



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração
nine Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia



Tribunal de Contas do Distrito Federal

RAQUEL GERALDA MÁXIMO

**A LEI DE CONFLITO DE INTERESSES E SUA
APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Brasília - DF

2017

RAQUEL GERALDA MÁXIMO

**A LEI DE CONFLITO DE INTERESSES E SUA
APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professor Orientador: Doutor André Luiz Marques Serrano

Brasília - DF

2017

1. Introdução.....	6
1.1. Objetivos	7
1.2. Justificativa	8
2. Referencial Teórico	9
3. Metodologia	12
4. Desenvolvimento da Lei de Conflito de Interesses	13
4.1. Dos conceitos, dos destinatários e das regras de transparência.	13
4.2. Das situações de conflito de interesses	16
4.3. Das atribuições da Comissão de Ética Pública e da CGU.	18
4.4. Das sanções previstas na lei	18
4.5. Das atribuições e competência da Comissão de Ética Pública e da CGU.	19
4.5.1. Aspectos teóricos sobre o instituto da competência	19
4.5.2. A competência da CGU definida na Lei 12.813/2013.	21
4.6. Da natureza jurídica das deliberações da Controladoria-Geral da União	24
4.7. Da competência <i>interna corporis</i> para deliberar sobre conflito de interesses	26
4.8. Da estruturação atual da CGU para atuar sobre o conflito de interesses	27
4.9. Das possíveis deliberações proferidas no âmbito da CGU acerca do conflito de interesses	31
4.10. Da atuação da CGU e das Unidades de Recursos Humanos.	33
4.11. Reflexão sobre a atuação e entendimentos adotados na CGU	35
4.12. Das Propostas de Melhorias e de Adequação	39
4.12.1. Evolução do Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses - SeCI	39
4.12.2. Consolidação e Proposta de Redação para a PRT CGU-MPOG 333/2013	42
5. Análise dos Resultados.....	43
5.1. Das disposições da Lei 12.813/2013	43
5.2. Exame da atuação da CGU	44

5.3. Melhorias e ajustes propostos na implantação da Lei 12.813/2013.	45
6. Conclusões.....	46
7. Anexos e Apêndices	47
8. Referências Bibliográficas	49

Lista de Abreviaturas

- (AGU) Advocacia-Geral da União
- (CEP) Comissão de Ética Pública
- (CGU) Controladoria-Geral da União
- (DAS) Direção e Assessoramento Superior
- (LCI) Lei de Conflito de Interesses
- (MPOG) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- (STPC) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
- (ENAP) Escola Nacional de Administração Pública
- (SeCI) Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses
- (UFV) Universidade Federal de Viçosa
- (UFRN) Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- (SFC) Secretária Federal de Controle
- (RCI) Representação de Conflito de Interesses
- (ANS) Agência Nacional de Saúde
- (CRFB) Constituição da República Federativa do Brasil
- (PRT) Portaria interministerial
- (RI-CGU) Regimento interno da Controladoria-Geral da União
- (CF/88) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- (SFC) Secretaria Federal de Controle

Lista de Tabelas, Quadros e Figuras

Tabela 1: Evolução das Solicitações cadastradas no SeCI

Quadro 1: Normativos elaborados pela CEP e CGU

Figura 1: Procedimento acerca de Conflito de Interesse submetido à CGU

1. Introdução

A questão dos conflitos de interesses no setor público, a par da problemática da corrupção, com a qual apresenta uma relação direta, vem assumindo um papel de destaque no Brasil e na comunidade internacional. (Portugal/2012)

O conflito de interesses, prática indutora de desvios éticos e legais, passou a ser tratado como questão específica a partir da criação da Comissão de Ética Pública - CEP, em maio de 1999, com a edição do Código de Conduta da Alta Administração Federal, em agosto de 2000.

Ocorre que o Código de Conduta da Alta Administração Federal destinava-se a um pequeno número de agentes públicos, os que ocupam os cargos do primeiro escalão no Poder Executivo Federal. Os demais servidores públicos estavam fora do alcance das regras desse Código.

Em janeiro de 2002, outro grupo de agentes públicos foi alcançado por normas que tratavam especificamente sobre o conflito de interesses com a edição do “Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República”. O normativo tinha por objetivo, dentre outros, o de “evitar a ocorrência de situações que possam suscitar conflitos entre o interesse privado e as atribuições públicas do agente público”. Os servidores alcançados por esse Código, como o seu próprio nome indica, são apenas os que se encontravam em atividade na Presidência e na Vice-Presidência da República, mantendo a situação vigente no sentido de que pequena parcela de servidores públicos federais se sujeitava às regras.

No ano de 2013, foi promulgada e publicada a Lei 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses (LCI), tema de alta relevância na Administração Pública brasileira e preocupação crescente na maior parte dos países da comunidade internacional, principalmente quanto à eficiência na prestação de serviços públicos e na prevenção e combate da corrupção. A edição se justificou ante a necessidade de buscar mecanismos legais que aumentassem os padrões de integridade dos agentes públicos no desempenho de suas funções. (EM/2006).

Não é difícil perceber, embora existissem disposições sobre o tema em tratados e normas esparsas, que o diploma legislativo inovou a ordem jurídica, trata-se, portanto, de regulamentações recentes. A doutrina ainda não se debruçou sobre o tema e o conteúdo jurídico das normas estabelecidas pela lei.

Após exaustiva pesquisa pouco se encontrou acerca da aplicação e interpretação da LCI, dificultando, mas por outro lado desafiando, a elaboração de um estudo de cunho jurídico e inovador.

O estudo da aplicação da LCI se mostra necessário, conforme melhor delineado abaixo, em razão de tal legislação já estar vigente e produzindo efeitos jurídicos e, ainda, merecer, no âmbito da Controladoria-Geral da União - CGU, uma reflexão sobre o assunto.

As situações de conflito, por sua importância e correlação direta com atos de corrupção, há muito já são abordadas em legislações esparsas, porém, o novel diploma legislativo, considerado marco no tratamento desta comum, reiterada e indesejável conduta, há muito praticada por agentes públicos, regulou as diversas situações, definiu competências, atribuiu responsabilidades e impôs sanções.

Conforme será estudado neste trabalho, a Lei 12.813/2013 conferiu à Controladoria-Geral da União – CGU, em específico à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC, a competência para, no âmbito do poder executivo federal, dispor e deliberar sobre eventuais situações de conflitos de interesses aos quais possam estar submetidos determinados agentes públicos.

Daí o apelo para uma leitura sistematizada do diploma legal combinado com um estudo de campo, que aborde aspectos jurídicos relacionados à competência da CGU associado a forma de implementação escolhida para dar aplicação aos dispositivos positivados.

Ao final, espera-se ter perfeita compreensão do papel da CGU, em especial da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC, e ser capaz de propor medidas que auxiliem e colaborem com o desenvolvimento das ações do órgão público de controle interno.

O objeto do estudo consistirá na avaliação das atribuições legais da Controladoria-Geral da União – CGU e na sua forma de atuação no que concerne a implementação dos dispositivos da Lei 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses.

1.1. Objetivos

O objetivo geral desse estudo é compreender o alcance e a regulação do conflito de interesses associados às funções institucionais atribuídas à CGU pela lei, bem como as medidas até o momento implementadas e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Por fim, e como acessório ao objetivo geral, tem-se por intuito elaborar um conjunto de sugestões para, se constatada invalidade na forma de atuação, se estabeleça uma correção de rumo, ou, se identificada oportunidade de melhoria e incremento na atuação seja proposta à instituição responsável.

Pode-se, portanto, sintetizar o objetivo geral do trabalho como: estudar as medidas adotadas na CGU, como órgão setorial responsável pela resolução de possíveis situações de conflito de interesses, realizar exame crítico da situação e propor uma sistemática, mecanismo, metodologia para ampliação da sua atuação e efetividade na implementação da Lei 12.813/2013.

Por sua vez, tem-se como objetivos específicos do trabalho os seguintes:

a) compreender e situar em conformidade com a Lei 12.813/2013, no âmbito da CGU, as diferentes manifestações proferidas e que se destinam aos órgãos jurisdicionados;

b) verificar a forma como foi estruturada a atuação e o cumprimento de suas atribuições legais;

c) estudar e identificar, se houver, vícios de competência nas medidas até então adotadas no âmbito da CGU;

d) oferecer propostas de melhoria para auxiliar na implementação da Lei 12.813/2013.

1.2. Justificativa

O estudo sistemático das competências e atribuições, bem como a realização de diagnóstico, por meio de uma pesquisa de campo, a ser realizada diretamente na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC, permitirá se compreender:

(a) as funções, o alcance e a natureza jurídica dos pronunciamentos do órgão de controle interno no tocante ao conflito de interesses eventualmente existente entre os servidores do poder executivo federal;

(b) a forma definida pelo órgão para atuar e cumprir suas atribuições legais.

Após a compreensão tanto do aspecto jurídico-legal e prático-operacional, o desafio do estudo será associar, verificar e pesquisar a existência de eventuais discrepâncias, incongruências e inconsistências entre o modelo teórico-legal estatuído e sua implementação prático-operacional levada a efeito pela CGU.

Caso se tenha êxito, o produto final do trabalho consistirá no diagnóstico de situação e proposta de incremento na atuação do órgão.

2. Referencial Teórico

Com o estabelecimento, nos últimos anos, de novas formas de cooperação entre a administração pública e o setor privado, tais como terceirização e parcerias público-privadas, a questão do conflito de interesses tornou-se cada vez mais relevante, pois o gerenciamento inadequado desses conflitos pode conduzir ao abuso de autoridade pública, à corrupção e, certamente, enfraquecer a confiança do cidadão nas decisões das organizações públicas. (OCDE/2011).

O cidadão espera do serviço público decisões íntegras, objetivas e imparciais, sem influência de interesses privados de quaisquer servidores.

Segundo Morais (2015) conflito de interesses é um tema atual, mas não novo. O Código Penal, de 1940, ao qualificar como crime a corrupção, a concussão, a advocacia administrativa e o tráfico de influência, objetivou prevenir e reprimir conflitos de interesses no serviço público. Outras leis e regulamentos, editados desde então, também tiveram a mesma finalidade, embora nem sempre façam referência expressa a essa questão. (Morais/2015)

A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), por exemplo, elenca algumas condutas proibidas aos agentes públicos tais como: (a) receber vantagem econômica de qualquer natureza de quem tenha interesse que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público (art. 9º, inciso II); (b) aceitar emprego ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente, durante a atividade; é o que se denomina de atividade paralela incompatível com o cargo público (art. 9º, inciso VIII); (c) receber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de dinheiro público; é o conhecido tráfico de influência da função pública (art. 9º, inciso IX); (d) revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, o teor de medida de natureza política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço; trata-se do uso indevido de informação privilegiada (art. 11, inciso VII). (Brasil/1992)

A Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais), no art. 117, relaciona as condutas que são vedadas aos servidores públicos. Dentre elas, algumas têm

implicação direta com a questão do conflito de interesses. São elas: gerência ou administração de empresa privada (inciso X); representação de interesses privados (inciso XI) e recebimento de vantagem de qualquer espécie (inciso XII). (Brasil/1990)

As Leis 9.986/2000 e 10.871/2004, que dispõem sobre a gestão de recursos humanos, cargos e carreiras nas agências reguladoras, também já continham normas destinadas a evitar situações de conflito de interesses, quais sejam: proibição de prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada ou fiscalizada pela agência, salvo os casos de designação específica; proibição de firmar ou manter contrato com instituição regulada ou autorizada a funcionar pela entidade, em condições mais vantajosas que as usualmente ofertadas aos demais clientes; e a proibição de exercer direção político-partidária (art. 2º da Lei 9.986/2000 e artigos 23, 35 e 36-A da Lei 10.871/2004). (Brasil/2000 e Brasil/2004).

Nessa linha de exemplos, podemos citar, também, a vedação contida no inciso III do art. 9º da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), a qual consiste na proibição de contratação, para a execução de obra, serviço ou fornecimento de bens, de empresa cujo capital participe, direta ou indiretamente, o dirigente do órgão ou entidade contratante, ou mesmo o servidor responsável pela contratação ou pelo processo licitatório (Brasil/1993).

A regulação do conflito de interesses no âmbito do poder executivo federal, por meio da Lei 12.813/2013, deve ser considerado como um marco no tratamento desta comum, reiterada e indesejável conduta há muito praticada por agentes públicos. (ENAP/2015)

Trata-se também da consolidação em um único diploma legislativo de regras esparsas sobre o tema, revogando dispositivos da Lei 9.986/2000, e das Medidas Provisórias 2.216-37/2001, e 2.225-45/2001.

A exposição de motivos do projeto de lei que deu origem foi assim apresentada, pelo Ministro de Estado da Controladoria Geral da União à Presidência da República:

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de projeto de lei, por meio do que se pretende dispor sobre “o conflito e interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego”.

2. A busca de mecanismos legais que aumentem os padrões de integridade dos agentes públicos no desempenho de suas funções constitui tema de alta relevância na Administração Pública brasileira, sendo também preocupação crescente na maior parte dos países da comunidade internacional, principalmente quanto à eficiência na prestação de serviços públicos e à prevenção e combate da corrupção.

3. Para a elaboração da proposta ora apresentada, foram identificados no direito comparado as mais avançadas disposições normativas, no sentido de prevenir que o servidor público atue influenciado por interesses privados; não se olvidou, todavia,

dos princípios que regem a matéria no Brasil, que, conquanto incipientes e tratados em normas esparsas, não poderiam ser ignorados.

4. Nesse sentido, buscando avançar no tratamento das situações geradas pelo confronto, a dano do interesse coletivo, entre interesses públicos e privados, apresento a Vossa Excelência a anexa proposta, cujos principais objetivos são:

a) adequar a legislação pátria ao previsto em convenções internacionais, com destaque para a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006;

b) prevenir conflitos de interesses e a corrupção dos agentes do Poder Executivo Federal;

c) estabelecer requisitos e restrições aos servidores da Administração Pública Federal que tenham acesso a informações privilegiadas;

d) dispor sobre impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego no âmbito Poder Executivo Federal; e,

e) delimitar competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses.

5. Cumpre destacar que o presente anteprojeto foi debatido e aprovado no âmbito do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, com substanciais contribuições de parte de seus membros, que concorreram sobremaneira para aperfeiçoar e legitimar o texto final do anteprojeto de lei, que foi também submetido a consulta pública, nos termos do art. 34, inciso II, do Decreto no 4.176, de 28 de março de 2002.

6. Por todo o exposto, entendo que a presente proposta constitui um importante marco na legislação brasileira voltada à prevenção da corrupção, a par de também atender a compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

Essas são, em síntese, as razões que me conduzem a oferecer à consideração de Vossa Excelência a proposta de projeto de lei ora em apreço.

A lei estruturada em três capítulos, além das disposições gerais e finais, define conflito de interesses e informação privilegiada, dispõe os órgãos, entidades e agentes a que se destina, disciplina as situações que configuram o conflito de interesses durante e após o exercício do cargo ou emprego, estabelece competências para a fiscalização e a avaliação acerca da existência do conflito de interesses, bem como institui sanção para o descumprimento de suas regras. (Brasil/2013)

No tocante ao presente estudo, conforme já explicado em tópicos antecedentes, interessa, sem prejuízo do exame dos demais capítulos, o aprofundamento do “Capítulo IV - Da fiscalização e da avaliação do conflito de interesses”, pois neste encontram-se definidas as atribuições da Controladoria Geral da União - CGU.

O estudo sistemático da lei será realizado em tópicos, quais sejam: (a) conceito de conflito de interesses e informação privilegiada; abrangência e a quem se dirige a lei, em especial aos destinatários da atuação da CGU, bem como as regras de transparência estatuídas; (b) abordagem sintética das situações que ocasionam conflito de interesses; (c) as

atribuições da Comissão de Ética Pública e da CGU, e por fim, (d) as sanções previstas na legislação. (Brasil/2013)

Destaca-se desde já que neste tópico somente será mencionado os artigos que tratam do assunto referente a alínea “c” do parágrafo precedente, uma vez que conforme já exposto na introdução, o principal objetivo do trabalho é compreender e verificar o alcance e a atuação do órgão. Deste objetivo surge a necessidade de dar ênfase ao estudo deste tópico da lei, de forma distinta e destacada.

3. Metodologia

Nesse estudo é importante destacar que foi utilizado o método de pesquisa qualitativo-descritivo, uma vez que o método difere, em princípio, do quantitativo, à medida que não emprega um instrumental estatístico como base na análise de um problema, não pretendendo medir ou numerar categorias (Richardson, 1989).

A metodologia consistiu na sistematização da Lei 12.813/2013, seguida do trabalho de campo acerca da atuação e aplicação da lei pela CGU, para em seguida se fazer a análise das informações levantadas e correlacioná-las ao estudo sobre a aplicação da novel legislação acerca do conflito de interesses.

O estudo da aplicação da Lei 12.813/2013 (sistematização) foi estruturado nos seguintes grupos: (a) dos conceitos, dos destinatários e das regras de transparência; (b) das situações de conflito de interesses; (c) das atribuições da Comissão de Ética Pública e da CGU e (d) das sanções previstas na lei.

As atribuições da CEP e da CGU foram ainda subdivididas em: (a) aspectos teóricos sobre o instituto da competência e, (b) a competência da CGU definida na Lei 12.813/2013. No estudo sistematizado foram ainda avaliados a natureza jurídica das deliberações da Controladoria-Geral da União no âmbito da Lei 12.813/2013 e a competência *interna corporis* para deliberar sobre conflito de interesses.

Por sua vez, os trabalhos de pesquisa de campo em conjunto com os normativos permitiram identificar o modo de atuação da CGU no tema de estudo. Tais esforços consistiram na verificação da atual estrutura da CGU para atuar sobre o conflito de interesses, nas possíveis deliberações proferidas no âmbito da CGU acerca do conflito de interesses e na atuação da CGU e das unidades de recursos humanos dos órgãos e empresas estatais sobre o conflito de interesses.

Por derradeiro, fez-se uma reflexão sobre a atuação e entendimentos adotados na CGU e descreveu-se algumas propostas de Melhorias e de Adequação para o estudo em questão, tais como: evolução do Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses - SeCI; proposta de Criação do Pedido de Manifestação; proposta de Criação da Representação de Conflito de Interesses – RCI e Denúncia de Conflito de Interesses – DCI e finalizando com a Consolidação e Proposta de nova Redação para a PRT CGU-MPOG 333/2013.

4. Desenvolvimento da Lei de Conflito de Interesses

4.1. Dos conceitos, dos destinatários e das regras de transparência.

Inicia-se o estudo sistematizado da Lei 12.813/2013 pelo Capítulo I, acrescido das regras de transparência dispostas nas disposições finais e inseridas no art. 11.

No Capítulo I, o legislador definiu a abrangência da Lei 12.813/2013, conceituou conflito de interesses e informação privilegiada, dispôs sobre a quem se aplica e criou relevante obrigação de fazer para os agentes destinatários das normas.

Por questões didáticas, aborda-se em primeiro lugar o art. 3º, da Lei 12.813/2013, que 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” conceitua, ainda, informação privilegiada como aquela “que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.” (Brasil/2013, LCI).

O conceito legal é bastante amplo e as diversas situações fáticas rotineiras nos órgãos da Administração Pública, sem dúvidas, exigirão dos agentes envolvidos (órgãos e servidores) a adoção de boas práticas e compromisso ético para o cumprimento e alcance dos objetivos visados pelo legislador. Nesse sentido, a lei disciplinou e atribuiu responsabilidades aos órgãos para dirimir eventuais dúvidas, resolver e prevenir, no âmbito administrativo, controvérsias sobre o assunto.

Nas disposições iniciais, a lei, em seu artigo primeiro, introduz o objeto do diploma legislativo, qual seja, as situações que configuram conflito de interesses dos servidores públicos do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a estes agentes que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou

emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses. (Brasil/2013)

Destaca-se tratar de lei federal e não de lei nacional, em outras palavras, as regras alcançam tão somente o poder executivo federal, as entidades a ele vinculadas e as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) controladas pela União.

Não é incomum nas leis que tratam do Direito Administrativo no Brasil se fazer referência expressa aos órgãos e entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas estatais), o que não se observa na lei sob estudo. Embora a lei não faça menção expressa, justifica-se o afirmado e a abrangência e sua aplicação, em especial às empresas estatais, ao se observar regra básica de hermenêutica, na qual dispõe não existir na lei palavras inúteis. Dessa forma, o verbete “emprego” utilizado tanto no art. 1º como no art. 2º, somente conduziria aos ocupantes dos empregos públicos das empresas estatais, uma vez que o regime jurídico aplicável aos órgãos e entidades de direito público, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é único e, no âmbito federal, estatutário. (Brasil/1993)

Ademais, conforme a exegese exposta, o art. 2º, III elucida qualquer dúvida e dispõe que se submetem ao regime da LCI os ocupantes dos cargos e empregos de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista. (Brasil/2013)

Dois outros pontos do primeiro artigo merecem destaque.

A um, menciona-se que a lei tratará dos requisitos e restrições aos ocupantes de cargo ou empregos que tenham acesso a informações privilegiadas, contudo, verifica-se que se ocupa o diploma de pormenorizar as restrições, deixando para segundo plano os requisitos.

A dois, pertinente discutir, pois inova no ordenamento e trata-se do objeto deste estudo, a disciplina das competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses. Nota-se, em especial, que objetiva o legislador estabelecer processo de prevenção de conflitos de interesses, novel forma de controle no combate ao inoportuno conflito.

Definido o objeto, o conceito legal de conflito de interesses e dito que ela se aplica somente ao poder executivo federal, o art. 2º, da lei, de forma expressa, discrimina os agentes alcançados pelas normas. Da leitura do aludido artigo e seu parágrafo único, verifica-se que se sujeitam as suas disposições os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro. (Brasil/2013)

O art. 2º deve ser sempre lido e interpretado em conjunto com os arts. 4º, §1º (Capítulo I); art. 8º, parágrafo único (Capítulo IV):

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

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

(...)

Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

(...)

Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento.

A repartição de competências estatuída será discutida em tópico subsequente, bastando, neste momento, avaliar que a lei atribuiu à Comissão de Ética Pública, vinculada à Presidência da República, a competência para fiscalizar, avaliar e prevenir conflitos de interesses referentes aos cargos e empregos mais elevados na hierarquia da administração direta e indireta. Assim, submete-se a esta comissão eventos que possam se enquadrar como conflito de interesses. Os demais cargos, em sua maioria, ocupados por servidores concursados, submetem-se a avaliação, fiscalização e prevenção da Controladoria-Geral da União – CGU. (Brasil/2013)

Não é difícil perceber que os ocupantes de cargos ou empregos de maior envergadura política se reportarão e estarão submetidos ao escrutínio da Comissão de Ética Pública e os cargos de natureza técnico-operacional se submeterão à CGU. Vê-se, portanto, que a lei alcança todos os agentes públicos vinculados ao poder executivo federal.

Acerca das regras de transparências, destacam-se duas obrigações de fazer instituídas pela lei.

Quis o legislador positivar especial proteção contra conflito de interesses e que informações privilegiadas fossem repassadas e causando sensíveis prejuízos ao Estado, dessa forma, todos os ocupantes de cargo ou emprego no poder executivo federal deverão agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada. (Brasil/2013).

E foi além, ao estabelecer que, no caso de dúvida, sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União (art. 4º, §1º).

Ademais, em complemento a esta regra, a lei obriga o agente público a comunicar por escrito à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade, 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 (art. 9º, II) e as unidades de recursos humanos, de 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. 9º, parágrafo único).

A segunda obrigação criada, refere-se a medida também preventiva e está prevista art. 11. Trata-se da agenda pública de compromissos da alta cúpula da Administração Pública Federal. Assim, os Ministros de Estado, a alta direção das empresas estatais, os diretores de autarquias, fundações públicas, os ocupantes de cargos ou empregos de natureza especial e os ocupantes de cargos ou empregos de DAS 6 e 5, deverão divulgar, diariamente, por meio da internet, sua agenda de compromissos públicos.

As duas regras, além de preventivas, buscam dar clareza e transparência a atuação dos agentes públicos, busca-se dar concretude ao princípio constitucional da publicidade e a salutar prática de absoluta clareza no relacionamento público-privado.

4.2. Das situações de conflito de interesses

Os capítulos dois e três da Lei 12.813/2013 disciplinam as situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício do cargo ou emprego.

São sete as situações tipificadas como conflito de interesses, durante o exercício do cargo, podendo ser assim resumidas:

- (a) Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada (art. 5º, I);
- (b) Manter relacionamento negocial, oneroso ou gratuito, com quem tenha interesse na sua decisão (art. 5º, II);
- (c) Exercer atividade incompatível com o cargo (art. 5º, III);
- (d) Atuar na forma da denominada advocacia administrativa (art. 5º, IV);

(e) Praticar ato que beneficie pessoa jurídica que participe o agente ou seu parente até o terceiro grau (art. 5º, V);

(f) Receber presente de quem tenha interesse nas suas decisões fora das condições do regulamento (art. 5º, VI);

(g) Prestar serviços a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado (art. 5º, VII).

Após o exercício do cargo, o legislador estabeleceu que o agente:

(a) a qualquer tempo não pode divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

(b) deve respeitar período de quarentena de seis meses para as situações descritas no art. 6º, II.

É oportuno breve registro acerca da atuação da CGU no que diz respeito a estes dois capítulos, uma vez que o exame do mérito das diversas situações de potencial conflito de interesses não está inserido no objeto deste estudo. Do exposto, surge a necessidade de relato sintético acerca da atuação da CGU.

A partir de diversas e diferentes demandas foram editadas duas orientações normativas conjuntas com a CEP e duas orientações normativas somente pela CGU sobre conflito de interesses. Abaixo as situações já normatizadas pelo órgão competente sobre conflito de interesses:

Quadro 1: Normativos elaborados pela CEP e CGU

Normativo	Tema
Orientação Normativa Conjunta CEP-CGU 01/2016	Dispõe sobre a participação de agentes públicos nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos.
Orientação Normativa Conjunta CEP-CGU 02/2016	Dispõe sobre a participação de agentes Públicos federais em eventos e atividades custeados por terceiros.
Orientação Normativa CGU 01/2014	Dispõe sobre a aceitação por agente público federal de convite para assistir ou participar de eventos por ocasião da Copa do Mundo FIFA 2014.
Orientação Normativa CGU 02/2014	Dispõe sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo federal.

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/orientacoes-normativas>: Acesso em 10/4/2016.

Observa-se que tanto a Orientação Normativa Conjunta CEP-CGU 01/2016 quanto a Orientação Normativa CGU 01/2014 perderam o objeto, por se tratar de situações transitórias já exauridas.

4.3. Das atribuições da Comissão de Ética Pública e da CGU.

As atribuições dos órgãos competentes, seu alcance, e os agentes subordinados estão bem delimitados nos arts. 2º, parágrafo único, 8º, seus incisos, e parágrafo único, e 10, da Lei 12.813/2013 e fornecem a base legal para se definir a natureza e o alcance das deliberações da CGU, bem como suas competências e atribuições.

Conforme já registrado, para fins deste estudo, o Capítulo IV é o mais relevante e será tratado de forma pormenorizada em tópico destacado.

4.4. Das sanções previstas na lei

As sanções estão previstas no Capítulo V; o artigo 12 estatui para todos os agentes que, além da caracterização do conflito de interesses, respondem por ilícito civil, sujeito as penalidades da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade), caso não tenham cumprido as regras dos arts. 9º e 10 (obrigações de prestar informações e consultas em circunstâncias que possam conferir conflito de interesses). (Brasil/2013)

Por sua vez, o parágrafo único do art. 12 é claro ao dispor que a sanção aplicável ao agente que se encontre em conflito de interesses é a pena de demissão do serviço público prevista nos arts. 127, III, 132, da Lei 8.112/91, ou medida equivalente.

Vale, ainda dizer, que o dispositivo é expresso e complementado pelo art. 13 ao não afastar outras sanções previstas em legislações esparsas, a exemplo, da devida restituição se dano ao erário for causado.

Art. 12. O agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5o e 6o desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma d o 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.

4.5. Das atribuições e competência da Comissão de Ética Pública e da CGU.

Examina-se neste tópico a quem a lei estabeleceu decidir sobre conflito de interesses, importante a reflexão, pois, de atos praticados por agente incompetente decorre sua nulidade, com o prejuízo seja jurídico ou econômico da decisão adotada.

Por ser o objetivo deste trabalho, exatamente, verificar a competência, a extensão e a natureza, bem como fazer diagnóstico da operacionalização acerca da prevenção no âmbito da Controladoria-Geral da União – CGU, os arts. 2º, parágrafo único, 8º, seus incisos, e parágrafo único, e 10, da Lei 12.813/2013 merecem atenção especial, pois fornecem a base legal para se definir a natureza e o alcance das deliberações da CGU, bem como suas competências e atribuições.

Entende-se pertinente e necessário, previamente, ao estudo dos dispositivos da lei que tratam da competência administrativa, fazer um breve estudo acerca do que pensa e ensina a doutrina do direito administrativo acerca do mencionado instituto jurídico.

Desta forma, o tópico será dividido em dois subitens: (a) Aspectos teóricos e doutrinários sobre o instituto da competência administrativa, e (b) A competência da CGU definida na Lei 12.813/2013.

4.5.1. Aspectos teóricos sobre o instituto da competência

Registra-se que o estudo do instituto da competência, elemento do ato administrativo, tem como referencial teórico a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho. (Filho/2015)

De acordo com o autor são cinco os elementos de validade do ato administrativo, sem um deles o ato é inválido, quais sejam: (a) Competência, (b) Finalidade, (c) Forma, (d) Motivo, e (e) Objeto.

Dos elementos do ato administrativo, nos interessa, para os fins que se propõe neste trabalho, o estudo do primeiro elemento, a Competência.

A competência, elemento do ato administrativo, ainda de acordo com os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho “é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. Na verdade, poder-se-ia qualificar esse tipo de competência como *administrativa*, para colocá-la em plano diverso das competências legislativa e jurisdicional”.

O instituto tem por fundamento a necessidade de se distribuir, entre os diversos agentes e órgãos da Administração Pública, as tarefas a serem exercidas, tal distribuição, em

regra, é realizada por lei, fonte da competência administrativa, no caso sob estudo, a Lei 12.813/2013, mais especificamente o art. 4º.

A competência possui duas características, das quais não há como desvincular o instituto, quais sejam, a **inderrogabilidade**, que, de acordo com a doutrina citada, a “competência de um órgão não se transfere a outro por acordo entre as partes, ou por assentimento do agente da Administração. Fixada em norma expressa, deve a competência ser rigidamente observada por todos” e a **improrrogabilidade**, na qual “a incompetência não se transmuda em competência, ou seja, se um órgão não tem competência para certa função, não poderá vir a tê-la supervenientemente, a menos que a antiga norma definidora seja alterada”.

Os critérios definidores da competência constituem fatores necessários à consecução do fim último do instituto (a organização e a distribuição de tarefas) e são estabelecidos em razão da matéria, da hierarquia, do lugar e do tempo. Nos interessa breve destaque ao critério relativo à matéria que “envolve a especificidade da função para sua melhor execução”.

A doutrina, também, pontua a possibilidade de se delegar ou avocar a competência. Neste ponto também nos interessa somente a delegação. Nos ensina José dos Santos Carvalho Filho: (Filho/2015).

Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência. Para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente de lei. Na esfera federal, dispõe o art. 12 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967 (o estatuto da reforma administrativa federal), que é possível a prática da delegação de competência, mas seu parágrafo único ressalva que “o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação”.

A lei pode, por outro lado, impedir que algumas funções sejam objeto de delegação. São as funções indelegáveis, que, se transferidas, acarretam a invalidade não só do ato de transferência, como dos praticados em virtude da indevida delegação. É o caso, por exemplo, da Lei nº 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo na Administração Federal, pela qual é vedada a delegação quando se trata de atos de caráter normativo, de decisão de recurso administrativo ou quando as matérias são da competência exclusiva do órgão ou da autoridade. (art. 13, I a III)

O vício de competência decorre da inadequação entre a conduta e as atribuições do agente que o pratica e ocasiona a invalidação do ato administrativo. Dessa forma, se determinado ato administrativo é praticado por agente incompetente, não possui a atribuição definida na lei para praticá-lo, ele torna-se inválido e, salvo exceção, não deverá produzir nenhum efeito.

4.5.2. A competência da CGU definida na Lei 12.813/2013.

O legislador ordinário atribuiu à CGU, art. 4º, §1º, c/c art. 8º, caput e parágrafo único, da Lei 12.813/2013, a competência para decidir sobre conflito de interesses.

Importante salientar que não se está a discutir a conveniência e oportunidade acerca da definição da competência determinada na Lei 12.813/2013, este debate já foi tratado pelo parlamento, o legislador ordinário, após o regular processo legislativo e a devida discussão com a sociedade, fez a escolha e determinou ao órgão a quem compete definir sobre conflito de interesses.

Observa-se, para os fins a que se propõe este estudo, o Capítulo IV da Lei 12.813/2013 é o mais relevante, pois inovou o ordenamento jurídico e de forma expressa atribuiu à CGU competências institucionais dispostas no art. 8º.

A princípio, numa análise perfunctória da lei, poder-se-ia interpretar que o papel relevante no exame do conflito de interesses caberia à CEP, restando à CGU as atribuições suplementares, meramente burocráticas e(ou) consultivas, orientativas ou mesmo de mero fomento, uma vez que o potencial conflito de interesses ocorreria somente na cúpula e quando ocorresse na base caberia ao próprio órgão ou empresa estatal a que pertence o servidor decidir a respeito, contudo, o exame percuciente do diploma legal, ao contrário, da introdução deste parágrafo, permite concluir que a competência da CGU assemelha em tudo à competência da CEP, diferenciando tão somente pela posição hierárquica ocupada pelos seus jurisdicionados.

Para ilustrar a afirmação do parágrafo anterior, cita-se, tão somente como exemplo, o eventual conflito de interesses que possa ocorrer entre a atividade exercida por um fiscal de obras contratado *ad hoc* para fiscalização de determinado contrato, mas que ao mesmo tempo seja empregado do banco contratante. Haverá conflito de interesses? O que se quer com o exemplo é tão somente afirmar que as situações fáticas podem ser as mais diversas e a envolver toda a hierarquia, daí a importância conferida pela lei à CGU.

O afirmado nos parágrafos precedentes encontra sustentação no exame sistemático da lei, especialmente nos arts. 8º parágrafo único, 9º e 10. O art. 10 estende a incidência das regras legais para todos os ocupantes de cargos e empregos públicos e obriga-os a também se portar de modo a resguardar as informações privilegiadas, evitar o conflito de interesses e prestar todas as informações aos órgãos de controle.

Ora, se aplicável a todos os servidores, haveria a lei que definir a quem se submete aqueles agentes que não se encontram enumerados no art. 2º. A resposta ao questionamento está expressa no art. 8º. Nota-se que o parágrafo único do art. 8º reserva à CEP o exame da cúpula e, simultaneamente, incumbe à CGU, na forma do regulamento, atuar nos casos que envolvam os demais agentes. (Brasil/2013)

Reforça, ainda, a tese acerca da ampla competência da CGU, a obrigatoriedade de os agentes públicos encaminharem à Controladoria-Geral da União a declaração com informações acerca da “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” (Brasil/2013).

No mesmo sentido caminha o art. 9, II, ao dispor que os agentes deverão comunicar à unidade de recursos humanos do órgão em que exerce o cargo “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”. Se as aludidas atividades suscitarem potencial conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade privada do agente deverá à CGU ser instada a se manifestar e deliberar.

Optou o legislador por promover uma repartição de competências acerca do conflito de interesses, em razão do cargo ou emprego ocupado pelo agente. A cúpula da Administração Pública (art. 2º, incs. I a IV), a exceção, por óbvio daqueles cargos ocupados por mandato eletivo (Presidente e Vice-Presidente da República), terão suas eventuais condutas enquadradas como conflito de interesses avaliadas, julgadas e fiscalizadas pela Comissão de Ética Pública – CEP da Presidência da República e os demais servidores, a exemplo dos ocupantes dos cargos de DAS 1,2, 3 e 4, que por ventura tenha acesso a informações privilegiadas ou em decurso de seu cargo possam estar em conflito de interesses, terão como órgão avaliador, fiscalizador e decisório a Controladoria-Geral da União – CGU. (Brasil/2013)

A deliberação acerca da existência ou não do conflito de interesses, no âmbito do poder executivo federal, está subordinada à CGU. É o que se extrai dos arts. 8º e incisos (já reproduzidos acima) e 4º, §1º e:

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

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

Vê-se, portanto, que o órgão dotado de competência, no âmbito do poder executivo federal, para resolver controvérsias e disciplinar acerca da existência ou não de conflitos de interesses é a CGU. Conforme visto, competência não se derroga nem se transmuda, a fonte é a lei, e a Lei 12.813/2013, de forma expressa, atribuiu à CGU a competência para deliberar sobre eventual conflito de interesses.

Por fim, em que pese entender que a interpretação gramatical ou literal da lei já seria suficiente para afirmar a competência da CGU, há outros fatores e técnicas interpretativas que conduzem ao mesmo resultado. Caso se adote uma interpretação histórica e o contexto do momento da elaboração da lei, verifica-se que a segregação de funções é objetivo almejado, dessa forma, a demanda de um servidor vinculado ao órgão pode ser a mesma demanda de outros servidores do mesmo que julgarão a consulta, demonstrando que na própria manifestação, se delegada ao órgão, poderá haver suspeição e(ou) impedimento do julgador, logo, a inteligência e perspicácia da lei ao atribuir a competência ao órgão de controle interno.

No mesmo sentido, qual seja de competir à CGU deliberar sobre existência de conflito de interesses, caminha a conclusão caso se adote uma interpretação finalística, nota-se que ao se delegar a diferentes órgãos e entidades a deliberação sobre existência ou inexistência de potencial conflito de interesses, diversas podem ser as manifestações sobre a mesma situação. Não é difícil imaginar que poderá a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN entender que a atividade de professor do Departamento de Direito, ainda que com dedicação exclusiva, não configura conflito de interesses com o exercício da advocacia privada, ao passo que a Universidade Federal de Viçosa – UFV possa propor exatamente o contrário. Observa-se que a lei busca, com a centralização das manifestações, a unificação de entendimentos e aplicação em todo o poder executivo federal. Tanto é assim que confere ao órgão de controle interno (CGU) a autorização para edição de normativos, de observância vinculante, cujos objetivos são a aplicação dos mesmos direitos aqueles na mesma situação jurídica.

Dessa forma, além da expressa competência para dizer o direito, no âmbito administrativo do poder executivo federal, referente às diversas situações de potencial conflito

de interesses, e do exame das atribuições definidas na lei (art. 8º), pode-se afirmar diversas funções a serem desempenhadas pela CGU quais sejam: (a) função normativa, prevista no inc. I e VII, (b) função fiscalizatória prevista no inc. II, (c) função preventiva, prevista no inc. III; (d) funções consultiva e orientativa previstas nos incs. III, IV, V e VI.

Como regra na Administração Pública, a manifestação da CGU em qualquer dos casos deve ser antecedida do devido processo administrativo, no qual todos os princípios e consectários lógicos devem ser observados.

Em razão do estudado e afirmado acerca das atribuições legais conferidas à CGU, entende-se haver desdobramentos que merecem ser tratados em itens específicos, quais sejam: (a) a natureza jurídica das deliberações da CGU no exercício de suas funções; trata-se de decisões vinculantes ou meramente consultivas e de apoio aos órgãos (b) o órgão e a autoridade competente na CGU para proferir as deliberações, sejam vinculantes ou consultivas; e (c) como tem a CGU atuado para o cumprimento de suas atribuições legais.

No âmbito da CGU, há manifestação de equipes de auditoria sobre as diversas normas do ordenamento jurídico, inclusive referente ao setor de pessoal, qual a natureza destas manifestações destinadas aos órgãos jurisdicionados? E se as recomendações contrastarem com outras manifestações em casos concretos? Como evitar e dirimir tais supostas controvérsias? E, ainda, a quem compete a edição, se cabível, de orientações normativas?

4.6. Da natureza jurídica das deliberações da Controladoria-Geral da União

Examina-se aqui se os agentes públicos envolvidos deverão obrigatoriamente cumprir a decisão da CGU ou se trata de mera recomendação e boa prática a ser adotada.

A questão ora posta para estudo, busca identificar qual a natureza jurídica das deliberações da CGU no exercício de suas funções relacionadas a lei de conflito de interesses. Trata-se de decisões vinculantes ou meramente consultivas e de apoio aos órgãos?

Neste tópico busca-se refletir sobre a natureza jurídica, atribuída por lei, das decisões da CGU. É incontroverso a repartição de competências na lei, a CEP processa, julga e avalia, nos termos de seus normativos, a cúpula da administração pública (ministros, presidentes e diretores de autarquias, DAS 5 e 6 e outros). Por sua vez, os demais agentes, aos quais passa-se a denominar de agentes técnico-operacionais, estarão submetidos ao controle a ser exercido pela CGU.

No mesmo sentido também já abordado neste trabalho, há obrigação de fazer criada pela Lei 12.813/2013 (art. 9º, §2º) para os agentes técnico-operacionais e para as unidades de recursos humanos. Para os agentes é obrigatório comunicar ao órgão de recursos humanos 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 e o órgão estatal deverá 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.

Percebe-se que o dispositivo obriga o órgão a comunicar tanto a CGU quanto ao servidor sobre o eventual conflito de interesse, mas, extrai-se, da leitura sistemática da lei, que não cabe ao órgão de recursos humanos decidir a respeito, caso entenda existir ou inexistir o conflito, a ele cabe tão somente a operação, dar cumprimento à decisão do órgão competente (Controladoria-Geral da União).

Vê-se, portanto, que o órgão dotado de competência, no âmbito do poder executivo federal, para resolver controvérsias e disciplinar acerca da existência ou não de conflitos de interesses é a CGU. Da conclusão exposta, resta avaliar a questão do tópico. Qual a natureza jurídica das deliberações?

A norma é cristalina no sentido de que suas decisões são vinculantes, em outras palavras, a deliberação do órgão competente, qual seja a CGU, vincula tanto o órgão da Administração Pública, que por ventura tenha consultado, quanto o agente público destinatário da deliberação. Uma vez decidido pela CGU, com a observância do devido processo administrativo, não resta outra alternativa a não ser dar cumprimento ao decidido.

A tese encontra respaldo nos verbos do artigo 8º, quais sejam, estabelecer normas, para prevenir e impedir; determinar medidas corretivas; manifestar sobre a existência ou não; autorizar a ocupação e dispensar de cumprimento do período de quarentena.

A lei não terá seus objetivos alcançados se, aos órgãos couber a decisão sobre conflito de interesses e se utilizar a manifestação da CGU como mera consulta. Não foi o que estatuiu o legislador ordinário, quis o parlamento dotar a CGU de poder-dever para, de fato, atuar de forma a prevenir e impedir o conflito de interesses.

Há ainda que se mencionar aspectos da decisão. Embora notório no ordenamento jurídico, não custa lembrar que a decisão da CGU possui natureza de decisão administrativa e pode por força do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição ser revista e

reformada a qualquer tempo pelo Poder Judiciário. Assim, ainda que vinculante, trata-se de decisão administrativa.

Outro aspecto relevante refere-se ao modo ou ao caminho percorrido para a situação de potencial conflito seja submetida à CGU. Tal questão será detalhada em item subsequente e específico. Neste momento, interessa tão somente refletir acerca do descumprimento da decisão.

Se a decisão acerca do conflito de interesses estiver desacompanhada das providências do art. 9º, §2º da Lei, além da penalidade de demissão (art. 12, §§1º e 2º), poderá vir a ser responsabilizado pelo Ministério Público por improbidade administrativa.

Dessa forma, conclui-se que as deliberações da CGU sobre conflito de interesses, seja normativa, consultiva, fiscalizatória ou deliberativa, possuem natureza administrativa e vinculante para todos os órgãos, entidades e empresas estatais do poder executivo federal e seu descumprimento pode vir a ser apenado com a demissão do serviço público, bem como ser considerado ato improprio.

4.7. Da competência *interna corporis* para deliberar sobre conflito de interesses

Discute-se neste tópico a qual órgão, na estrutura organizacional da CGU, compete decidir e deliberar sobre situações de eventuais conflitos de interesses. Outro ponto ainda a ser abordado e relacionado à formalidade refere-se ao rito a ser seguido para a obtenção de uma decisão hígida e isenta de vícios legais ou constitucionais.

As respostas aos quesitos devem ser encontradas na legislação infralegal editada, qual seja, Decreto 8910/2016 - Regimento Interno da CGU, Portaria Interministerial CGU-MPOG 333/2013 que disciplinou os institutos da Consulta e Pedido de Autorização.

O Regimento Interno da CGU disciplina competir à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC atuar para prevenir situações, apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e ao fortalecimento da transparência, da integridade e da conduta ética no setor privado e na sua relação com o setor público (art. 16, II). (Brasil/2016)

Nos termos do decreto, observa-se que no âmbito da CGU, o órgão responsável para deliberar acerca de eventuais conflitos de interesses é a STPC. Portanto, uma vez estabelecido o rito, cabe o titular desta Secretaria se manifestar de forma conclusiva e vinculante sobre eventual situação de conflito de interesses.

Em que se pese ter-se afirmado ser da STPC a competência para deliberar acerca das situações de conflito de interesses, após levantamentos de campo, verifica-se que todas as atribuições definidas pela lei ainda não se encontram devidamente normatizadas e estabelecidas.

Nota-se, por exemplo, ainda que a competência atribuída por lei, tem por titularidade unicamente a CGU, a Portaria 333/2013 foi editada em conjunto com o MPOG, logo assinada pelos titulares dos dois Ministérios. Neste normativo foram definidos dois institutos, a Consulta e o Pedido de Autorização, objetos de exame ainda neste tópico. (Brasil/2013)

Verifica-se também, no sítio da CGU, que as duas Orientações Normativas Conjuntas CEP/CGU (1 e 2) foram assinadas pelo Presidente da Comissão de Ética Pública e Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. No mesmo sentido, as duas orientações normativas da CGU foram subscritas pelo Ministro de Estado. (Brasil/2016) e (Brasil/2016)

Conclui-se, portanto, que compete à STPC (Secretaria da CGU) a deliberação dos casos concretos a ela submetidos, por sua vez, a formação de juízo em abstrato que vincula e deverá por todos ser observado está submetido ao escrutínio do titular da pasta (Ministro de Estado da CGU).

Por certo que orientações normativas para alcançar tanto os jurisdicionados da CEP quanto da CGU deverão ser editadas em conjunto.

4.8. Da estruturação atual da CGU para atuar sobre o conflito de interesses

De acordo com o identificado no item antecedente, observou-se que coube a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC a competência para deliberar acerca de situações de conflito de interesses. Não é difícil perceber que se trata de Secretaria de Prevenção, logo, a se esperar que os primeiros trabalhos estruturantes tenham por prioridade, exatamente, modos operacionais preventivos.

Há que se destacar a legitimidade de o agente público, nas diversas circunstâncias fáticas, se deparar com dúvidas razoáveis acerca da existência ou inexistência do conflito.

A existência de uma situação limite, na qual há dúvida razoável, não deve pressupor irregularidade, mas deve emitir alerta para que cuidados sejam adotados. Por outro lado, a não resolução e o não enfrentamento da situação pode vir a trazer prejuízos ao Estado. Nessa linha de raciocínio entendeu-se no âmbito da CGU a necessidade de se tentar evitar e prevenir

situações que possam dar origem a conflitos entre os interesses particulares dos agentes públicos e o exercício de suas funções oficiais.

Considerando que a maior parte dos servidores e empregados públicos atuam em consonância com as normas regentes e tendo em vista uma política de prevenção de conflitos de interesses, optou-se, no âmbito da STPC, por desenvolver um mecanismo que possibilitasse ao órgão responsável pela prevenção fornecer toda a orientação necessária aos agentes para que se mantivessem no trilho da probidade e ética e afastasse as práticas desaconselhadas.

Vale destacar as iniciativas adotadas na CGU para a aplicação da Lei 12.813/2013. De início elaborou-se a Portaria CGU-MPOG 333/2013, na qual foram disciplinados dois institutos denominados, “Consulta” e “Pedido de Autorização”. Após a edição da aludida Portaria, a CGU criou o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI, definiu o rito, bem como promoveu a divulgação para que os órgãos envolvidos promovessem os respectivos cadastramentos no sistema. (Brasil/2013) e (Brasil/2013)

Ato contínuo, para dar concretude à lei, elaborou-se em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP um treinamento para os órgãos do poder executivo federal. Em síntese, o treinamento trata dos procedimentos operacionais e do raciocínio analítico a ser adotado pelos órgãos para atuarem em conjunto com a CGU na implementação da lei. (ENAP/2016)

Ainda, no âmbito interno e de forma simultânea as etapas da implementação descritas, estabeleceu-se na STPC estrutura dotada de servidores para o exame e análise dos casos concretos dos conflitos de interesses submetidos ao órgão, objeto de estudo em item específico neste trabalho.

Por fim, em setembro de 2015, foi realizado um “Monitoramento da Implementação da Lei de Conflito de Interesses”. (CGU/2015)

Do exame do documento, depreende-se que a implantação foi estratificada em estágios e fases, e o monitoramento realizado por indicadores definidos para os estágios e fases. Verifica-se que a CGU definiu os seguintes estágios de implementação da política:

(a) Fase 3 – Indicadores do Grupo 3 - Detecção e responsabilização: “A partir do know-how acumulado, o órgão identifica riscos, detecta ativamente os casos e apura responsabilidades”;

(b) Fase 2 – Indicadores do Grupo 2 - Análise dos Casos: “Órgão analisa casos concretos e constrói entendimentos sobre a aplicação da Lei de Conflito de Interesses – LCI na sua realidade”

(c) Fase 1 – Indicadores do Grupo 1 - Divulgação e SeCI: “Agentes Públicos devem conhecer os deveres e sanções trazidos pela LCI, e a possibilidade de uso do SeCI para prevenir situações de conflito de interesses”; “Órgão se cadastra no SeCI”; “Define competências e fluxos para a análise das consultas”.

Foram definidos quatro indicadores para a Fase 1 (Indicadores 1 a 4), cinco indicadores para a Fase 2 (Indicadores 5 a 9) e os da Fase 3 estão em construção.

Os indicadores e os resultados obtidos pelo monitoramento podem ser resumidos na tabela constante do Anexo 1 – Indicadores – Monitoramento da Implementação da Lei de Conflito de Interesses pela CGU.

Para o que interessa a este estudo, o exame da Portaria CGU-MPOG 333/2013 permite afirmar que a CGU estabeleceu mecanismo para atuar numa de suas atribuições, a prevenção do conflito de interesses.

Para tanto normatizou dois institutos, por meio de definição infralegal, a consulta e o pedido de autorização (art. 2º, I e II, da PRT CGU-MPOG 333/2013), abaixo transcritos.

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

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

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

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

Em síntese, a consulta e o pedido de autorização são instrumentos prévios à disposição dos servidores para se precaverem de eventuais ilícitos associados ao conflito de interesses. De forma esquemática e sintética, representa-se o procedimento a ser seguido.

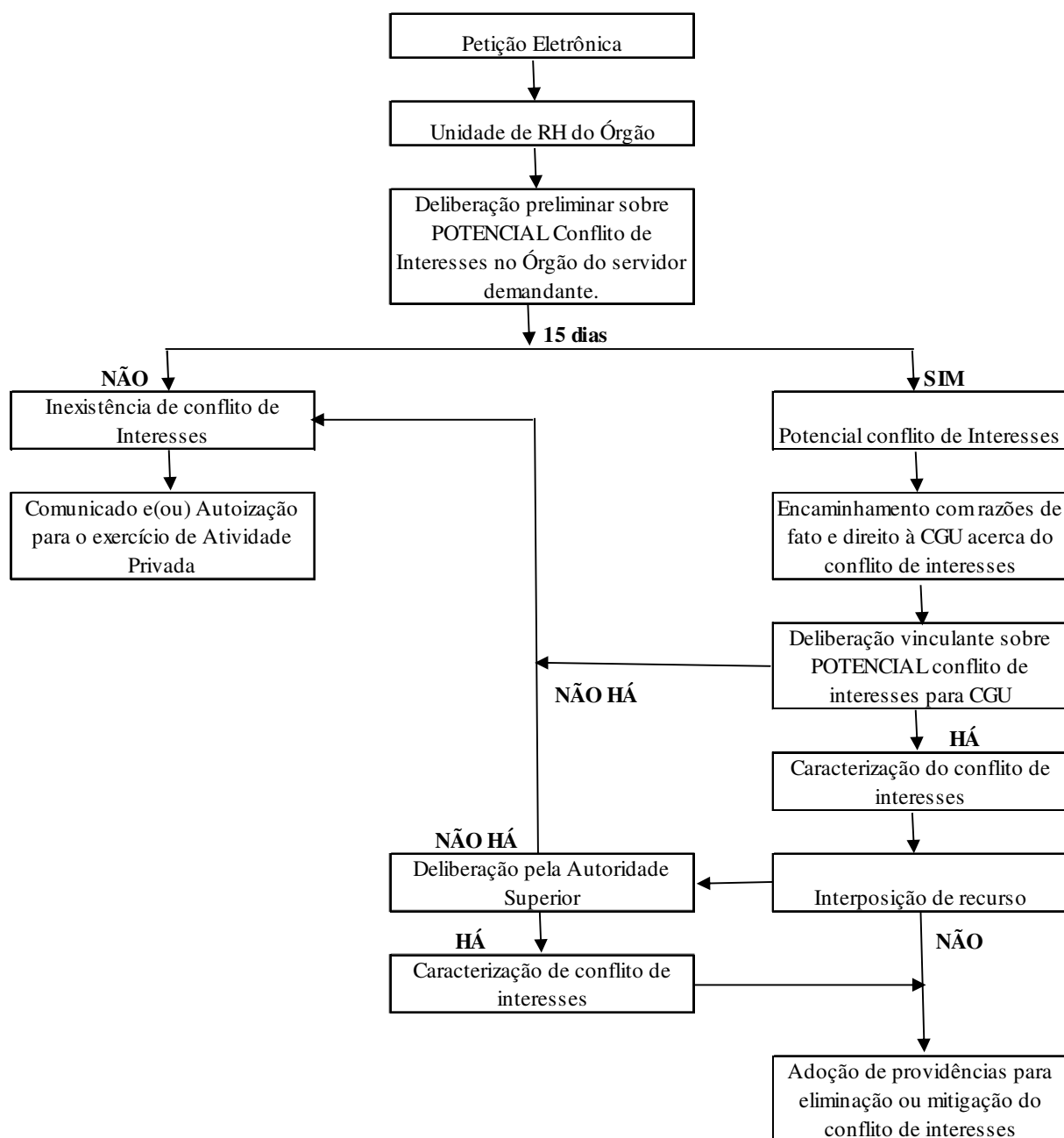


Figura 1: Procedimento acerca de Conflito de Interesse submetido à CGU - Elaborada pela autora do trabalho

Da literalidade do conceito tanto da consulta, quanto do pedido de autorização, verifica-se tratar de mecanismos postos à disposição do servidor, operacionalizado, por meio dos órgãos a que estão vinculados.

Superada a discussão sobre Portaria CGU-MPOG 333/2013 e a forma como a CGU se estruturou para a implementação da Lei 12.813/2013, verifica-se pertinente já pontuar neste tópico, duas situações que merecem destaque e maior aprofundamento neste estudo, pois se não adotadas as cautelas pertinentes podem vir a constituir vícios. As questões estão correlacionadas à forma de atuação definida e normatizada pela CGU, por intermédio da PRT

CGU-MPOG 333/2013, e serão tratadas tanto no tópico determinado ao estudo de possíveis vícios como serão abordadas como oportunidades de melhoria e medidas preventivas sugeridas. (Brasil/2013) e (Brasil/2013).

A primeira questão refere à Delegação de Competências às Unidades de Recursos Humanos, supostamente, prevista no art. 5, da PRT CGU-MPOG 333/2013. Antecipa-se aqui o título para já registrar que o assunto será tratado em subitem específico deste estudo e ocasionará recomendação ao órgão de controle interno. (Brasil/2013)

A segunda questão relacionada à possibilidade de os órgãos por iniciativa própria, sem a demanda de servidores, formularem consultas à CGU, assunto também antecipado e tratado em item específico que também ocasionará, como proposta de melhoria, recomendação ao órgão de controle interno.

4.9. Das possíveis deliberações proferidas no âmbito da CGU acerca do conflito de interesses

Já foi identificado que cabe à STPC a competência para deliberar de forma vinculante acerca das situações de conflito de interesses. Entretanto, a CGU realiza diferentes auditorias nos órgãos do poder executivo federal. A Controladoria exerce o papel constitucional definido no art. 74 da CF/88 de controle interno.

Dessa forma, não é difícil prever que os auditores do órgão se depararão, em diferentes circunstâncias, com situações a envolver o conflito de interesses. Vale lembrar que as normas aplicáveis garantem ao auditor a independência e autonomia funcional para se manifestar acerca do fato auditado.

De todo modo, as manifestações da CGU no exercício da auditoria sejam elas referentes à gestão ou de iniciativa própria do órgão são denominadas “recomendações”.

Estas recomendações não têm natureza mandamental, em outras palavras, as recomendações proferidas pela CGU se caracterizam como orientações que têm por objetivo a melhoria e o aprimoramento dos procedimentos administrativos e de gestão dos órgãos, não são impositivas, logo, por sua natureza não vinculam o gestor ao cumprimento.

As auditorias da CGU, em apertada síntese, ao final contam com o parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, alocada na Secretaria Federal de Controle – SFC. Tais decisões tratam-se de recomendações que conforme já dito possuem natureza opinativa e consultiva.

Por outro lado, a Lei 12.813/2013 atribui a CGU a manifestação vinculante sobre conflito de interesses, assim, seriam as recomendações sobre conflito de interesses expedidas em auditorias de observância vinculada pelos gestores públicos?

Para que um ato administrativo, aqui entendido como um ato decisório, seja válido, há que possuir cinco requisitos, a saber, Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto. Em relação aos quatro últimos requisitos entende-se dispensáveis maiores digressões, pois, tanto as auditorias da SFC como as manifestações da STPC atendem os requisitos do ato administrativo. Entretanto, no tocante à competência há aspectos relevantes a ser mencionados.

De fato, a lei atribuiu à CGU a competência para dispor sobre conflito de interesses, mas, isto não significa que qualquer servidor ou autoridade está investido de competência para deliberar sobre o tema, há que se definir qual a autoridade legitimamente constituída para decidir. Nesse sentido, pelo já exposto, a autoridade investida de competência pelo RI-CGU é o titular da STPC, não possuindo competência para tanto o Secretário Federal de Controle ou o Dirigente-Titular dos órgãos de controle interno.

Por isso, eventuais recomendações acerca de situações de conflitos de interesses, registrados nos relatórios de auditoria não submetidos ao rito específico definido em normativo, não possuem natureza vinculante e, portanto, não obrigam os gestores públicos a quem o relatório é dirigido a acatar a recomendação como determinação imposta pela Lei 12.813/2013.

As manifestações acerca do conflito de interesses em auditorias em nada diferem das demais recomendações expedidas, são opinativas, consultivas e orientativas, mas não vinculantes.

Assim como no tópico anterior, entende-se oportuno citar que será realizada proposição de um mecanismo que aproveite a capilaridade alcançada pela SFC para auxiliar a STPC na prevenção e mitigação das situações de possíveis conflitos de interesses. Tal situação está correlacionada à possibilidade de os órgãos por iniciativa própria, sem a demanda de servidores, formularem consultas à CGU.

O mecanismo a ser proposto, entendido como proposta de melhoria para alcance dos resultados pretendidos com a Lei 12.813/2013, será tratado em tópico específico.

4.10. Da atuação da CGU e das Unidades de Recursos Humanos.

Uma vez já estabelecido o contorno teórico acerca da competência no direito administrativo, e a definição da competência para deliberar sobre conflito de interesses, aprofunda-se na atuação realizada pela CGU.

Compete à CGU, administrativamente, decidir sobre eventuais conflitos de interesses no âmbito do poder executivo federal.

No âmbito de sua competência administrativa, a CGU editou em conjunto com o MPOG a Portaria CGU-MPOG 333/2013.

Nos incs. II e III do art. 5º disciplinou a Portaria CGU-MPOG 333/2013:

Art. 5º Cabe à unidade de Recursos Humanos:

(...)

II - efetuar análise preliminar acerca da existência ou não de potencial conflito de interesses nas consultas a elas submetidas;

III - autorizar o servidor ou empregado público no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de potencial conflito de interesses ou sua irrelevância; (grifos acrescentados)

Do exame conjunto dos casos de sucesso relatados na página da CGU, do manual de treinamento elaborado com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, prevaleceu o entendimento no âmbito da STPC/CGU que cabe à Unidade de Recursos Humanos do Órgão a quem se submeteu a consulta ou o pedido de autorização deliberar sobre o conflito de interesses. Se entender inexistente o conflito, autoriza-se o consulente ou subscritor do pedido a exercer a atividade, se existente, submete-se à CGU para deliberar sobre o potencial conflito.

É o que se extrai, por exemplo, da entrevista com representante da ANS (CGU/2015):

3. Algum tema se destaca nas consultas analisadas?

Tendo em vista a proibição legal destacada acima, as consultas mais analisadas pela comissão tratam de pedidos de autorização para exercício do magistério por parte dos servidores, uma vez que o art. 37, inciso XVI da CRFB/88, torna lícita a acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico, desde que haja compatibilidade de horários. Os pedidos de autorização para o exercício do magistério abrangem um leque amplo de atividades, como, por exemplo, aulas particulares de língua estrangeira, aulas em cursos preparatórios para concursos (exceto para concursos para ingresso na ANS) e aulas em cursos de graduação, de pós graduação e de aperfeiçoamento profissional, em instituições de ensino tanto públicas quanto privadas.

Caso o tema da aula seja relacionado à saúde suplementar é preciso que o servidor obtenha autorização da Diretoria em que está lotado e que assuma o compromisso de não divulgar dados sigilosos e de não gerar confusão entre suas opiniões pessoais e a

posição institucional da agência, conforme previsto no Código de Ética da agência. Nos casos de pedido de autorização para o exercício do magistério, a comissão dedica especial atenção à identificação da instituição promotora do evento, de modo a evitar que o servidor seja contratado por ente regulado ou por qualquer outro ente que tenha interesse em decisão do servidor, como seria o caso de fornecedores a serem contratados pela ANS.

Em consulta à CGU, em relação ao juízo de mérito das consultas realizadas pelos órgãos e respondidas até a data de 9/3/2017, identificou-se a situação resumida na Tabela 1 – Evolução das Solicitações cadastradas no SECI.

Tabela 1: Evolução das Solicitações cadastradas no SECI

Descrição	Número de Solicitações
Criadas no SECI	3021
Respondidas pelas Unidades de RH dos Órgão	2362
Enviadas à CGU	386
Descumprimento formalidades	273

Fonte: Banco de Dados da SeCI

Após o exame da “Tabela 1: Evolução das Solicitações cadastradas no SeCI”, em conjunto com a avaliação dos documentos do sítio da CGU (casos de sucesso), e a entrevistas com responsáveis pela matéria no âmbito da STPC/CGU, conclui-se que o entendimento, acerca da Portaria CGU-MPOG 333/2013 e da Lei 12.813/2013, consiste no seguinte:

(a) A STPC/CGU é órgão do sistema, cuja função é de orientação, normatização aos diversos órgãos da Administração Pública, a estes cabe montar suas estruturas ou comissões e decidir sobre o conflito de interesses;

(b) se os órgãos do poder executivo federal entenderem existir, no caso concreto, o conflito, ele é submetido à STPC/CGU;

Dessa forma, é possível concluir que a interpretação dada pela CGU aos incs. II e III do art. 5º Portaria CGU-MPOG 333/2013 e a dispositivos da Lei 12.813/2013 ao termo **potencial conflito de interesses** é no sentido de que se o próprio órgão deliberar e entender inexistente o conflito não há sequer potencial conflito, somente haverá potencial conflito se o órgão deliberar de forma positiva e afirmar a existência do conflito.

Explica-se o afirmado no parágrafo anterior por meio de uma situação hipotética.

Situação Hipotética (1): Imagina-se suposto conflito de interesses existente entre as atividades exercidas pelo Secretário da Previdência, formulador de uma reforma da previdência, subordinado ao Ministro da Previdência e sua participação como membro do conselho de entidade de previdência privada, logo, entidade privada, supostamente interessada na mencionada reforma. Considere-se, ainda, que a mencionada autoridade exerça função de nível DAS 4 que, conforme definição legal, o submeta à CGU e não a Comissão de Ética Pública,

Nesta situação e adotado entendimento ora aplicado pela CGU, a avaliação da situação do servidor somente seria submetida à CGU se o Ministério da Previdência entendesse existente o conflito, do contrário, se o Ministério da Previdência avaliasse que inexistente o conflito, a CGU não seria instada a se manifestar e, autorizado estaria o servidor a atuar tanto como formulador da reforma como membro do conselho da entidade privada.

Em outras palavras, o entendimento e a forma como tem atuado a CGU faz com que os eventuais conflitos sejam submetidos a sua manifestação se somente se o órgão no qual atua o servidor entender que há conflito de interesses, se entender inexistente não será a CGU demandada e não se manifestará sobre o conflito.

4.11. Reflexão sobre a atuação e entendimentos adotados na CGU

A reflexão proposta tem por objetivo colaborar com o perfeito entendimento e aplicação da Lei 12.813/2013, sem, contudo, exaurir, as possibilidades acerca da melhoria da atuação da CGU no que refere a aplicação deste diploma.

Na exposição de motivos da Lei 12.813/2013 (item 4, alínea “e”), restou a necessidade de se avançar no tratamento das situações geradas pelo confronto a dano ao interesse coletivo e interesses públicos e privados, por, restou neste documento pontuado como um dos principais objetivos a delimitação de “competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses”.

Foi destacado como um dos objetivos determinantes na edição de lei específica sobre conflito de interesses, justamente, a delimitação de competências para a avaliação sobre as situações. A lei determina que a competência para manifestar e decidir sobre os conflitos de interesses é da CGU (art. 8º, incisos e parágrafos, da Lei 12.813/2013), logo, a existência ou inexistência de conflito de interesses somente poderá decidida pelo órgão competente. (Brasil/2013).

Como visto no subitem anterior, a competência é inderrogável e improrrogável, não se admite, senão por lei, a transferência de um órgão a outro, seja por acordo entre as partes, seja por imposição de um órgão politicamente mais influente, a competência deve ser rigidamente observada, também não se admite que a competência seja transmutada de um órgão a outro.

No caso estudado, não há dúvida de que a competência para decidir se há ou não conflito de interesses pertence à CGU e esta competência não pode ser transferida, pois inderrogável, também não pode ser delegada, nos termos em que se entendeu e se instituiu na CGU.

Percebe-se que a delegação, conforme já afirmado, pressupõe requisitos, quais sejam, autorização legal e hierarquia entre os órgãos. Nenhum dos dois requisitos encontra-se presente no caso ora estudado. Não se identifica em nenhum dos dispositivos da lei a possibilidade de delegação; no mesmo sentido, não há hierarquia entre os órgãos da administração para quem a CGU tem determinado a avaliação do conflito de interesses e o órgão de controle interno. (Brasil/2013)

Torna-se importante, neste momento, o exame da expressão “potencial conflito de interesses”. Preliminarmente vale lembrar que a expressão reproduzida na PRT CGU-MPOG 333/2013 também foi utilizada pela lei (art. 9º, parágrafo único):

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:

(...)

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.

Pela relevância e em razão do entendimento ora adotado pela CGU é fundamental se entender o significado jurídico de potencial, exposto tanto na lei como na PRT CGU-MPOG 333/2013. Potencial no sentido usado na lei e na portaria quer dizer possibilidade, suscetibilidade de acontecer ou não. Não se pode atribuir ao verbete “potencial” o juízo positivo da unidade de recursos humanos, a qual pertence o servidor consultante, mas tão somente a avaliação da possibilidade, se o conflito existe ou não é competência da CGU determinar, ao órgão cabe tão somente avaliar se na situação questionada há qualquer possibilidade de conflito.

Por oportuno, utiliza-se de uma situação hipotética para distinguir inexistência de conflito de interesses, na qual o órgão pode decidir e informar o servidor, nos termos da PRT 333/2013, potencial conflito de interesses, e existência de conflito de interesses.

Imagine-se a seguinte situação hipotética:

Situação hipotética:(2): Um assessor, servidor público concursado, com cargo de direção e assessoramento nível 3 (DAS 3), atua diretamente perante o Secretário de Previdência no desenvolvimento da reforma da previdência social e faz três consultas, por meio do SeCI, à unidade de recursos humanos do Ministério da Previdência:

Consulta (1): Se há conflito de interesses em sua atuação com o exercício da atividade de motorista de UBER.

Consulta (2): Se há conflito de interesses em sua atuação com o exercício da atividade de motorista particular do presidente de uma entidade privada de previdência complementar que tem por objetivo desenvolver produtos a serem oferecidos aos servidores públicos.

Consulta (3): Se há conflito de interesses em sua atuação com o exercício de consultoria a uma entidade privada de previdência complementar para desenvolvimento de produto a ser oferecidos aos servidores públicos.

Não é difícil perceber que em relação à Consulta (1) não há sequer potencial conflito de interesses, a atividade executada pelo servidor, salvo legislação que proíba qualquer outra atividade remunerada ou mesmo não remunerada, em nada se assemelha a atividade de motorista de UBER, não há sequer potencial (possibilidade, suscetibilidade de acontecer) conflito de interesses, neste sentido deve ser interpretado a expressão “potencial” exposta, poderia ser interpretado que cabe ao órgão decidir e comunicar a inexistência de potencial conflito.

Por outro lado, no tocante à Consulta (2), a verificação não é direta e automática, nota-se que ao exercer atividade remunerada com grau de proximidade razoável a outra parte diretamente interessada na primeira atividade do servidor, dois podem ser os desdobramentos, dependendo da avaliação do mérito. Alguns podem entender que as atividades executadas são completamente distintas, não havendo qualquer conflito de interesses entre as atividades. Outros podem entender que embora completamente distintas, as funções desempenhadas pelo servidor e pelo presidente da entidade privada estão diretamente relacionadas e atraem o interesse comum, o que, por precaução, recomenda prudência e a atribuição de conflito de

interesses entre as duas atividades. Neste caso, não caberia ao Ministério da Previdência deliberar sobre a existência ou inexistência de conflito, mas a caracterização do potencial conflito e a imediata remessa à CGU para deliberação. A nosso sentir, este é o significado jurídico de “potencial” conflito de interesses, a possibilidade de existir ou não o conflito, e não o juízo positivo de conflito feito pelo órgão.

Na Consulta (3), por sua vez, o conflito parece eminente, ainda que possa haver modulação e entendimentos diversos quanto ao momento da ocorrência do conflito. Assim, poderia o Ministério da Previdência afirmar que após a saída do projeto de reforma do Ministério não haveria conflito de interesses e, de acordo com o entendimento atualmente adotado no órgão de controle, sequer haveria que se submeter a consulta para deliberação da CGU.

Percebe-se da situação hipotética e das consultas formuladas que olhares diversos sobre o mesmo fato, suscita diferentes interpretações, por isso o legislador ordinário atribui competência a determinado órgão para dizer o direito acerca do fato.

De acordo com o exposto na Lei 12.813/2013 e na Portaria CGU-MPOG 333/2013, entende-se inexistir controvérsia acerca de que cabe à Unidade de Recursos Humanos do Órgão a quem se submeteu a consulta ou o pedido de autorização, um exame preliminar acerca de potencial conflito de interesses e se, concluído, pela inexistência autorizar o exercício da atividade privada. Do contrário, se identificado potencial conflito, deverá o pleito ser submetido à CGU.

Dessa forma, entende-se que a situação ora estudada merece ser revista ou no mínimo submetida a instâncias jurídicas consultivas tanto da CGU quanto da Advocacia-Geral da União - AGU. O entendimento proposto não afasta de forma alguma a competência da CGU para normatizar procedimentos acerca do tema, dessa forma, nada impede que o órgão de controle interno elabore normativo e requirite apoio institucional dos órgãos nos quais as consultas sejam formuladas.

Refoje ao objetivo específico deste trabalho propor alternativas, ou mesmo melhorias, pois isto requereria maior aprofundamento dos mencionados obstáculos e o *mister* deste tópico está adstrito, para efeitos deste trabalho, ao exame da competência da CGU e da forma de atuação em relação ao juízo de mérito das consultas elaboradas pelos servidores.

4.12. Das Propostas de Melhorias e de Adequação

Assim que a Lei 12.813/2013 foi editada, a CGU deu início à sua implementação e adotou a estratégia de criar um sistema informatizado, denominado Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses – SeCI, que recebe, processa e dá tratamento as informações necessárias para as decisões acerca do conflito de interesses.

Nesse sentido, conforme visto, o processo de tratamento do confronto de interesses está em construção, e é desejável o aperfeiçoamento contínuo, logo, melhorias poderão e deverão ser inseridas para melhor se combater a indesejável prática conflituosa.

4.12.1. Evolução do Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses - SeCI

A CGU com foco na sua atuação preventiva de combate à corrupção desenvolveu o Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses – SeCI e para suportar o seu uso normatizou dois institutos, por meio de definição infralegal. Os dois institutos jurídicos, a consulta e o pedido de autorização (art. 2º, I e II, da PRT CGU-MPOG 333/2013), abaixo transcritos, possibilitam o recebimento de demandas relacionadas à Lei 12.813/2013.

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

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

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

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

De acordo com a normatização, inexistem dúvidas que os dois instrumentos instituídos configuram meios disponíveis aos servidores que queiram dar cumprimento às suas obrigações previstas art. 9º, §2º, da Lei 12.813/2013. Os dois instrumentos, preconizados na PRT CGU-MPOG 333/2013, determinam que a legitimidade ativa pertence, exclusivamente, aos servidores ou empregados públicos, não atribui ao órgão legitimidade para iniciar o processo de deliberação sobre conflito de interesses.

Neste trabalho propor-se-á a criação de três outros instrumentos que serão melhor detalhados nos subitens subsequentes e consolidados no último subitem deste tópico.

4.12.1.1.Proposta de Criação do Pedido de Manifestação

Nota-se, da forma como normatizado, que não há instrumento específico que possibilite ao órgão ou a unidade de recursos humanos, caso identifique uma situação de potencial conflito de interesses, submeter o pleito à CGU.

Por certo que todos os órgãos administrativos, aí incluído o órgão de controle interno, devem obediência ao Princípio do Devido Processo Administrativo, de estatura constitucional, e à Lei 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Dessa forma qualquer proposição, para que seja válida, não pode olvidar da observância tanto do princípio, quanto da legislação regulamentar.

Sem a necessidade de maiores delongas acerca do Princípio do Devido Processo Administrativo, basta pontuar que são consectários lógicos os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, todos com previsão na Constituição Federal de 1988.

A observação das normas disciplinadoras da consulta e do pedido de autorização e o procedimento esquematizado figura 1: Procedimento acerca de Conflito de Interesse submetido à CGU deste trabalho, permitem concluir que, da forma como instituídos os dois instrumentos postos à disposição dos servidores e empregados públicos, a nosso sentir, não ofendem o princípio do devido processo administrativo e seus consectários lógicos da ampla defesa e do contraditório.

A PRT CGU-MPOG 333/2013, no momento em que escolheu os legitimados ativos permitiu aos servidores e empregados públicos não só consultar ou requerer autorização para exercício de atividade privada, mas também oportunizou que eles apresentassem, caso queiram, todos as razões, teses, argumentos, alegações e fundamentos de fato e direito para que obtivessem o pleiteado. Observa-se que, no caso, o legitimado ativo é a parte interessada na consulta e a sua peça inaugural lhe permite manifestação nos autos.

A recomendação proposta consiste na criação de um instituto que se assemelhe aos dois já desenvolvidos e normatizados na PRT CGU-MPOG 333/2013, mas que possibilite aos órgãos do poder executivo federal suscitar à CGU que delibere sobre potencial conflito de interesses.

A proposta da criação do pedido de manifestação deve contemplar estrita obediência ao princípio do contraditório e da ampla defesa e oportunizar ao servidor ou empregado público, que tenha a atividade privada questionada, a prévia manifestação sobre a existência ou inexistência de conflito de interesses.

Dessa forma, enfatiza-se que a manifestação do servidor ou empregado, para se conformar ao devido processo administrativo, deve ser prévia a deliberação da CGU, sob pena de nulidade do processo administrativo.

4.12.1.2.Proposta de criação da Representação de Conflito de Interesses – RCI e Denúncia de Conflito de Interesses – DCI

Em tópico antecedente deste estudo discutiu-se acerca da existência de diferentes manifestações da CGU acerca do conflito de interesses, com destaque para a atuação opinativa, que ocorre no momento das auditorias e da atuação prevista na Lei 12.813/2013.

As auditorias realizadas pela CGU nos órgãos do poder executivo federal ocorrem no mínimo uma vez por ano, momento em equipes se deslocam para os órgãos e produzem um relatório sobre as contas anuais dos gestores públicos.

Nesta oportunidade pode surgir a identificação de eventos e de situações que configurem execução de atividades por servidores públicos que suscitem potencial conflito de interesses e, não haver a vontade nem do órgão nem do servidor envolvido no cumprimento da obrigação prevista no art. 9º, §2º da Lei 12.813/2013 (art. 9º, §2º).

Com vistas a captar a sensibilidade dos auditores que realizam as auditorias de contas, melhor aproveitar a capilaridade que desfruta a Secretaria Federal de Controle - SFC e promover uma desejável e conveniente convergência das ações das duas secretarias (SFC e STPC), entende-se adequado a criação de instrumento a ser denominado Representação de Conflito de Interesses – RCI.

Este instrumento proporcionaria aos auditores de contas ou chefe de unidade representar ao órgão competente da CGU para que delibere sobre determinada situação que no entendimento destes servidores configuraria conflito de interesses.

Outra situação bastante peculiar ocorre quando um terceiro quer denunciar situação que envolva conflito de interesses, ainda que via ouvidoria da CGU. Nesta situação em que há intenção volitiva de terceiros, tal como nas auditorias do órgão de controle interno, não há mecanismo que preveja o regular processamento, assim, no mesmo sentido, da proposta anterior, entende-se necessário criar os meios para que tanto as equipes de auditorias quanto o cidadão que tenha a intenção de apresentar denúncias possam ser regularmente processadas.

O instrumento proposto para esta segunda hipóteses trata-se de Denúncia de Conflito de Interesses - DCI.

Propõe-se, portanto, a criação de dois outros instrumentos para que sejam contempladas as manifestações das equipes de auditoria (Representação de Conflito de Interesses) e a convergência das ações da Secretaria Federal de Controle e da Secretaria TPC, bem como a possibilitar que o cidadão também tenha a denúncia acerca de conflito de interesses julgados por órgão competente (Denúncia de Conflito de Interesses).

4.12.2. Consolidação e Proposta de Redação para a PRT CGU-MPOG 333/2013

Propõe-se acrescentar à PRT CGU-MPOG 333/2013 os dispositivos abaixo relacionados e promover a adequação e renumeração de todos os demais artigos de forma a ajustar o normativo à criação dos novos instrumentos de demandas submetidas à CGU.

Art. 2º São instrumentos hábeis a provocar à CGU, acerca do conflito de interesses, a consulta, o pedido de autorização, o pedido de manifestação, a representação sobre conflito de interesses e a denúncia sobre conflito de interesses.

Art. 3º Para os fins desta Portaria, considera-se:

(...)

III – Pedido de Manifestação sobre a existência de conflito de interesses: instrumento, à disposição de órgãos do poder executivo federal ou de empresa estatal, pelo qual podem estas unidades solicitar, a qualquer momento, deliberação acerca de situação concreta, individualizada, que diga respeito a determinado servidor ou empregado público, e que possa suscitar dúvidas quanto à ocorrência de conflito de interesses;

(a) O Pedido de Manifestação, insculpido neste inciso, também poderá ser utilizado pelo órgão consulente para requisitar a elaboração de orientação normativa, acerca de determinada situação que tenha reiteradas decisões no mesmo sentido e que configure firme, pacífico e assentado entendimento do órgão competente.

IV – Representação sobre a existência de Conflito de Interesses – RCI: instrumento, à disposição das equipes de auditoria que, no exercício regular de auditorias ou fiscalizações, tenha ciência sobre situação que apresente potencial conflito de interesse

(a) O instrumento deste inciso poderá ser apresentado por qualquer membro da equipe, sem a necessidade da concordância dos demais;

(b) A constatação a ser relatada pela equipe de autoria nos relatórios de auditoria ou fiscalização deve apenas informar o fato, concernente na interposição de Representação sobre

a existência de Conflito de Interesses – RCI, sem qualquer recomendação à instituição auditada;

V – Denúncia sobre a existência de Conflito de Interesses – RCI: instrumento, à disposição da ouvidoria da CGU para registrar denúncia de qualquer cidadão, seja servidor público ou não, que tenha apresentado situação de potencial conflito de interesse.

§1º O servidor ou empregado público poderá formular a consulta e o pedido de que trata o caput em caso de superveniência de situação que configure potencial conflito de interesses.

§2º Nos instrumentos dos incisos III a V deverá o órgão da CGU, responsável pelo exame, com o auxílio da unidade de recursos humanos do órgão demandante, submeter a demanda ao servidor ou empregado público, certificando sua inequívoca ciência, que tem a atividade questionada, para que este, caso queira, se manifeste sobre a existência ou inexistência do conflito de interesses.

§3º O Pedido de Manifestação que tenha por objetivo a elaboração de orientação normativa terá precedência sobre todas as demais demandas submetidas à CGU.

5. Análise dos Resultados

Por questões didáticas, neste tópico se dividirá a avaliação em subitens, quais sejam: (a) Disposições da Lei 12.813/2013; (b) Exame da atuação da CGU e (c) Melhorias e ajustes propostos na implantação da Lei 12.813/2013.

5.1. Das disposições da Lei 12.813/2013

O estudo sistemático da Lei 12.813/2013 permite concluir que o diploma legislativo, de abrangência federal e não nacional, em outras palavras, alcança tão somente os órgãos, entidades e empresas estatais vinculados ao poder executivo federal, insere no ordenamento jurídico novel forma de controle, busca-se atuar de forma preventiva para que se evite a conflito de interesses.

As regras de transparência obrigam os agentes públicos a reportar aos órgãos de controle, Comissão de Ética Pública e Controladoria-Geral da União todas as atividades privadas, negócios jurídicos ou compromissos que pretendam assumir na iniciativa privada e que tenha potencial conflito com as atividades de interesse público por eles desenvolvidas. Tais normas permitem aos órgãos de controle atuar de forma a permitir ou reprimir a atividade pretendida.

Trata-se, portanto, de controle preventivo executado por órgãos competentes, conforme expressa disposição legal.

O exame da lei autoriza ainda a dizer que as situações que caracterizam o conflito de interesses foram tipificadas e autorizou os órgãos competentes a edição de regulamento para o alcance da máxima efetiva do conteúdo normativo.

Por fim, e não menos importante, é possível afirmar que as consequências jurídicas para o descumprimento dos preceitos estatuídos foram devidamente definidas na lei, as sanções, a exemplo da demissão do serviço público e a prática de ato de improbidade, estão expressas no diploma legal.

Em síntese, afora as dificuldades operacionais para a implementação, algumas delas tratadas, ainda que de forma sintética, neste trabalho, a legislação trata as situações de conflito e os agentes envolvidos, define competências para deliberar e manifestar sobre a prática e estabelece as sanções.

5.2. Exame da atuação da CGU

Foi delimitado como objetivo do presente estudo, a avaliação acerca do alcance e extensão das atribuições dadas pela lei ao órgão de controle interno do poder executivo federal, conhecida Controladoria-Geral da União – CGU. Após os estudos efetivados, conclui-se que a lei, de forma expressa, conferiu à CGU competência administrativa para fiscalizar e manifestar, de forma conclusiva, sobre a existência ou inexistência das situações de conflito de interesses. A natureza destas deliberações é vinculante, obrigam os agentes e órgãos envolvidos a sua observância, sob pena da subsunção às sanções definidas na Lei 12.813/2013 e outras penalidades do ordenamento jurídico.

O desenvolvimento dos trabalhos de campo realizados neste trabalho permitiu verificar a forma de atuação da CGU e a interpretação jurídica dada pelo órgão aos dispositivos legais, em especial à expressão “potencial conflito de interesses”. Em que pese ter a CGU elaborado e colocado à disposição dos órgãos, entidades e empresas estatais vinculados ao poder executivo federal um Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses – SeCI para registro e consulta de dúvidas ou situações que envolva potenciais conflito de interesses, possibilitando dar efetividade ao disposto na lei, conclui-se que o entendimento ora adotado pela CGU para a expressão potencial precisa ser revista.

A conclusão acerca da tese de ser competência da CGU e da impossibilidade de transferência aos órgãos, entidades e empresas do poder executivo federal funda-se nos seguintes argumentos:

a) a Lei 12.813/2013, de forma expressa, atribuiu à CGU a competência administrativa para normatizar (art. 8º, I e VII), fiscalizar (art. 8º, II), prevenir (art. 8º, III); orientar e manifestar de forma conclusiva sobre potenciais conflito de interesses (art. 8º, III, IV, V e VI);

b) a natureza das decisões da CGU, praticada por órgão competente, referente a conflito de interesses, por expressa disposição legal, são vinculantes e de observância obrigatória por órgão e agentes envolvidos;

c) o instituto da competência, elemento do ato administrativo, é inderrogável, não se transfere, e improrrogável, não se transmuda, logo, inválido o ato se praticado por outro agente ou autoridade;

d) a competência para ser delegada necessita de autorização legal e deverá ser realizada para órgão de estatura hierárquica inferior e não para órgãos no mesmo nível hierárquico, como ocorre no presente caso;

e) a transferência da competência da CGU para os órgãos, entidades e empresas estatais vinculados ao poder executivo federal, conforme realizado no presente estudo, apresenta vício, e deverá ser revisto.

5.3. Melhorias e ajustes propostos na implantação da Lei 12.813/2013.

Conclui-se dos estudos que coexistem na CGU em razão de suas atribuições legais atos de natureza opinativa, orientativa, a exemplo, daqueles praticados por seus agentes no curso de auditorias; e atos de natureza vinculante e de observância obrigatória, a exemplo, dos atos praticados na sua competência de decisão sobre conflito de interesses.

Dessa forma, com intuito de se evitar qualquer desentendimento ou confusão conceitual, especialmente por parte dos órgãos, entidade e empresas estatais, acerca das manifestações da CGU, entende-se necessário recomendar ao órgão que normatize a forma como as equipes de auditoria deverão se posicionar nos casos em que identifique situações que configurem potenciais conflitos de interesses.

6. Conclusões

O estudo sistemático da Lei 12.813/2013 possibilitou entender o conceito legal de conflito de interesses e informação privilegiada; aos agentes a quem se dirigiu a lei, em especial aos destinatários da atuação da CGU e as regras de transparência estatuídas, as situações que ocasionam conflito de interesses, as atribuições da Comissão de Ética Pública e da CGU, e, por fim, as sanções previstas na legislação.

Verificou-se a natureza jurídica das deliberações da CGU no exercício de suas funções, e se estudou no âmbito da CGU, o órgão e a autoridade competente para proferir as deliberações sobre conflito de interesses, bem como se compreendeu as diferentes manifestações proferidas pelo órgão de controle interno e que se destinam aos órgãos jurisdicionados.

Constatou-se a forma como foi estruturada a atuação da CGU e o cumprimento de suas atribuições legais para em seguida verificar se a forma de atuação do órgão de controle interno se amoldava as disposições legais e identificou-se a necessidade de ajuste de percurso em relação a delegação de competência às unidades de recursos humanos instituídas pela CGU.

Verificou-se a existência de propostas de melhoria que devem ser registradas como recomendações como a necessidade de ajuste de percurso, por parte da CGU, relacionada à competência para se manifestar sobre o conflito de interesses. Deve o órgão de controle interno, de forma institucional, submeter o entendimento ora aplicado a instâncias jurídicas consultivas tanto da CGU quanto da AGU.

Outra providência julgada adequada e recomendada para que sejam evitados descentendimentos ou confusões conceituais, especialmente por parte dos órgãos, entidade e empresas estatais, acerca das manifestações da CGU, consiste na criação, por meio de normativo adequado, de instrumento que possibilite às equipes de auditoria a representação para o órgão competente da CGU delibere sobre a situação informada. Associada a este instituto (Representação de conflito de interesses – RCI), recomenda-se, ainda, com o intuito de se promover a ampliação do controle social e conferir máxima efetividade a lei, a criação de instituto semelhante ao RCI, mas que tenha como legitimado ativo qualquer cidadão que tenha conhecimento sustentado sobre situação de conflito de interesses.

Por fim, outra questão identificada no estudo e que requer melhoria refere-se à normatização realizada pela PRT CGU-MPOG 333/2013 que instituiu dois instrumentos que

possibilitam aos servidores manifestarem sobre determinada demanda, mas não atribuiu legitimidade ativa para o próprio órgão, entidade ou empresa estatal a legitimidade para apresentar a demanda. Assim, com vistas à evolução do normativo e a possibilitar a todos os vinculados demandarem posicionamento conclusivo ao órgão competente sobre o conflito de interesses e para melhor adequação jurídica, propõe-se a instituição de instrumento denominado Pedido de Manifestação.

Pelo exposto, entende-se que as conclusões do trabalho e as recomendações propostas, se adotadas, certamente contribuirão para o aprimoramento da atuação do órgão de controle e no auxílio ao combate à prática indesejável do conflito de interesses na Administração Pública Federal.

7. Anexos e Apêndices

Anexo 1 – Indicadores – Monitoramento da Implementação da Lei de Conflito de Interesses pela CGU

Indicador	Descrição	Objetivo	Resultado
1	Instituições Cadastradas no SeCI	Cadastrar no SeCI a totalidade dos 246 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	93,5% de alcance no cadastramento.
2	Ações de Comunicação Interna	Verificar a adoção nos órgãos de comunicação e divulgação da Lei 13.813/2013.	33% dos órgão realizaram as ações
3	Consultas registradas no SeCI	Avaliar o impacto de ações de disseminação do tema, individualmente e no conjunto dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Foram registradas 1332 consultas, 134 instituições não registraram nenhuma consulta.
4	Abrangência: Total de Consultas / Total de servidores	Prover subsídios ao direcionamento de ações de disseminação do tema e avaliar o seu impacto nos órgãos e entidades do Poder Executivo	Foram realizadas 1332 consultas de um total de 1.088.021 servidores, o que corresponde a

		Federal.	0,08%.
5	Cumprimento dos prazos de resposta de solicitações registradas no SeCI	Ampliar o número de consultas respondidas no prazo, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	44,90% das consultas foram respondidas no prazo pelos órgãos.
6	Atendimento aos requisitos de admissibilidade na análise preliminar de solicitações registradas no SeCI	Ampliar o número de consultas com juízo de admissibilidade adequado, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	92,52% das consultas foram realizadas atendendo os requisitos de admissibilidade.
7	Identificação da unidade responsável pela análise preliminar de solicitações registradas no SeCI	Ampliar o número de consultas constando a devida identificação da unidade responsável pela análise preliminar, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Em 66,67% das consultas já consta o órgão responsável pela análise preliminar da consulta.
8	Fundamentação da análise preliminar de solicitações registradas no SeCI	Ampliar o número de consultas com análise preliminar fundamentada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Em 96,3% dos casos as análises preliminares das consultas já se encontram fundamentadas
9	Adequado registro no SeCI das decisões em sede de análise preliminar	Ampliar o número de consultas com registro adequado no SeCI, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Em 87,07% dos casos o indicador foi atendido.

8. Referências Bibliográficas

Filho, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.813**, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Lei nº 9.784/90**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Lei nº 8.429/92**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Lei nº 8.112/90**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Decreto nº 8.910/2016**, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 333**, de 19 de setembro de 2013. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=80&data=20/09/2013>. Acesso em 17/04/2017.

BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 4 jul. de 2011.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em 16 ago. de 2016.

BRASIL. **Lei 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm. Acesso em 18/04/2017.

BRASIL. **Lei 10.871**, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm. Acesso em 18/04/2017.

BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Exposição de Motivos Nº 37, de 18.8.2000. Aprovado em 21.8.2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 005/2006/CGU-PR**, de Brasília, 13 de outubro de 2006. Disponível em / http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/CGU/2006/5. Acesso em 16/04/2017.

BRASIL. **Decreto Nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Portaria Nº 1.911**, de 4 de outubro de 2013, Controladoria-Geral da União. Publicada no DOU em segunda-feira, 7 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/comissao-de-etica/arquivos/2013-10-04-portaria-cgu-no-1-911-conflito-de-interesses.pdf>. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Portaria nº 677**, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Publicada no DOU de 14.03.2017. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa CGU Nº 01 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União**, de 05 de novembro de 2014. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa Nº 2**, de 9 setembro de 2014, Controladoria-Geral da União. Dispõe sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo federal. Disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/orientacoes-normativas/orientacao-normativa_cgu_02_2014.pdf. Publicado no DOU sexta-feira, 12 de setembro de 2014. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa Conjunta CGU-CEP nº 02**, de 12 de julho 2016. Dispõe sobre a participação de agentes públicos nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/orientacoes-normativas>. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa Conjunta CGU-CEP nº 01**, de 06 de maio 2016. Dispõe sobre a participação de agentes públicos federais em eventos e atividades custeados por terceiros. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/orientacoes-normativas>. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa CGU nº 02/2014**. Dispõe sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo Federal. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/orientacoes-normativas>. Acesso em: 16/04/2017

BRASIL. **Orientação Normativa CGU nº 01/2014**. Dispõe sobre a aceitação por agente público federal de convite para assistir ou participar de eventos por ocasião da Copa do Mundo FIFA 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/orientacoes-normativas>. Acesso em: 16/04/2017

Brasil. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Monitoramento da Implementação da Lei de Conflito de Interesses**. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/monitoramento/arquivos/setembro-2015.pdf>. Acesso em 20/02/2017

OECD (2011). Organisation for Economic Co-operation and Development. **Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: A Gestão de Riscos para uma Administração Pública mais transparente e ética**. Brasília, Brasil.

ENAP (2016). Escola Nacional de Administração Pública. **Manual do Participante, Prevenção e Resolução Conflito de Interesses**. Brasília, Brasil.

Morais, José Leovegildo Oliveira – Palestra: Conflito de Interesses no Serviço Público - CGU, Outubro/2015.

Richardson, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

PORTUGAL. **Recomendação do CPC, de 7 de novembro de 2012. Gestão de conflitos de interesses no setor público**. Lisboa, Portugal.

CGU (2015). Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. CGU. 2015. **Caso de Sucesso. Agência Nacional de Saúde**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/monitoramento/casos-de-sucesso/agencia-nacional-de-saude>. Acesso em 20/02/2017.