

Informações complementares sobre declarações

Art. 12. O agente público poderá ser notificado para prestar esclarecimentos ou informações complementares:

I - pela Controladoria-Geral da União, caso sejam detectadas inconsistências na declaração apresentada; e

II - pela Comissão de Ética Pública, quando for necessário à análise de conflito de interesses. Sindicância e processo administrativo disciplinar

Art. 13. A análise das declarações poderá ensejar, após o procedimento disposto no art. 11 e no inciso I do caput do art. 12, a instauração de sindicância patrimonial ou, conforme o caso, de processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos auferidos de modo legítimo e comprovado.

No apuratório disciplinar, caberá à Administração comprovar a evolução patrimonial desproporcional do agente no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles. Por outro lado, cabe ao investigado demonstrar que sua evolução patrimonial foi lícita e dissociada de atividades afetas a suas funções públicas. Acaso devidamente atestada a aquisição dos bens por meios desvinculados às funções públicas, restará afastada a conduta inculpada no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92.

16. Por sua vez, o artigo 12 da Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), estabelece que a prática de conflito de interesses incorre em improbidade administrativa, apenada, consequentemente, por meio de processo disciplinar.

17. Ainda, é importante consignar que não é a pura e simples não apresentação da declaração de bens que consuma o ilícito administrativo, mas sim a recusa do servidor em apresentar a declaração após ser solicitado para tal. Vejamos, também nesse sentido, o Manual de PAD da CGU:

#### 10.5.3.4.4. Declaração de bens dos servidores

A Lei nº 8.112/90 estatuiu o dever dos servidores públicos federais de apresentarem declaração de bens e valores que constituem o patrimônio particular de cada um no ato da posse.

A Lei nº 8.429/92, em seu art. 13, previu que a efetiva apresentação da declaração dos bens e valores do agente público é condição necessária para a posse e o exercício nos respectivos mandatos, cargos, empregos ou funções públicas. Observa-se que a lei estendeu tal obrigatoriedade a todo e qualquer agente público, não apenas aos servidores públicos federais. Esta declaração deve ser atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. Destaca-se que a lei de improbidade administrativa prevê, no § 3º do art. 13, de forma independente da Lei nº 8.112/90 e dos estatutos de cada esfera dos entes federados, bem como da legislação trabalhista, pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, para o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que a prestar falsa.

Este dispositivo deve ser interpretado com ressalvas. Somente será aplicável caso o servidor se recuse a apresentar a declaração, mesmo depois de notificado para tanto, sendo assegurado o devido processo legal. Isto é, o simples fato de não ter entregue a declaração não é causa, por si só, de demissão, sendo imprescindível a sua reincidência dolosa (relutância em não a apresentar mesmo depois de regularmente solicitado).

Além disso, caso o servidor apresente dolosamente declaração de bens falsa, resta também configurado o ilícito. A falsidade deve ser apurada no caso concreto, não se configurando na hipótese de erro culposo do agente.

18. Portanto, independentemente da análise referente à inconsistência de evolução patrimonial do empregado público de empresa privatizada, caso referidos empregados sejam notificados para apresentar, neste momento, após a privatização, portanto, a declaração e não o façam, tal recusa não poderá gerar nenhum tipo de consequência para os referidos agentes, na medida em que não possuem mais nenhum tipo de vínculo com o Estado. Dessa forma, eventual PAD em decorrência da recusa sequer poderia ser instaurado.

19. Por outro lado, caso se apresente a declaração, após solicitação, e também se verifique inconsistência na evolução patrimonial do agente público, tal inconsistência também não poderia gerar nenhuma repercussão na esfera disciplinar celetista, tendo em vista a ausência de vínculo do agente público com o Estado. Isto porque, para todos os efeitos, os empregados das empresas privatizadas não são mais empregados públicos, não havendo mais nenhum poder disciplinar possível a ser exercido pelo Estado sobre os referidos empregados.

20. Dessa maneira, em sintonia com o princípio da economicidade que rege a atividade administrativa, não haveria, salvo melhor juízo, razões para a instauração de suposto processo disciplinar, tendo em vista que não seria aplicável nenhuma penalidade administrativa. Além disso, seria um gasto que imagino vultoso para a Administração Pública manejar esse tipo de exigência, na medida em que a cobrança, a análise e o arquivamento da referida documentação deveria ser administrada pelos órgãos competentes, com custos de homem-hora, em vão. Em outros termos, poderia até se falar em desperdício de recursos públicos com a exigência, que, de resto, parece ser infrutífera em todos os sentidos.

21. Vejamos como o Manual de PAD da CGU trata o assunto sobre a conveniência sobre a instauração de processos disciplinares em relação a procedimentos disciplinares prescritos, *mutatis mutandis* (com as devidas adaptações), aplicáveis ao caso:

De certa forma ligado ao assunto aqui tratado, visto que revestido de algumas características próprias do juízo de admissibilidade, é o tema objeto do Enunciado CGU nº 4, de 4 de maio de 2011:

PRESCRIÇÃO. INSTAURAÇÃO. A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso.

Enunciado CGU nº 4, publicado no DOU de 5/5/11, seção 1, página 22

Nesse ponto específico, caberá à autoridade competente ponderar, caso a caso, a utilidade (efeito pedagógico para os demais servidores, bem como eventuais repercussões cíveis ou penais, por exemplo) e a importância de se

decidir pela instauração ou não do procedimento disciplinar para apurar irregularidade funcional já fulminada pela prescrição, ou seja, aquela que a Administração não pode mais punir o seu autor em razão do término do prazo legal estabelecido para tanto.

Observe-se que o Enunciado sob estudo não alcança as circunstâncias em que a prescrição venha a ocorrer durante o andamento do procedimento disciplinar. Nesse caso, verificado o transcurso do prazo prescricional no início da instrução processual, orienta-se à comissão processante que relate as circunstâncias e as encaminhe à consideração da autoridade julgadora, a quem cabe decidir pela continuidade ou não da apuração. **Tal providência traz maior economia ao erário, uma vez que poderá ser evitada a realização desnecessária de atos instrutórios como a oitiva de testemunhas, quando se vislumbra desde já a impossibilidade de aplicação de penalidade ao final do processo.**

Lado outro, caso o processo já se encontre em fase final de apuração, restando somente as fases de defesa e produção de relatório final, recomenda-se que a comissão finalize seus trabalhos, pois já se verificou o dispêndio de recursos materiais e humanos, de modo que não se justificaria a não finalização do referido procedimento disciplinar.

Ressalte-se, contudo, que a não instauração ou o arquivamento de procedimento disciplinar – com base na prescrição da penalidade em tese cabível – exige justificativa adequada por parte da autoridade, explicitando todas as razões que levaram, naquele caso concreto, à não continuidade da apuração, não se admitindo, por exemplo, a mera menção genérica ao Enunciado CGU nº 4.

Enfim, o juízo de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar açodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade.

22. Não há de se negar que processos disciplinares desse jaez (para apurar enriquecimento, por exemplo) demandam bastante trabalho das comissões, pois é necessária a demonstração documental de evolução patrimonial do acusado, não somente por meio da declaração de bens, mas por meio de outros documentos de difícil arrecadação, como documentos de cartórios de imóveis, de departamentos de trânsito, declarações de imposto de parentes, balanços contábeis etc. Ou seja, não se trata de processo simples e isso deve ser levado em consideração pela Administração ao levar e efeito tal exigência.

23. No que diz respeito a eventual conflito de interesses, temos que a conclusão deve ser a mesma, pelas mesmas razões apresentada em relação ao enriquecimento ilícito. Com efeito, sendo verificado o conflito de interesses por parte do empregado antes da privatização, não seria possível a aplicação, atualmente, de nenhuma penalidade por parte da empresa, nem por parte da CGU, por ausência de vínculo do empregado com o Estado e, também, por ausência de supervisão ministerial por parte da Controladoria-Geral da União.

24. Portanto, não se pode cogitar a existência de poder-dever de instauração de processo disciplinar atualmente, após a privatização, caso seja verificada a existência de alguma infração disciplinar praticada antes da privatização (por óbvio, depois, também).

25. O Tribunal Superior do Trabalho vem conferindo tratamento de empregados comuns aos empregados de estatais privatizadas, conforme julgamento do ED em Recurso de Revista nº 11624-29.2014.5.01.0058. Vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESA ESTATAL. NORMA ANTERIOR PREVENDO ESTABILIDADE AO EMPREGADO. INAPLICÁVEL. Ficou explicitado na decisão embargada que “não há dúvida de que, pós a privatização, o empregado público pode ser dispensado sem justa causa, sem necessidade de motivação”. Além disso, na jurisprudência transcrita no acórdão embargado, oriunda da SBDI-1 do TST, é dito que “o sucessor do ente público não pode ser compelido ao cumprimento de 'dever' imposto por decreto à sociedade de economia mista sucedida e que somente se justificava na condição de ente público que ela então ostentava”. Aludido raciocínio está de acordo com o preceituado no art. 2º, § 1º, da LINDB. No caso, o Decreto-Lei 9.735/46 é incompatível com a Lei 9.491/97 (Programa Nacional de Desestatização). Embargos declaratórios providos apenas para prestar esclarecimentos, sem efeito modificativo.

26. Portanto, não são mais aplicáveis aos empregados de estatais privatizadas eventuais prerrogativas aplicáveis aos empregados públicos. Da mesma forma, a CGU não poderia se utilizar mais de processo disciplinar, mesmo se utilizando do regulamento da empresa para a aplicação de penalidades, para punir o empregado que eventualmente tenha praticado infração antes da privatização, na medida em que o regime jurídico do referido empregado não permite mais a instauração de processo disciplinar.

27. Portanto, não há que se falar em se obrigar os empregados de estatais privatizadas a apresentar declaração de bens e conflito de interesses. Primeiro, porque a recusa da apresentação das referidas declarações não é infração disciplinar, no atual momento. Segundo, porque eventual verificação da existência de enriquecimento ilícito ou conflito de interesses não teria o condão de gerar a obrigatoriedade de instauração de processo disciplinar, na medida em que não existe mais vínculo do empregado com o Estado, nem supervisão ministerial da CGU sobre a empresa. Em terceiro lugar, porque o custo de administração da exigência da referida documentação, bem como de eventual instauração de processos em decorrência de uma aferição de irregularidade seria muito maior do que o retorno para a Administração. No caso, em razão da impossibilidade de aplicação de penalidade sobre esses empregados, o retorno, na verdade, seria nulo.

### 3. CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, opinamos que não se deve exigir a declaração de bens e conflito de interesses em relação a empregados de empresas que foram privatizadas, mesmo que tais declarações digam respeito a período anterior à privatização. Em outras palavras, a exigência é possível juridicamente, mas parece ser antieconômica e, por isso, não recomendada.

29. Caso a CGU entenda ser essencial a exigência, recomenda-se a apresentação de fundamentação para que ela seja feita, com base em critérios legais, mas também de economicidade.

30. Por fim, opinamos que deve a Administração sempre cuidar para não deixar que uma empresa passe mais de um exercício sem exigir a declaração da seus empregados, devendo ser estabelecida regra para apresentação da declaração do exercício anterior em período razoável do exercício seguinte, tudo para evitar que as privatizações desestimulem a futura apresentação de declarações.

À consideração do senho Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

*[Documento assinado eletronicamente]*  
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190107995202262 e da chave de acesso 695a8a08

---



---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1032715338 e chave de acesso 695a8a08 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-11-2022 17:17. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**DESPACHO n. 00746/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.107995/2022-62**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - AUTORIZAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00382/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou consulta da SCC que busca saber se os empregados de empresas estatais privatizadas após a vigência do Decreto nº 10.571, de 2020, constantes da Tabela 1 da NOTA TÉCNICA Nº 2074/2022/CGIE/DIE/SCC, mas em momento anterior à data de início da funcionalidade operacional plena do sistema e-Patri, definida pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 8, de 30 de junho de 2022 e posteriormente alterada pela Instrução Normativa SCC/CGU nº 10, de 31 de agosto de 2022, deveriam apresentar as declarações de bens referentes aos anos de 2020 e 2021. Ou seja, se mesmo após a privatização das empresas, declarações não entregues, nos anos entre a vigência do referido decreto e a sua efetiva privatização, devem ser exigidas.

2. Com efeito, temos que concordar com as lucidas e pragmáticas conclusões do parecerista. Ora, como demonstrado por ele, independentemente da análise referente à inconsistência de evolução patrimonial do empregado público de empresa privatizada, caso referidos empregados sejam notificados para apresentar, neste momento, após a privatização, portanto, a declaração e não o façam, tal recusa não poderá gerar nenhum tipo de consequência para os referidos agentes, na medida em que não possuem mais nenhum tipo de vínculo com o Estado. Dessa forma, eventual PAD em decorrência da recusa sequer poderia ser instaurado.

3. Não há de se negar que processos disciplinares desse jaez (para apurar enriquecimento, por exemplo) demandam bastante trabalho das comissões, pois é necessária a demonstração documental de evolução patrimonial do acusado, não somente por meio da declaração de bens, mas por meio de outros documentos de difícil arrecadação, como documentos de cartórios de imóveis, de departamentos de trânsito, declarações de imposto de parentes, balanços contábeis etc. Ou seja, não se trata de processo simples e isso deve ser levado em consideração pela Administração ao levar a efeito tal exigência.

4. No que diz respeito a eventual conflito de interesses, temos que a conclusão deve ser a mesma, pelas mesmas razões apresentada em relação ao enriquecimento ilícito. Com efeito, sendo verificado o conflito de interesses por parte do empregado antes da privatização, não seria possível a aplicação, atualmente, de nenhuma penalidade por parte da empresa, nem por parte da CGU, por ausência de vínculo do empregado com o Estado e, também, por ausência de supervisão ministerial por parte da Controladoria-Geral da União.

5. Assim, temos que esposar as conclusões do parecerista no sentido de que não há que se falar em se obrigar os empregados de estatais privatizadas a apresentar declaração de bens e conflito de interesses. Primeiro, porque a recusa da apresentação das referida declarações não é infração disciplinar, no atual momento. Segundo, porque eventual verificação da existência de enriquecimento ilícito ou conflito de interesses não teria o condão de gerar a obrigatoriedade de instauração de processo disciplinar, na medida em que não existe mais vínculo do empregado com o Estado, nem supervisão ministerial da CGU sobre a empresa. Em terceiro lugar, porque o custo de administração da exigência da referida documentação, bem como de eventual instauração de processos em decorrência de uma aferição de irregularidade seria muito maior do que o retorno para a Administração. No caso, em razão da impossibilidade de aplicação de penalidade sobre esses empregados, o retorno, na verdade, seria nulo.

6. Diante do exposto, opinamos, repetindo a conclusão do Parecer ora aprovado, que não se deve exigir a declaração de bens e conflito de interesses em relação a empregados de empresas que foram privatizadas, mesmo que tais declarações digam respeito a período anterior à privatização. Em outras palavras, a exigência é possível juridicamente, mas parece ser antieconômica e, por isso, não recomendada.

7. Caso a CGU entenda ser essencial a exigência, recomenda-se a apresentação de fundamentação para que ela seja feita, com base em critérios legais, mas também de economicidade.

À Consideração Superior.

Brasília, 21 de novembro de 2022.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO  
CONJUR/CGU



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1041342939 e chave de acesso 695a8a08 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-11-2022 17:15. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE  
**DESPACHO n. 00747/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.107995/2022-62**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - AUTORIZAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO**, nos termos do **DESPACHO n. 746/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 382/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI à SCC, e inclusão na BASE DE CONHECIMENTO.

Brasília, 22 de novembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190107995202262 e da chave de acesso 695a8a08



---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1042202476 e chave de acesso 695a8a08 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-11-2022 11:23. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---