Brasília – DF, 09 de julho de 2020.

PARECER 005/2020

CONSULENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS (ANDEPS)

OBJETO: ANÁLISE DA PORTARIA N. 15.543/2020 DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. MANUAL DE CONDUDAS DO SERVIÇO PÚBLICO.

PORTARIA N. 15.543/2020. MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). ESTABELECIMENTO DE CONJUNTO DE CONDUTAS ESPERADAS NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I – CONTEXTO

1. Foi editada pelo Ministério da Economia (ME) a Portaria n. 15.543, de 02 de julho de 2020, que estabelece um conjunto de condutas esperadas no exercício das atribuições dos agentes públicos civis da Administração Federal do Brasil.
2. O Manual de Conduta é destinado a todos os agentes públicos, incluindo os servidores comissionados, os servidores efetivos, os temporários, os terceirizados e os funcionários de entidades da Administração direta e da indireta, da autárquica e da fundacional.
3. Objetiva-se a instrução do Agente Público sobre sua conduta, com a indicação de parâmetros para sua atuação, quais sejam: condutas esperadas, vedadas e que devem ser evitadas.
4. O Manual, portanto, é um instrumento complementar de interpretação de regras estabelecidas em regulamentos como o Código de Ética e obrigações

e direitos estabelecidos em leis de carreira ou de entidades, no Estatuto do Servidor Público, a Lei de Improbidade Administrativa, Código Penal, Lei do Conflito de Interesses e legislações correlatas.

5. Nota-se, porém, uma linha de intepretação restritiva, com vistas a abalar a defesa dos interesses dos servidores públicos, ante sucessivos ataques e desmontes pelo governo federal.

II – ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA

a) Condutas que interferem na defesa de interesses de categorias profissionais.

6. Passa-se à análise específica das diretrizes previstas no Manual que mais atingem a defesa dos interesses dos servidores públicos, bem como das premissas da possível atuação judicial.

7. Dentre elas, há oito condutas relacionadas às categorias profissionais, onde se veda, **para os interesses profissionais ou das carreiras públicas**: a obtenção de qualquer favorecimento; a utilização do cargo para a promoção e pleito de interesses; a ocupação de posição que tenha como atribuições a deliberação sobre remuneração, benefícios e outras vantagens; a utilização de reuniões institucionais e de trabalho; a influência sobre tomada de decisão; ou a alteração de dados, estudos e informações relacionadas à tomada de decisão que envolva a carreira.

8. São elas:

> **[Condutas inadequadas]**
> a) Utilizar-se do cargo, função, posição ou da *influência*, *ainda que indiretamente*, para obter qualquer favorecimento, para si, para **grupo ou carreira da qual faça parte** ou para outros particulares;
> **[Condutas que devem ser evitadas]**
> a) fazer uso do cargo ou posição que ocupa para *promover*, *dentro da Administração Pública*, seus interesses particulares, de partido político ou **de grupo profissional, categoria ou carreira pública** da qual faça parte o titular do cargo, função ou posição ou seu cônjuge, descendentes ou ascendentes;
> b) *ocupar posição* que tenha como atribuições *deliberar sobre* remuneração, benefícios e outras vantagens para a **carreira** da qual faça parte ou de que faça parte seu cônjuge, descendentes ou ascendentes, salvo se for órgão central com atribuição transversal;

> c) utilizar o cargo ou a posição que ocupa com o propósito *de pleitear em prol de interesses* particulares, de partidos políticos ou de **grupos profissionais, categorias ou carreiras públicas** da qual faça parte ou que faça parte seu cônjuge, descendentes ou ascendentes, perante os demais Poderes constituídos;
> d) usar recursos públicos ou o *nome e a credibilidade do órgão da Administração Pública Federal na qual atua* para obtenção de vantagem pessoal, para seu cônjuge, descendentes, ascendentes, **categoria ou carreira profissional** do qual faça parte;
> e) utilizar reuniões institucionais e de trabalho para tratar de assuntos de interesse particular, **de grupo profissional, de categoria ou carreira pública**, sem observar os protocolos existentes para prévio agendamento, como indicação de pauta, comunicação de relação de participantes e publicação de agenda na internet;
> f) fazer uso do acesso direto ao Presidente, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Secretários e demais cargos de direção e chefia que o cargo que ocupa lhe confere para tentar influenciar a tomada de decisão em benefício próprio, **de grupo profissional, de categoria ou carreira pública** da qual faça parte;
> h) *omitir ou alterar dados, estudos ou informações* referentes a tomada de decisão de assuntos que envolvam o seu interesse particular, **da sua carreira ou categoria pública**, bem como de seu cônjuge, descentes ou ascendentes (grifo nosso).

9. Percebe-se da leitura das condutas previstas no Manual que, nos itens *a* (condutas inadequadas), *a* (condutas que devem ser evitadas), *c* e *e*, há definida intenção de dificultar a defesa de categorias profissionais, de carreiras e do próprio serviço público, posto que muitos dos mecanismos de salvaguarda e de promoção dos interesses desses atores são tidos, agora, por "inadequados" e "indevidos".

b) Possíveis bases legais para esta interpretação. Advocacia Administrativa e Conflito de Interesses. Dever de Publicação de Agenda.

10. O cargo público deve ser utilizado sempre em defesa dos interesses públicos, expressos pela Lei em suas diversas formas, nunca para o interesse pessoal do agente público ou de outrem.

11. Esta disposição está positivada como o crime de Advocacia Administrativa e os deveres e proibições do Estatuto do Servidor:

Código Penal

Art. 321 - **Patrocinar**, direta ou indiretamente, **interesse privado** perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Lei 8.112/90

Art. 117. Ao servidor é proibido:

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XI - 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;

Lei de Conflito de Interesses

Art. 11. Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos.

12. Portanto, ao servidor sempre foi vedado buscar usar do nome ou da imagem do órgão qualquer proveito pessoal ou favorecimento a terceiros.

13. A todo agente público também há muito é vedado o *desvio de finalidade e o abuso de poder*. Estes vícios do ato administrativo estão presentes quando se exacerba os poderes (competências legais) ou quando o utiliza com finalidade particular.

14. Portanto, condutas como o item *h (*omitir ou alterar dados) ou desvio da pauta de reunião pública ao tratar de interesse de categoria que não estava na agenda[1], são práticas danosas que já estavam proibidas expressamente em Lei.

15. O que resta, porém, analisar, é o tratamento dado à **defesa de categoria profissional ser em todo equivalente a proveito próprio** ou de terceiros, sem considerar o direito à associação e a natural correlação entra a administração das carreiras e os próprios servidores.

c) Direito de Associação e Sindicalização e Papel das Categorias no Serviço Público.

[1] Art. 11. Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos. (Lei 12.813/13)

16. A defesa de categorias de classe e de profissionais está amplamente estampada no ordenamento jurídico pátrio. A principal manifestação desse direito vem nos arts. 5º, inc. LXX[2], e art. 8º, incs. I a VIII[3], da Constituição da República (CR).

17. Ademais, as restrições impostas pela Administração Pública Federal esbarram e malogram o próprio direito a liberdade de expressão, insculpido no art. 5º, inc. IV[4] da CR, uma vez que impedem qualquer manifestação desses atores em prol daqueles que por eles podem ser defendidos.

18. Neste sentido, ainda que não deva o agente público confundir os momentos de defesa da sua categoria com os momentos de atuação pública, não pode estar vedado amplamente de mencioná-los ou de defender a sua causa aberta e publicamente.

19. O cargo público, conquanto não pertença a sua categoria funcional, é dela indissociável. O que não pode haver é o *desvio de finalidade ou o quid pro quo, a troca de favores.*

20. A interpretação de uma norma jurídica não pode levar ao absurdo ou à quebra de isonomia no sistema.

---

[2] CR. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
a) partido político com representação no Congresso Nacional;
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

[3] Ibid., Art. 8º. Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

[4] Op cit., IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...).

21. O **item *b*, estar em posição de deliberar sobre vantagens** da categoria, também **se mostra abusivo**. Primeiro porque será impossível ou impraticável de cumprir em muitos órgãos.

22. A participação direta das categorias na formulação das políticas de pessoal é, inclusive, uma proteção das carreiras organizadas e da autonomia dos órgãos contra a ingerência político-partidária e o desmonte do serviço público.

23. Assim, pelo menos em todos as Autarquias – sejam agências reguladoras, universidades, entidades de pesquisa e outros – são servidores da carreira vinculada ao ente que estarão nos postos de poder ou nos setores de pessoal. Pela literalidade desta regra um Reitor que seja professor universitário de carreira, não poderia deliberar sobre seus colegas professores, inclusive os membros do Conselho Universitário, por exemplo.

24. Vale pensar também em casos mais drásticos, fora do Poder Executivo, como magistrados e membros do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que por natureza são órgãos autônomos cujos chefes-de-poder são integrantes das carreiras sobre as quais deliberarão.

25. Vejamos o caso ainda dos Militares, não abrangidos por esta manual, que fechados dentro das casernas sempre decidirão todo seu regime administrativo dentro da própria carreira.

26. Porém, se excluirmos apenas estes casos, ainda persistirá a desigualdade com as demais carreiras que não gozam desta exclusividade dentro de um órgão ou entidade.

27. A regra se mostra, ainda, desnecessária, pois todos os servidores públicos, sobretudo em questões de carreira, estão submetidos à estrita previsão legal e, caso exacerbem as regras o ato decorrente será ilegal per se, não havendo espaço para benefícios indevidos.

28. O **item c**, utilizar do cargo com **o propósito *de pleitear em prol de interesses* da categoria ou carreira,** segue na mesma linha. Aqui o servidor fica impedido de mesmo pedir ou sugerir algo em prol de sua categoria. Limitado em sua liberdade de expressão, sujeito sempre ao risco de uma admoestação, ou pior por algo tão banal.

29. Obviamente que se desviar de suas competências e utilizar seus poderes como moeda-de-troca incorrerá em ilícito, mas a redação extremamente abstrata leva o temor para situações prosaicas. Por exemplo, se um servidor, ao apresentar-se em uma audiência pública sobre a carreira informa seu cargo e faz referência, seria possível entender que estaria descumprindo este item do Manual, ainda que aja dentro da Lei.

30. **O item d,** usar indiretamente o nome ou credibilidade do órgão em favor da categoria, é um exemplo de **ferimento à liberdade de expressão** e à lógica básica. A defesa e promoção das categorias, um direito constitucional como vimos, vai naturalmente se basear nas suas conquistas e entregas à sociedade através dos órgãos ou entidades em que atuam, sobretudo em retrospecto.

31. A falta ética ocorreria apenas, como dito, na troca (ou promessa) de favores utilizando a imagem do ente público, conduta típica, de amplitude muito mais estreita que o previsto no Manual.

d) Conclusão

32. O governo federal, quer, em verdade, sucatear e impossibilitar ainda mais o serviço público, de modo a desmantelar qualquer hipótese de proteção que os servidores têm contra o as arbitrariedades e perseguições que surgem no âmbito do Estado e daqueles que o governam.

33. Esta não é a primeira vez que o governo federal intenta contra os seus servidores: a edição do Decreto n. 9.735/2019 e da Medida Provisória (MPv) n. 873/2019, que impedem o desconto em folha da contribuição dos associados filiados ao Serviço Federal, em associações e sindicatos e a própria Reforma Administrativa, principalmente por meio das Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) ns. 186, 187 e 188, que excluem fundos públicos, modificam o regime de servidores e alteraram o pacto federativo, são exemplos desse movimento nefasto contra o serviço público.

34. Por tais razões, o Manual de Condutas estabelecido pela Portaria n. 15.543/2020-ME é parte de um todo maior, que visa a impossibilitar não só da defesa dos servidores públicos, mas procura a sua própria inviabilização e desmantelamento, ao, sucessivamente, editar atos normativos, normas PECs, entre outros, que afetam negativamente o próprio corpo da Administração Federal.

35. Ademais, a portaria se configura como inconstitucional e violadora de balizas constitucionais imprescindíveis para o serviço público e a sua defesa, como os direitos coletivos, de sindicatos e de associações, principalmente aqueles relativos aos interesses de categorias profissionais, de classes e de cargos e carreiras públicas.

III – CONCLUSÃO

36. Por todo o exposto, este documento conclui pela inconstitucionalidade da Portaria n. 15.543/2020-ME e pelo o seu caráter nitidamente político e escuso, de afetar os servidores públicos, a sua defesa e promoção de direitos, bem como impossibilitar a advocacia administrativa.

É o parecer.

FABIO MONTEIRO LIMA
OAB/DF 43.463

HUDSON E. FRANK ARAÚJO
OAB/DF 62.793