



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
CONSULTORIA FEDERAL EM GESTÃO PÚBLICA

PARECER n. 00123/2025/NUPAD/EPAD/PGF/AGU

NUP: 23255.004911/2019-38

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

ADMINISTRATIVO. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR. VIOLAÇÃO. ENQUADRAMENTO COMO IMPROBIDADE OU OUTRA INFRAÇÃO DISCIPLINAR. CRITÉRIOS. DISTINÇÃO ENTRE DANO CIVIL E DANO ADMINISTRATIVO. PARÂMETROS DE APLICAÇÃO DO ART. 10 DA LEI N. 8429/92. DANO ADMINISTRATIVO E DOLO ESPECÍFICO. LEI DE CONFLITO DE INTERESSES. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE INCOMPATÍVEL. RESSARCIMENTO. ESTELIONATO MAJORADO. POSSÍVEL TIPIFICAÇÃO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. A percepção de acréscimo pecuniário por dedicação exclusiva durante o exercício de atividade remunerada não permitida por lei configura dano civil e infração administrativa disciplinar.
2. Isoladamente, contudo, tal fato não caracteriza improbidade administrativa, que pressupõe a existência de dano administrativo e de dolo específico. Art. 10 da Lei n. 8.429/92.
3. Com o advento da Lei nº 14.320/2021 não é mais possível tipificar toda hipótese de violação ao regime de dedicação exclusiva no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Jurisprudência.
4. O dano administrativo estará configurado em situações de ausências injustificadas, prejuízo ao ensino público, queda de qualidade no exercício do cargo e situações afins.
5. Já o enquadramento de violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério superior como hipótese de conflito de interesses (Lei nº 12.813/2013) pressupõe haver lesividade relevante ao bem jurídico tutelado e dolo específico.
6. Caso não caracterizada a improbidade administrativa, a violação ao regime de dedicação exclusiva deve ser enquadrada no âmbito administrativo com base no art. 117, XVIII, da Lei nº 8.112/90, ou outra norma aplicável.
7. O dano civil causado pela violação ao regime de dedicação exclusiva deve ser reparado independentemente do fato constituir, ou não, infração administrativa.
8. Apenas os casos nos quais a violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério superior se enquadrar na Lei de Improbidade Administrativa é que será cogitada a tipificação penal de estelionato majorado.

1. RELATÓRIO

1. A Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - PF/IFCE suscitou o pronunciamento do então Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal para uniformizar entendimento jurídico sobre a tipificação penal da quebra de dedicação exclusiva por docente como estelionato qualificado. O questionamento tem por objetivo pacificar questão controversa e transversal no âmbito das instituições federais de ensino, a fim de gerar segurança jurídica.

2. Em apertada síntese, os autos iniciam-se com uma consulta da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas à PF/IFCE para elucidar eventual incidência do instituto da prescrição em processo de apuração de irregularidade pela quebra do regime de trabalho de dedicação exclusiva de docente e consequente ressarcimento ao erário.

3. Em resposta, o Parecer n. 00265/2019/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU (Seq. 2) conclui que o agente pode cometer ato de improbidade administrativa com a cumulação indevida de cargos, por meio de violação à obrigatoriedade de dedicação exclusiva e aos princípios da honestidade, moralidade e legalidade. Também corroborou o entendimento pela ocorrência de prescrição do caso apresentado, bem como ressaltou a imprescritibilidade de ressarcimento ao erário caso constatada improbidade administrativa e atestada a má-fé do servidor.

4. Em seguida, foi submetido à PF/IFCE novo questionamento da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, sobre as providências a serem adotadas para se aferir a existência de dolo na quebra do regime de dedicação exclusiva.

5. Por meio da Nota 00014/2020/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU (Seq. 14), a PF/IFCE opinou no sentido de que a quebra de dedicação exclusiva prescinde da necessidade de comprovação de dolo quanto ao dano ao erário para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa, ante o percebimento de adicional de exclusividade.

6. Nesse sentido, por meio do Despacho n.º 00007/2021/GABPROC/PFIFCEARA/PGF/AGU (Seq. 12), os autos foram encaminhados a ETR-Probidade para a propositura das ações judiciais cabíveis de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário.

7. Por meio da Nota n.º 00232/2021/ED-ROB/PGF/AGU (Seq. 14), a ETR-Probidade entendeu que o ato de desrespeitar voluntariamente o regime de dedicação exclusiva também materializa o crime de estelionato qualificado (art. 171, §3º, do Código Penal).

8. Nesse contexto, a ETR-Probidade entendeu que deveria ser considerado o prazo prescricional do crime em tese (12 anos), de modo que não restaria prescrito o prazo para a instauração do Processo Administrativo Disciplinar - PAD. Assim, a ETR-Probidade sugeriu o retorno dos autos para apuração de condutas irregulares e prejuízo decorrente do desrespeito ao regime de dedicação exclusiva.

9. Nas Notas n.º 00009/2022/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ/PGF/AGU (Seq. 21) e n.º 00004/2022/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU (Seq. 23), a PF/IFCE ratificou o pronunciamento declinado na Nota n.º 00232/2021/ED-ROB/PGF/AGU (Seq. 14). Todavia, posteriormente, por meio da NOTA n.º 00018/2023/GABPROC/PFIFCEARÁ/PGF/AGU (Seq. 26), a PF/IFCE evoluiu seu entendimento, com base em jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, para entender que a quebra de dedicação exclusiva não necessariamente configura crime de estelionato, sugerindo o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral Federal para pacificação do entendimento.

10. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Cabimento

11. O Decreto n.º 11.328, de 1.º de janeiro de 2023, criou a Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica - SUBCONSU na estrutura da Procuradoria-Geral Federal - PGF, em substituição ao antigo Departamento de Consultoria - DEPCONSU.

12. A SUBCONSU passou a ser o órgão competente para analisar controvérsias jurídicas entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e outros órgãos de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 69, vejamos:

Art. 69. À Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica compete:

(...)

III. realizar estudos jurídicos, apreciar consultas jurídicas, bem como dirimir dúvidas e divergências jurídicas para uniformizar a interpretação das normas constitucionais, legais e administrativas em matéria de consultoria e assessoramento jurídico;

13. Assim, sugere-se o conhecimento da consulta, uma vez satisfeitos os requisitos formais trazidos pelo referido normativo, nos termos do inciso III do dispositivo supratranscrito, a fim de dirimir dúvidas e uniformizar a interpretação de normas legais e administrativas em matéria de consultoria e assessoramento jurídico.

2.2.1 Da dedicação exclusiva do docente

14. A questão em exame gira em torno da quebra do instituto da dedicação exclusiva de docentes e suas implicações.

15. A dedicação exclusiva foi prevista como um dos regimes de trabalho do Professor da carreira de Magistério Superior, nos termos do art. 14 do Decreto n.º 94.664, de 23 de julho de 1987, que aprovou o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, instituído pela Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987.

16. Referida norma estabeleceu que o regime de dedicação exclusiva consistia na obrigatoriedade de se prestar quarenta horas semanais de trabalho, em dois turnos diários completos, sendo vedado o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

17. Posteriormente, a Lei n.º 8.445, de 20 de julho de 1992, estabeleceu contraprestação pela dedicação exclusiva do docente, atualmente regulada pela Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com **dedicação exclusiva** às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º **Excepcionalmente**, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, **em tempo integral**, observando 2 (dois) turnos diários completos, **sem dedicação exclusiva**, para áreas com características específicas.

§ 2º **O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.** - destaque nossos.

18. A interpretação dessas normas esteve sujeita a controvérsias que enfraqueceram sua aplicação até que, no ano de 2005, a segunda Câmara do Tribunal de Contas da União lavrou o paradigmático Acórdão nº 1651/2005, donde constam as seguintes determinações:^[1]

9.3. determinar ao Ministério da Educação que expeça comunicação a todas as instituições federais de ensino superior com o fim de orientá-las em relação ao seguinte:

9.3.1. consoante dispõe o artigo 4º da Lei 8.958, de 20/12/94, c/c o disposto no artigo 14 do 'Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos', aprovado pelo Decreto 94.664, de 23/7/87, deve ser rigorosamente observada a vedação à realização de outras atividades de caráter não esporádico pelos docentes que atuam naquelas instituições em regime de dedicação exclusiva, devendo essa vedação alcançar inclusive a prestação de serviços, remunerados ou não, para as fundações de apoio àquelas instituições; e

9.3.2. os professores que desejarem, sempre sem prejuízo de sua jornada de trabalho normal na instituição federal de ensino superior a que servem, exercer outras atividades de caráter não esporádico deverão optar, quando juridicamente possível e do interesse da Administração, pelo regime parcial de 20 horas semanais (artigo 14, II, do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego) ou pelo regime integral de 40 horas semanais sem exclusividade de dedicação (artigo 14, 2º, da mesma norma), com a consequente perda do acréscimo remuneratório devido à dedicação exclusiva, previsto no artigo 31, § 5º, alínea "a", do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos. – destacamos

19. A exclusividade significa monopólio, ou seja, impossibilidade de concorrência com outro emprego. Trata-se de característica inerente ao próprio regime, não havendo espaço para a adoção de interpretação extensiva.

20. Em contrapartida, o docente que se dedica exclusivamente ao magistério percebe um acréscimo remuneratório. O adicional busca estimular a vida acadêmica e retribuir a privação a que se sujeita o professor por não poder se ocupar de outra atividade, exceto àquelas elencadas no art. 21 da Lei nº 12.772/12, como participação em palestras e atividades esporádicas.

21. Assim, o regime de dedicação exclusiva se caracteriza e se distingue dos demais essencialmente em razão da proibição de exercer outra atividade remunerada. Os docentes a ele adstritos se empenharão apenas em suas atividades letivas e de pesquisa e, por isso, receberão vencimentos de maior monta.

22. Ao optar pelo regime de tempo parcial, o docente decide receber vencimentos menores em virtude do cargo público, mas, ao mesmo tempo, deixa aberta a possibilidade de buscar atividade remunerada fora da Universidade (respeitados os demais limites legais).

23. A relação entre ônus e bônus de cada regime é clara. É igualmente claro o nexo de proporcionalidade entre o ônus do regime de dedicação exclusiva em comparação ao ônus menor do regime de tempo parcial, em vista do adicional concedido apenas aos docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva.

24. Parafraseando Celso Antônio Bandeira de Mello, é evidente a correlação lógica existente entre os fatores erigidos como critério de discriminem entre os dois regimes e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diferenciado. Assevera o Professor que:^[2]

(...) há espontâneo e até inconsciente reconhecimento da juridicidade de uma norma diferenciadora quando é perceptível a congruência entre a distinção de regimes estabelecidos e a desigualdade de situações correspondentes.

25. Vê-se, portanto, que o regime de dedicação exclusiva é um incentivo à valorização da carreira docente, ao desenvolvimento de pesquisas, ao fortalecimento da educação superior e à produção do conhecimento.

26. Quando ocorre a quebra da dedicação exclusiva, constata-se um ato ilícito que viola o dever jurídico de exclusividade, acarretando dano ao erário, correspondente à contraprestação pelo regime não observado. Tal valor deve ser devolvido aos cofres públicos, devidamente atualizado.

27. É sabido que o ato ilícito não é uma categoria peculiar de um ramo específico do Direito, como o Penal, o Civil ou o Administrativo. Sendo uma conduta contrária à norma jurídica, o ato ilícito ocorre em todo e qualquer ramo do Direito. Sob essa ótica, não há diferença na essência da natureza jurídica do ilícito civil, do ilícito penal ou do ilícito administrativo. Em todos há o mesmo fundamento ético: a infração de um dever preexistente.

28. Os agentes públicos estão submetidos a três esferas de responsabilidade (civil, penal e administrativa), em princípio autônomas. Essa autonomia concretiza o denominado princípio da independência das instâncias, segundo o qual um mesmo fato pode ser objeto de apuração e responsabilização em qualquer daquelas searas, sem que haja interferência entre elas, salvo algumas exceções (art. 126 da Lei nº 8.112/90 e art. 8º da Lei nº 13.689/2019). Por isso, não se cogita acerca de ocorrência de *bis in idem*, ou dupla apenação, pelo mesmo fato (RMS nº 61.317, 1ª T., Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 20/02/2020).

29. Violações aos deveres e proibições que compõem o direito disciplinar dos servidores públicos federais nem sempre geram prejuízo econômico. A desobediência de uma ordem administrativa de sempre imprimir certos documentos, ao invés de encaminhá-los por via digital, não implica decréscimo patrimonial ou financeiro. Um episódio de manifestação de apreço no recinto da repartição, tampouco. Mesmo assim, podem constituir ilícitos disciplinares (art. 128 da Lei nº 8.112/90).

30. Por outro lado, por vezes um servidor executa fielmente suas funções e, mesmo assim, causa algum dano ou perda financeira ao Estado. Esse fato, isolado, não constituirá, sempre e, por si só, infração administrativa disciplinar.

31. Dentre as infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112, de 1990, algumas têm como objeto (bem jurídico) o patrimônio ou o erário público. É o caso, por exemplo, do dever de *zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público*, da proibição de *utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares* e da punição a quem causar *lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional*.

32. Mesmo os tipos administrativos disciplinares cujo propósito não é a tutela direta do erário podem, a depender do caso concreto, ser aplicáveis a condutas que envolvam perdas patrimoniais. Usando o exemplo de Paul Laband, um funcionário encarregado de comprar um imóvel em nome do Estado, que o faz de modo negligente, pagando mais do que o preço de mercado, viola os deveres de zelo e dedicação ao causar dano patrimonial.^[3]

33. Quando o tipo administrativo disciplinar ou o caso concreto disserem respeito diretamente à tutela do patrimônio ou do erário público, o dano patrimonial (civil) se confunde com a lesão ou o dano à ordem administrativa. Contudo, nas hipóteses em que o ilícito disciplinar não guardar relação direta com eventual decréscimo patrimonial ou financeiro, haverá dano administrativo independente de qualquer dano civil, mesmo que esse último ocorra paralelamente ao dano administrativo.

34. Com isso em mente, é preciso distinguir o dano estritamente civil de eventual dano administrativo ou lesão ao erário na hipótese de violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério superior.

35. Existirá *dano civil* sempre que for verificado pagamento ao professor de acréscimos por dedicação exclusiva durante o período em que ele exerceu atividade remunerada não prevista no art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012. A Nota Técnica nº 1015/2022/CGUNE/CRG deixa claro que a quantificação desses danos pode ser realizada no curso de processo administrativo disciplinar.

36. Caso isso não ocorra por qualquer motivo, adota-se o procedimento administrativo previsto pelos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.112, de 1990, para ressarcimento de valores pagos indevidamente a título de dedicação exclusiva a docente de universidade federal.^[4]

37. Haverá dano à administração caso o exercício de outra atividade remunerada prejudique o exercício das atividades inerentes ao cargo de professor. Falta a aulas, baixa produtividade acadêmica, não estar disponível para atender os alunos nos horários para tanto designados, são todos exemplos desse dano administrativo.

38. Isso posto, o dever de ressarcir o dano civil é absolutamente independente da existência, ou não, de dano administrativo (arts. 121 e 125 da lei nº 8.112/90). O professor em regime de dedicação exclusiva não se exime de devolver os acréscimos recebidos a esse título alegando ausência de dano administrativo, como aqui definido.

2.2.2 Quebra de Dedicação Exclusiva e Improbidade Administrativa

39. A improbidade administrativa, prevista no art. 37, §4º, da Constituição Federal, é regida pela Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis, além de definir os meandros da respectiva ação cível.

40. Cumpre salientar que a Lei n.º 8.429/92, foi objeto de profundas alterações por meio da Lei n.º 14.230, 25 de outubro de 2021, que reformulou profundamente o microssistema de responsabilização da improbidade administrativa. Tais alterações restringiram as hipóteses de configuração da improbidade apenas a condutas dolosas, além de transformar o rol exemplificativo do art. 11 em taxativo, restringindo sua aplicabilidade às hipóteses elencadas no dispositivo.

41. Nesse contexto, por meio de uma interpretação teleológica e sistemática da norma, constata-se a intenção do legislador de resguardar a punição por improbidade administrativa para condutas que disponham de um grau elevado de má-fé. Ímporas serão as condutas que demonstrem inequívoco intuito do agente público de buscar, por meio de atos ilegais e contrários aos princípios da administração pública, o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e/ou atuação em afronta aos princípios que norteiam a Administração Pública.

42. A propósito, convém destacar que, antes do advento da Lei n.º 14.230/21, a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça posicionava-se no sentido de que a violação do regime de dedicação exclusiva por professor de magistério superior configurava improbidade administrativa, com fulcro no art. 11, *caput*, e I, da Lei n.º 8.429/92.

43. Todavia, tal posicionamento não mais se sustenta ante as inovações da Lei n.º 14.230/21 - sobretudo a revogação do inciso I de seu artigo 11 e a transformação dessa norma de um rol exemplificativo de condutas para um rol taxativo. Doravante, será ato de improbidade violador aos princípios da administração pública apenas a conduta que se enquadrar em um dos incisos desse art. 11^[5] e em leis especiais (como o art. 12 da Lei nº 12.813, de 2013, por exemplo).

44. A Controladoria-Geral da União adota essa mesma linha interpretativa. Sua Nota Técnica nº 1040/2023/CGUNE/DICOR/CRG arremata que a tipificação por violação de princípios, nos termos da Lei nº 8.429/92, exige não apenas a afronta aos princípios indicados no *caput* do art. 11, como também a afronta qualificada, representada por uma das condutas elencadas nesse artigo. O Parecer nº 00300/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU vai no mesmo sentido.

45. A questão de saber se eventual violação ao regime de dedicação exclusiva por professor de magistério superior acarreta, ou não, a incidência da lei de improbidade administrativa, foi recentemente analisada pelo Supremo Tribunal Federal

46. Nossa corte suprema entendeu não mais ser possível a tipificação dos fatos em questão **no art. 11** da Lei nº 8.492, de 1992, ante as alterações promovidas pela Lei nº 14.231, de 2021. Entretanto, permitiu a condenação de réu em razão de prejuízo ao erário com fundamento no **art. 10** da lei em questão, além de firmar a imprescritibilidade da respectiva ação de ressarcimento:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. REDAÇÃO DA LEI 14.230/2021. ROL EXAUSTIVO DAS CONDUTAS. RETROATIVIDADE AOS PROCESSOS EM CURSO. ART.10 DA LEI 8.429/1992. ROL EXEMPLIFICATIVO. INCIDÊNCIA DO TEMA 897 DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 1037396-RG.

(...)

2. No caso concreto, o Tribunal de origem entendeu que a ré praticou ato de improbidade administrativa, pois atuou com dolo ao descumprir o regime de dedicação exclusiva, o que violaria os princípios que regem a Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992, na redação original). Acrescentou que a conduta também incorre no art. 10 da Lei 8.429/1992, porque o recebimento da gratificação por dedicação exclusiva teria causado dano ao erário.

(...)

4. **Não é mais possível impor a condenação pelo artigo 11 da LIA, a não ser que a conduta praticada no caso concreto esteja expressamente prevista nos incisos recentemente incluídos no dispositivo, haja vista que a nova redação trazida pela Lei 14.230/2021 adotou, no caput, a técnica da exaustividade. Esse entendimento não se aplica somente quando houver sentença condenatória transitada em julgado.**

(...)

6. **Quanto à conduta enquadrada no art. 10 da Lei 8.429/1992, a Lei 14.230/2021 manteve o rol exemplificativo das condutas.** Assim, deve ser aplicado, no ponto, o Tema 897, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Redator(a) do acórdão: Min. EDSON FACHIN, Dje de 25/3/2019, no qual se fixou tese no sentido de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

7. Agravo Interno a que se dá parcial provimento, unicamente para decotar do acórdão recorrido a condenação pelo art. 11 da Lei 8.429/1992. - destaque nossos, itálico no original.

(Ag. Reg. no ARE1.453.857/RJ. Rel. Min. Carmen Lúcia. Redator Min. Alexandre de Moraes) - destacamos.

47. Nesse contexto, entende-se que a interpretação generalizada antes realizada para enquadrar a quebra de dedicação exclusiva também como improbidade administrativa não mais se mantém.

48. Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, objeto do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não foram os únicos que passaram por importantes mudanças. No que diz respeito aos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, o legislador entendeu por bem restringir as hipóteses de improbidade administrativa apenas às condutas que configurarem dolo específico do agente de lesionar o erário. Foi revogada a hipótese culposa do dano ao erário antes prevista no art. 10 da Lei 8.429/92.

49. Como exposto acima, são distintas as noções de dano civil e dano administrativo. Haverá improbidade administrativa a ser sancionada pelo art. 10 da Lei nº 8.429/92 apenas nas hipóteses em que restar configurado *dano administrativo* causado por meio de ação ou omissão dolosa de violar regime de dedicação exclusiva.

50. Nos demais casos, para fins disciplinares a conduta de exercer atividade outra remunerada enquanto ocupante de cargo de professor em regime de dedicação exclusiva deve ser tipificada no art. 117, XVIII, ou em outro dispositivo aplicável, da Lei nº 8.112/90.

51. A lesão ao erário exigida pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa - a ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres - limita-se às hipóteses em que a administração pagou por algo (cumprimento de jornada, aulas tempestivas, produção acadêmica) e não recebeu. Esse não é o caso da mera quebra do regime de dedicação exclusiva, se o professor mantiver o adequado cumprimento de todas as suas obrigações funcionais. Não haverá aí "perda patrimonial" na acepção administrativa, apenas na civil.

52. Desse modo, para a tipificação com fundamento no art. 10 da Lei de Improbidade, impõe-se que seja demonstrado, por exemplo:

- prejuízo ao ensino público decorrente da falta de zelo na preparação e ministração de aulas ou no preenchimento de planos de ensino;
- faltas a aulas ou a reuniões da universidade;
- frequentes pedidos para que colegas substituam ou "cubram" suas aulas;
- prejuízo na avaliação dos alunos, na correção de tarefas, no planejamento pedagógico ou na participação em atividades extracurriculares;
- baixa produção acadêmica comparada com o período no qual não exercia outra atividade remunerada; e
- recorrentes reclamações acerca da qualidade do trabalho do professor.

53. Outro ponto relevante é o elemento subjetivo doloso. Antes da promulgação da Lei nº 14.230/21, era possível falar em ato de improbidade culposa que causa prejuízo ao erário. Após, exige-se dolo. Ao julgar o tema de Repercussão Geral nº 1199, o Supremo Tribunal Federal fixou as seguintes teses:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de *improbidade administrativa*, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - *DOLO*; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de *improbidade administrativa* -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de *improbidade administrativa* culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual *dolo* por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".

54. A esse respeito, os §§2º e 3º da Lei nº 8.429/92 estabelecem que:

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

55. O Superior Tribunal de Justiça enxerga aí exigência de dolo específico "*em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado*" (REsp nº 1.913.638, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, DJe 24/05/2022, Tema Repetitivo nº 1108). Por consequência, é^[6]

"(...) necessária a constatação de conduta revestida de má-fé pelo agente destinada a concretizar materialmente a quebra do regime de dedicação exclusiva. Nesse sentido, "a presunção de boa-fé é princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar a parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova" (REsp 956.943/PR, relatora Ministra Nancy Andrighi, relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 20/8/2014, DJe de 1º/12/2014)."

56. Desse modo, a tipificação da violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério público superior como ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário por violação ao art. 10 da Lei nº 8.429/92 depende: a) da ocorrência de dano administrativo e; b) da existência de dolo específico.

57. Assim, em hipótese na qual o interessado cumpriu todas as tarefas dele esperadas e exigíveis, não havendo qualquer omissão, desleixo ou incúria em seu exercício profissional no período em que exercia atividade incompatível com o cargo em dedicação exclusiva, não se enxerga viável taxar sua conduta de ímpresa (o não enquadramento da conduta como improbidade, nos termos aqui expostos, não afasta o dever de resarcimento civil, como já analisado nesta parecer). Consoante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AC 1000700-71.2018.4.01.4200, Rel. Des. Wilson Alves de Souza, 3ª T., PJe 26/09/2024):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA, POR SE TRATAR DE DIREITO SANCIONADOR. ACUMULAÇÃO DE CARGO. PROFESSOR EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. EXERCÍCIO DE OUTRA ATIVIDADE. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO. ART. 10, CAPUT, DA LEI N° 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO

DEMONSTRADO. CONDUTA ÍMPROBA MANIFESTAMENTE INEXISTENTE. ART. 17, §11, DA LEI 8.429/92. DESPROVIMENTO DO RECURSO. SENTENÇA MANTIDA.

(...)

11. Embora o Réu tenha acumulado indevidamente os cargos ocupados no IFRR e na SESAU - conforme assinalado na sentença, há prova de tal atuação -, não há elementos de convicção suficientes nos autos a demonstrar que a conduta do demandado ensejou perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos recursos públicos. Em verdade, como bem pontuado pelo sentenciante, o MPF não se desincumbiu no ônus de comprovar o déficit no efetivo cumprimento da carga horária no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR). O que se verifica é que as condutas atribuídas ao Demandado caracterizam irregularidades administrativas. Ou seja, ainda que a atuação do Réu tenha contrariado alguma disposição expressa de lei (artigo 20, § 2º, da Lei nº 12.772/12), não assume a configuração de ato ímparo. – destacamos.

58. A princípio, não cabe enquadrar a hipótese de violação a regime de dedicação exclusiva como ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito. Comum a todos os incisos do art. 9º da Lei nº 8.429/92 - nos quais estão previstas hipóteses exemplificativas de percepção de vantagem patrimonial indevida - é a ligação entre a vantagem recebida pelo servidor e o desempenho do cargo com desvio de poder, em prol de seus interesses privados ou de outrem. A punição se dirige aquele que se aproveita da função pública para angariar vantagens a que não faz jus, se valendo de meios espúrios.^[7]

59. Por isso, para os fins do art. 9º da Lei de Improbidade, o conceito de *vantagem indevida* não abrange a remuneração legitimamente recebida pelo servidor como contraprestação pelo exercício de atividade privada incompatível com o cargo.

60. Outra possibilidade de tipificação que merece consideração é a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013). O *caput* de seu art. 12 afirma que o agente público que praticar os atos previstos em seus arts. 5º e 6º incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429/92, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei.

61. Por sua vez, o inciso III do art. 5º da Lei nº 12.813/13, tipifica a seguinte conduta:

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 (grifos acrescidos);

62. O parágrafo único do art. 12 da Lei de Conflito de Interesses prevê pena de demissão para o agente público que se encontrar em situação de conflito de interesses. A interpretação isolada desse dispositivo poderia levar à conclusão de que o regime dos atos de improbidade administrativa sequer precisaria ser aplicado às situações de conflito de interesse, pois a Lei nº 12.813/2013, já conteria previsão da conduta e de sua consequência.

63. Caso haja a demonstração de efetiva ocorrência de conflito de interesses, evidentemente não poderia o intérprete ignorar o *caput* do art. 12 da Lei de Conflito de Interesses, até porque não se presumem na lei palavras inúteis.^[8] Partindo, então, do pressuposto de que o sentido do *caput* da norma em comento não é o de prever a sanção aplicável ao agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º da Lei de Conflito de Interesses, pois esse é o tema tratado por seu parágrafo único, a norma em questão passa a ter conteúdo garantista, sobretudo após a Lei nº 14.230/2021.

64. Conflito de interesses é uma espécie dentro do gênero improbidade administrativa. Ambos integram o sistema constitucional geral de responsabilidade dos agentes públicos, de estatura constitucional.^[9] Por consequência, o critério jurídico-positivo para a verificação de ocorrência ou não de situação de conflito de interesse exige dolo específico, fim ilícito e demais requisitos previstos em lei para a existência de improbidade administrativa.

65. Noutras palavras, sendo hipótese de improbidade administrativa, a configuração de violação ao art. 5º, III, da lei nº 12.813/2013, depende do preenchimentos dos demais requisitos inerentes ao regime jurídico da improbidade administrativa.

66. Nesse sentido, o §1º do art. 1º da Lei de Improbidade, introduzido pela Lei nº 14.320/21, assevera expressamente que “*Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11*

desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” – destacamos.

67. Os tipos previstos na Lei de Conflito de Interesses são alguns dos mencionados em leis especiais, e considerados atos de improbidade administrativa. De modo ainda mais claro, o §2º do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992 diz:

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. – destacamos.

68. Importa aqui a possibilidade de tipificar eventual exercício de atividade incompatível com o cargo como ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública, nos moldes do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

69. Como visto, o art. 12 da Lei de Conflito de Interesses abre essa possibilidade. Todavia, para que isso seja possível, é preciso não só o preenchimento dos elementos do tipo previsto no art. 5º, III, da Lei nº 12.813/2013, mas também de todos os elementos do regime jurídico insito à improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

70. O primeiro desses elementos é a exigência de lesividade relevante ao bem jurídico tutelado (independentemente do reconhecimento de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos, segundo o art. 11, §4º, da Lei de Improbidade). A necessidade de lesão relevante ao bem jurídico tutelado atua como filtro na tipificação de condutas.

71. O bem jurídico protegido pelo art. 11 da lei de improbidade é a lealdade institucional, identificada como o exercício impessoal, imparcial e leal do cargo ou emprego. Paralelamente, o art. 3º, I, da lei nº 12.813/2013, define conflito de interesses como *“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”*.

72. Desse modo, identificando o bem jurídico lealdade institucional com o fim da Lei de Conflito de Interesses, de evitar a ocorrência de influência imprópria no desempenho da função pública,^[10] podemos concluir que não haverá violação aos arts. 5º, III, e 12 da Lei nº 12.813/2013 c.c. art. 11 da Lei nº 8.429/92, pela violação ao regime de dedicação exclusiva por professor de magistério superior sem lesão relevante à lealdade institucional. De acordo com a doutrina a respeito do art. 5º, III, da Lei de Conflito de Interesses.^[11]

A incompatibilidade está no confronto inequívoco entre a situação de titular de determinado cargo ou emprego público com potencial vantagem, benefício ou proveito que referida condição pode suscitar em favor do interesse pessoal do agente público, colocando em xeque a cura isenta ou despersonalizada dos interesses públicos.

73. A identificação concreta dessa lesão ao exercício impessoal, imparcial e leal do cargo segue a mesma lógica usada para aferir a presença, ou não, de 'dano administrativo'. Existirá lesão a esse bem jurídico quando se verificar, por exemplo:

- incorporação de assuntos desenvolvidos na atividade remunerada do docente em suas atividades universitárias, com o propósito de beneficiar a primeira;
- divulgação de informação privilegiada, bem como de outras informações de acesso restrito, ainda que a título exemplificativo, para fins didáticos, nos termos do art. 5º da Orientação Normativa CGU nº 02, de 2014;
- exercício de atividades de magistério para público específico que possa ter interesse em decisão do agente público, da instituição ou do colegiado do qual o mesmo participe sem prévia consulta acerca da existência de conflito de interesses, a rigor do parágrafo único do art. 6º da Orientação Normativa CGU nº 02, de 2014;
- a quantidade de tempo em que atuou em desconformidade com o regime de dedicação exclusiva;
- ardilosidade utilizada para manter a Administração Pública em erro quanto à dedicação exclusiva; e
- vultuosidade dos valores recebidos em razão da atividade exercida fora da universidade.

74. Dito isso, o elemento subjetivo exigido para o reconhecimento de ato de improbidade administrativa que atenta contra princípio da administração pública é o *“fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade* (art. 11, 1º, da lei nº 8.429/92).

75. Como dito, para os fins do art. 9º da Lei de Improbidade, o conceito de *vantagem indevida* não abrange a remuneração legitimamente recebida pelo servidor como contraprestação pelo exercício de atividade privada incompatível com o cargo. O mesmo se dá com o §1º do art. 11 da mesma lei.

76. O dolo exigido pelo art. 11, §1º, da lei nº 8.429/92, foi definido de modo mais preciso pelo legislador do que o elemento subjetivo que permeia as infrações capituladas em seus arts. 9º e 10. Para esses últimos, requer-se *a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado*, sem menção à intenção de obter benefício indevido.

77. Caso não configure improbidade administrativa em nenhuma de suas modalidades, a quebra de dedicação exclusiva deve ser reprovada e devidamente punida no âmbito administrativo, com base no artigo 117, XVIII, da Lei nº 8.112/90, que proíbe o servidor de exercer atividades incompatíveis com o exercício do cargo ou função, ou em outro dispositivo legal pertinente.

2.2.3 A sanção disciplinar e a sanção penal

78. Como já ressaltado, todo comportamento contrário ao previsto numa norma jurídica denomina-se ilícito. A depender da natureza da norma violada, será classificado como ilícito civil, administrativo, penal, tributário.

79. O ilícito administrativo é um comportamento reprovado pelo código de conduta funcional, estabelecido em lei para os servidores públicos. Por outro lado, para que seja classificado como ilícito penal, faz-se necessário que a conduta perpetrada se subsuma à norma penal, ou seja, que a conduta configure rigorosamente o fato previsto como crime pela lei penal. Caso um dos elementos da conduta criminosa não estiver presente, o fato é considerado atípico, não merecendo punição no âmbito penal. Todavia, nada impede a punição administrativa ou civil.

80. No direito administrativo a descrição das condutas puníveis é mais aberta e flexível.^[12] A administração dispõe de uma ampla margem de discricionariedade para ajustar o desregramento de conduta do servidor na previsão genérica estatutária. Há que se ressalvar, todavia, que os fatos puníveis com demissão dispõem de definições mais específicas, em face da gravidade da sanção.

81. Verifica-se, assim, que o ilícito administrativo e o ilícito penal atuam em âmbitos e gradações distintos. A sanção administrativa institui penalidade para constranger os servidores a obedecerem aos comandos do estatuto, de modo a preservar a eficiência e a moralidade no serviço público. Já o ilícito penal reprime os delitos mais repugnantes da sociedade, intervindo nos direitos mais elementares e, portanto, dispondo de caráter de *ultima ratio*, ou seja, o uso da intervenção penal como último recurso.

82. Essa breve introdução se faz necessária para deixar clara a gradação da reprovabilidade das condutas entre o âmbito administrativo e penal, a fim de adentrarmos a questão posta sobre a quebra de dedicação exclusiva implicar necessariamente crime de estelionato qualificado.

2.2.4 Do crime de estelionato

83. O crime de estelionato, previsto no art. 171 do Código Penal, consiste em obter vantagem ilícita em prejuízo da vítima, que é induzida a erro, de maneira ardilosa, e se convence a conceder vantagem indevida ao autor do crime.

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis.

84. O estelionato é chamado crime de duplo resultado, pois exige, além da **vantagem econômica ilícita** para o agente, o **prejuízo para a vítima**.^[13] Logo, não se consuma o estelionato se a vantagem for devida ou se não houver o prejuízo alheio. O objeto do crime é a vantagem econômica ilícita.

85. O bem jurídico protegido é o patrimônio e a boa-fé. Protege-se tanto o interesse social de confiança mútua nos relacionamentos patrimoniais individuais, quanto o interesse público em impedir o emprego do engano para induzir quem quer que seja a prestações indevidas, com prejuízo alheio.^[14]

86. Pode-se concluir que caso o acusado não tenha a intenção de enganar ou prejudicar a vítima, o crime não ocorre. Logo, para a consumação do crime de estelionato exige-se a comprovação do **dolo específico**, ou seja, deve estar presente a intenção de obter vantagem ilícita mediante fraude antes do cometimento da conduta delitiva.

87. Por artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento pode-se compreender a astúcia do acusado em ludibriar a vítima, mantendo-a em erro para espontaneamente entregar o patrimônio ou bem, objeto do crime.

88. Entende-se como erro a falsa percepção da realidade, seja pelo resultado da indução por parte do agente, que cria o erro, ou seja pelo aproveitamento de erro preexistente da vítima para obter vantagem indevida. O resarcimento do dano antes do recebimento da denúncia não exclui o crime, sendo caso de mera diminuição de pena (art. 16 do Código Penal).

89. Feitos esses esclarecimentos, é possível concluir, em apertada síntese, que, para que a quebra de dedicação exclusiva configure também o crime de estelionato, seria necessário:

- o dolo específico do agente em ludibriar a Administração Pública, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento que induza a Administração em erro na concessão de vantagem ilícita;
- a vantagem econômica ilícita do agente; e
- o prejuízo para a Administração Pública.

90. Percebe-se que os elementos do crime de estelionato englobam aqueles ínsitos à improbidade administrativa na hipótese em análise.

91. No âmbito das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal há decisões mantendo o arquivamento de procedimentos instaurados para apurar eventual improbidade ou cometimento de estelionato qualificado, por meio da violação a regime de dedicação exclusiva.

92. Os argumentos são: a) não há que se falar em percepção de vantagem ilícita, pois os *"valores pagos ao investigado se deram em razão de sua atividade pública, ainda que a execução de tal mister seja considerada deficiente por ocasião do comprometimento causado com a realização de atividades paralelas proibidas"* - PGR-00256679/2017; e b) *"não há prova de que a servidora tenha prestado informações inverídicas ou utilizado documentos falsos com a intenção de manter em erro a referida instituição educacional"* - Procedimento nº 1.32.000.000082/2023-28.

93. De acordo com o princípio da intervenção mínima, a lei penal só deve ser aplicada quando for o único meio necessário para proteger bens jurídicos. Se outras formas de sanções ou outros meios de controle social se revelarem suficientes e eficazes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável.

94. Portanto, a intervenção estatal pela via penal atua apenas naqueles casos em que os meios de proteção oferecidos pelos demais ramos do ordenamento jurídico revelam-se insuficientes ou inadequados. Em outras palavras, a intervenção mínima do Direito Penal denota a sua fragmentariedade, pois nem todos os bens jurídicos são por ele protegido.

95. Por isso, nas hipóteses em que não forem preenchidos os requisitos para considerar-se o caso concreto como improbidade administrativa, tampouco se poderá falar em estelionato.

96. Isso não significa, evidentemente, haver coincidência entre as esferas penal e administrativa. Trata-se apenas de um parâmetro a ser utilizado pela administração na identificação de eventual infração penal. Preenchido ele e, no mais, o juízo cabe ao titular da ação penal (art. 129, I, da Constituição Federal).

97. Considerando o que foi exposto, entende-se que, em geral, a omissão intencional do agente ao deixar de informar à Administração sobre o exercício de outra atividade profissional — em descumprimento ao dever legal de exclusividade — não caracteriza a má-fé necessária para configurar o dolo específico exigido para o crime de estelionato, mesmo que possa revelar dolo no exercício do cargo público em desacordo com a legislação.

98. Isso porque não há, nesse comportamento, o uso de artifício, ardil ou outro meio fraudulento com a intenção de enganar a Administração, o que é essencial para a configuração do crime, especialmente considerando que o Direito Penal deve ser reservado para proteger apenas os casos mais graves de ofensa aos bens jurídicos.

99. Assim, no exame em tese ora realizado, não é possível categoricamente afirmar que onde há quebra da dedicação exclusiva de docente há também crime de estelionato qualificado. Em outras palavras, nem toda quebra de dedicação exclusiva implica, necessariamente, em crime de estelionato qualificado.

100. De igual maneira, também deve ser afastada a inferência no sentido de que a quebra de dedicação exclusiva nunca poderá implicar crime de estelionato. Nada impede que em uma situação específica seja possível constatar ardil suficiente

para tal enquadramento, a depender das nuances do caso concreto.

101. Nesse sentido, compartilha-se do entendimento declinado na Nota n. 00018/2023/GABPROC/PFIFCEARÁ/PFG/AGU (Seq. 26), o qual se filia à corrente jurisprudencial que enaltece o princípio da subsidiariedade do direito penal, resguardando à seara penal a proteção das agressões mais graves aos bens jurídicos protegidos.

102. Na seara administrativa, a infração da quebra de dedicação exclusiva deve ser devidamente apurada e punida, de forma razoável e proporcional à extensão do dano causado à Administração Pública, e ao proveito patrimonial percebido decorrente da má-fé do agente, que poderá ser penalizado apenas no âmbito administrativo ou, a depender das circunstâncias do caso concreto, configurar, inclusive, ato de improbidade administrativa. Em todos os casos, os danos civis gerados pela quebra da dedicação exclusiva devem ser ressarcidos à Administração.

3. CONCLUSÃO

103. Pelo exposto, considerando os aspectos jurídicos da presente consulta, opina-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito:

- a. Sem outros elementos qualificadores, o pagamento ao professor de acréscimos por dedicação exclusiva, durante o período no qual ele exerceu atividade remunerada não prevista no art. 21 da Lei nº 12.772/2012, configura dano civil, que deve ser ressarcido ao erário, além da aplicação das penalidades administrativas eventualmente apuradas.
- b. A situação acima descrita não é suficiente, por si só, para atrair a incidência do art. 10 da lei nº 8.429/92, pois não estará configurado dano administrativo.
- c. Haverá dano à administração caso o exercício de atividade remunerada prejudique o exercício das atividades inerentes ao cargo de professor. Falta a aulas, baixa produtividade acadêmica, não estar disponível para atender os alunos nos horários para tanto designados, são todos exemplos deste dano administrativo (vide parágrafo 52 deste parecer).
- d. Além do dano administrativo, eventual violação ao art. 10 da lei nº 8.429/92 exige a existência de dolo específico.
- e. O dever de ressarcir o dano civil não depende da existência de dano administrativo.
- f. Para os fins do art. 9º da Lei de Improbidade, o conceito de *vantagem indevida* não abrange a remuneração legitimamente recebida pelo servidor como contraprestação pelo exercício de atividade privada incompatível com o cargo.
- g. Após a promulgação da lei nº 14.230, de 2021, a violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério superior federal não se amolda diretamente ao art. 11 da lei nº 8.429, de 1992.
- h. O art. 12 da Lei de Conflito de Interesses permite, em tese, a tipificação do exercício de atividades incompatíveis com o cargo como ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública.
- i. Para que a violação ao regime de dedicação exclusiva do magistério superior constitua infração ao art. 11 da lei nº 8.429, de 1992, por via da lei nº 12.813, de 2013, é preciso que, no caso concreto, haja lesão relevante ao bem jurídico tutelado (exercício impessoal, imparcial e leal do cargo) e demonstração de que a conduta teve por fim obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (vide parágrafo 73 deste parecer).
- j. Nos casos em que não estiverem presentes todos os requisitos necessários para que a hipótese seja considerada como improbidade administrativa, igualmente não estarão configurados os elementos do crime de estelionato qualificado (art. 171, §3º, do Código Penal).
- k. Caso não configure improbidade administrativa em nenhuma de suas modalidades, a quebra de dedicação exclusiva deve ser reprovada e devidamente punida no âmbito administrativo, com base no artigo 117, XVIII, da Lei nº 8.112, de 1990, que proíbe o servidor de exercer atividades incompatíveis com o exercício do cargo ou função, ou em outro dispositivo aplicável.

À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2025.

(assinado digitalmente)
CARLOS GUSTAVO MOIMAZ MARQUES
Procurador Federal

(assinado digitalmente)

DANIELLE TELLEZ

Procuradora Federal

(assinado digitalmente)

JOGLIANE KRABBE CATELLI

Procuradora Federal

(assinado digitalmente)

JULIANA S. B. DE MELO SANT'ANA

Procuradora Federal

(assinado digitalmente)

LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO

Procurador Federal

(assinado digitalmente)

RICARDO QUARTIM DE MORAES

Procurador Federal



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?

Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255004911201938 e da chave de acesso 4c3b9525

Notas

1. ^ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-25336/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse
2. ^ O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 21 e 37.
3. ^ Le Droit Public de L'Empire Allemand. Tomo 2. Paris: V. Giard & E. Brière, 1901, p. 171-172.
4. ^ Transcreve-se o seguinte trecho da Nota Técnica em questão: "Portanto, em resposta à consulta, (i) adota-se o procedimento administrativo previsto pelos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.112/1990 para ressarcimento de valores pagos indevidamente a título de dedicação exclusiva a docente de universidade federal, vez que no caso analisado restou fulminada pela prescrição a pretensão punitiva da Administração Pública, sendo vedada a celebração de Termo de

Ajustamento de Conduta nos termos da IN CGU nº 04/2020; (ii) o procedimento de ressarcimento é regido pela Lei nº.9.784/1999 e deve observar as garantias da ampla defesa e contraditório; (iii) os cálculos dos valores devidos devem ser realizados pela área competente do Setor de Recursos Humanos; e (iv) por fim, recomenda-se que a instrução de procedimentos disciplinares referentes a descumprimento de regime de dedicação exclusiva direcione especial atenção à delimitação dos horários, dias, meses e anos em que se verificaram o exercício de atividades vedadas pela Lei nº.12.772/2012".

5. [^] *Marçal Justen Filho. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2022; Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa. Nova lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Almedina, 2022; Thiago Marrara. Atos de Improbidade: Como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA? Revista Digital de Direito Administrativo, Vol. 10, n. 1, p. 162-178, 2023. CADIP Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Alterações na Lei de Improbidade Administrativa. 3^a ed. São Paulo, 2022, p. 29.*
6. [^] *AgInt AGARESP nº 1.418.018, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, 1^a T., j. 18/12/2023.*
7. [^] *Wallace Paiva Martins Júnior. Probidade Administrativa. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 224.*
8. [^] *Carlos Maximiliano. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 204.*
9. [^] *José Roberto Pimenta Oliveira. O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública, 03, 2014, p. 150-210.*
10. [^] *Por outro lado, o "comprometimento do interesse coletivo" se identifica com os bens jurídicos tutelados pelos artigos 9º e 10º da Lei Improbidade Administrativa.*
11. [^] *José Roberto Pimenta Oliveira. O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública, 03, 2014, p. 150-210.*
12. [^] *Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União. CGU: Brasília, 2022, p. 194.*
13. [^] *AgRg HC nº 832.830, 5^a T., Rel. Min. Daniela Teixeira, DJe 23/05/2024.*
14. [^] *José Henrique Pierangeli. Manual de Direito Penal Brasileiro – Vol. 2. 2^a ed. São Paulo: RT, 2007, p. 299.*



Documento assinado eletronicamente por CARLOS GUSTAVO MOIMAZ MARQUES, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS GUSTAVO MOIMAZ MARQUES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 17:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 17:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DANIELLE TELLEZ, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE TELLEZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 16:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RICARDO QUARTIM DE MORAES, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO QUARTIM DE MORAES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 16:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOGLIANE KRABBE CATELLI, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOGLIANE KRABBE CATELLI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 16:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT'ANA, 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 1910049133 e chave de acesso 4c3b9525 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT'ANA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 16:18. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.