

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

LEONARDO DUMKE BUSATTO

**CONFLITOS DE INTERESSES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROPOSTA DE
PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA OS MUNICÍPIOS**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2023

LEONARDO DUMKE BUSATTO

**CONFLITOS DE INTERESSES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROPOSTA DE
PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA OS MUNICÍPIOS**

**Conflicts of interest in public administration: proposal of governance practices
for municipalities**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientador: Prof. Dr. Inácio Andruski Guimarães.

CURITIBA

2023



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



LEONARDO DUMKE BUSATTO

CONFLITOS DE INTERESSES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROPOSTA DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA OS MUNICÍPIOS

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 15 de Dezembro de 2023

Dr. Inacio Andruski Guimaraes, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Ana Paula Myszczyk, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini, Doutorado - Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 15/12/2023.

RESUMO

A existência de relacionamentos e atividades privadas capazes de influenciar indevidamente o desempenho das funções de um agente público, fenômeno conhecido como conflito de interesses no setor público, é um assunto fundamental na pauta de discussões contemporâneas sobre práticas de governança pública. Apesar disso, a implementação de medidas relacionadas a essa temática ainda são tímidas no Brasil, situação que se agrava sob a perspectiva de um universo de mais de cinco mil municípios. A pesquisa, partindo deste cenário, tem como objetivo geral identificar práticas de governança pública que possam compor uma proposta factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros sobre conflitos de interesses. Os objetivos específicos são: apresentar o panorama de surgimento e regulamentação dos conflitos de interesses no setor público, relacionando-o com a governança pública e o desenvolvimento; descrever os conceitos existentes sobre conflito de interesses no setor público, assim como as classificações e tipologias usuais; identificar proposições de contribuição de organismos internacionais e experiências municipais de governança de conflito de interesses; e apontar práticas de governança pública que sejam passíveis de adoção por municípios brasileiros sobre conflito de interesses. A metodologia da pesquisa empregou a abordagem qualitativa; quanto à natureza, a pesquisa é classificada como aplicada; o objetivo foi descritivo; e o delineamento do estudo adotou o procedimento bibliográfico e documental. O levantamento de iniciativas e proposições sobre a governança pública de conflito de interesses em âmbito internacional, notadamente as provenientes da ONU, OCDE, União Europeia, Banco Mundial, G20 e Transparência Internacional, resultou na seleção de um conjunto de recomendações e boas práticas direcionadas à administração pública em geral. Por sua vez, a identificação de experiências implementadas em municípios brasileiros centrou sua análise no Poder Executivo das 26 capitais dos estados brasileiros, evidenciando que a estrutura normativa municipal sobre conflito de interesses é fragmentada e tem foco na aplicação de sanções, sendo em regra desacompanhada da execução de medidas efetivas de governança pública para evitar, detectar e realizar a gestão de conflitos de interesses. Como resultado das contribuições advindas de organismos internacionais e das experiências municipais que foram identificadas na pesquisa, o trabalho apresenta uma proposta contendo 30 práticas de governança pública para que os municípios brasileiros possam criar ou aprimorar um sistema de políticas e procedimentos aptos a prevenir, identificar e gerenciar situações em que relacionamentos e atividades privadas influenciam ou podem influenciar indevidamente o desempenho das funções dos agentes públicos municipais. O compilado observou as peculiaridades próprias dos entes municipais, enquanto unidades federativas dotadas de autonomia em sua organização político-administrativa, a fim de possibilitar que a adoção e a execução das práticas de governança pública sugeridas sejam factíveis.

Palavras-chave: governança pública; conflito de interesses; município.

ABSTRACT

The existence of private relationships and activities that unduly influence or may influence the functions of a public agent, a phenomenon known as conflict of interest in the public sector, is a fundamental issue on the agenda of contemporary discussions about public governance practices. Despite this, the implementation of practices related to this topic is still timid in Brazil, which is aggravated from the perspective of a universe of more than five thousand municipalities. The research, based on this scenario, has the general objective of identifying public governance practices that could form a feasible proposal for implementation in the Executive Branch of Brazilian municipalities regarding conflicts of interest. The specific objectives are: to present the panorama of the emergence and regulation of conflicts of interest in the public sector, relating it to public governance and development; describe the existing concepts about conflict of interests in the public sector, as well as the usual classifications and typologies; identify contribution proposals from international organizations and municipal experiences of conflict of interest governance; and point out public governance practices that are likely to be adopted by Brazilian municipalities regarding conflicts of interest. The research methodology used a qualitative approach; as to nature it was applied; the objective was descriptive and the study design adopted the bibliographic and documentary procedure. The survey of initiatives on public governance of conflict of interests at an international level, notably those from the UN, OECD, European Union, World Bank, G20 and Transparency International, resulted in the selection of a set of recommendations and good practices for the public administration in general. The identification of experiences implemented in Brazilian municipalities analyzed the Executive Branch of the 26 capitals of the Brazilian states, showing that the municipal normative structure on conflict of interests is fragmented and focuses on the application of sanctions, generally unaccompanied by the execution of effective public governance practices capable of avoid, detect and manage conflicts of interest. As a result of contributions from international organizations and municipal experiences that were identified in the research, the worker presents a proposal containing 30 public governance practices so that Brazilian municipalities can create or improve a system of policies and procedures capable of predicting, identifying and manage situations in which private relationships and activities unduly influence or may influence the functions of municipal public agents. The compilation observed the peculiarities of municipal entities, as federative units endowed with autonomy in their political-administrative organization, in order to enable the adoption and execution of the suggested public governance practices to be feasible.

Keywords: public governance; conflict of interests; municipality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A relação entre o agente público e o cidadão.....	42
Figura 2 – A confiança na relação entre o agente público e o cidadão.....	43
Figura 3 – A caracterização de um conflito de interesses.....	46
Figura 4 – Como um conflito de interesses pode tornar-se corrupção.....	47
Figura 5 – Procedimento do município de São Paulo para consulta envolvendo conflito de interesses.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conflitos de interesses real, potencial e aparente.....	50
Quadro 2 – Características metodológicas da pesquisa.....	69
Quadro 3 – Distribuição territorial dos municípios por estado.....	70
Quadro 4 – Estrutura normativa sobre conflito de interesses nas capitais dos estados.....	81
Quadro 5 – Tipologias de conflito de interesses na legislação das capitais dos estados.....	84
Quadro 6 – Movimento da porta giratória na legislação de capitais dos estados.....	87
Quadro 7 – Práticas de governança de conflito de interesses nas capitais dos estados.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CPCP	Conselho de Prevenção da Corrupção de Portugal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos Vinte
GATJ	Global Alliance for Tax Justice
GRECO	Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAC	Comissão Independente Contra a Corrupção
NAO	The National Audit Office
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDWG	Revolving Door Working Group
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
UE	União Europeia
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Delimitação do problema	13
1.2 Objetivos da pesquisa	14
1.2.1 Objetivo geral.....	14
1.2.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 Justificativa	14
1.4 Resumo metodológico	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 Panorama do conflito de interesses no setor público	17
2.1.1 Cenário econômico e governança pública.....	18
2.1.2 Governança, teoria principal-agente e conflito de interesses.....	24
2.1.3 Conflito de interesses no contexto internacional.....	29
2.1.4 A relação com o desenvolvimento.....	36
2.2 Definição conceitual: o conflito de interesses no setor público	41
2.3 Classificações	48
2.3.1 Quanto à vantagem: pecuniário ou não pecuniário.....	48
2.3.2 Quanto à percepção: real, potencial ou aparente.....	49
2.3.3 Quanto ao momento: anterior, durante ou posterior.....	51
2.4 Tipologias	54
2.4.1 Utilização ou desvio de recursos.....	54
2.4.2 Exercício de atividades externas incompatíveis.....	55
2.4.3 Uso de informação privilegiada.....	56
2.4.4 Patrocínio de interesses privados.....	58
2.4.5 Recebimento de presentes e benefícios.....	59
2.4.6 Nepotismo.....	62
2.4.7 Porta giratória (<i>revolving door</i>).....	64
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	68
3.1 Caracterização da pesquisa	68
3.2 Objeto da pesquisa	69
3.3. Coleta dos dados	72

3.4. Limitações da pesquisa.....	73
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	75
4.1. Práticas sobre conflito de interesses no setor público.....	75
4.1.1 O que recomendam as iniciativas internacionais.....	75
4.1.2 O que evidenciam as experiências municipais.....	80
4.2. Proposta de práticas de governança para os municípios.....	95
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	106

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2021, o cenário político-econômico internacional foi marcado pelo vazamento de mais de 11,9 milhões de arquivos confidenciais de escritórios de advocacia especializados na abertura e assessoria de *offshores* em paraísos fiscais, na operação que ficou conhecida como *Pandora Papers*.

Capitaneado por um consórcio de jornalistas, o vazamento expôs transações e ativos ocultos de pelo menos 330 políticos e funcionários públicos, 14 ex e atuais chefes de Estados da América Latina e 130 bilionários da lista da Forbes, entre eles Guillermo Lasso, presidente do Equador; Volodimir Zelenski, presidente da Ucrânia; Abdullah bin al-Hussein, rei da Jordânia; Tony Blair, ex-primeiro-ministro britânico; e Dominique Strauss-Kahn, ex-diretor do Fundo Monetário Internacional.

Autoridades brasileiras não passaram ilesas à operação. A *Pandora Papers* evidenciou que os titulares dos dois cargos públicos mais prominentes na esfera político-econômica do país naquele ano, o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, e o então ministro da Economia, Paulo Guedes, também figuraram como beneficiários de pessoas jurídicas sediadas em refúgios fiscais no exterior.

Para além das objeções que foram suscitadas quanto ao uso de *offshores* e seu mecanismo de evasão de divisas que traz óbices ao desenvolvimento dos países e à concretização da justiça fiscal¹, os fatos reascenderam uma discussão ainda pouco amadurecida no Brasil sobre conflito de interesses na atuação de agentes do setor público e seus desdobramentos na tomada das decisões que orientam as ações governamentais e as políticas públicas.

Na época, o ministro da Economia, enquanto mantinha seus ativos financeiros no exterior, foi o agente do Executivo responsável por enviar ao Congresso Nacional projeto da reforma fiscal que beneficiava justamente quem mantém recursos em paraísos fiscais, com a redução, por exemplo, da alíquota para a sua repatriação, fixada em 6%. A política cambial comandada pelo então ministro da Economia teve ainda como um de seus desdobramentos a alta do dólar em relação ao real, o que permitiu que o seu patrimônio junto às Ilhas Virgens Britânicas valorizasse pelo menos R\$ 14 milhões.

¹ O estudo “Estado Atual de Justiça Fiscal 2021” afirma que anualmente os países perdem ao menos US\$ 483 bilhões em receitas para paraísos fiscais. Deste montante, US\$ 171 bilhões se deve ao abuso no uso de *offshores* (GATJ *et al.*, 2021, p. 9).

O presidente do Banco Central, por seu turno, assinou a Resolução nº 4.841, de 30 de julho de 2020, do Conselho Monetário Nacional, que alterou normativa anterior, estatuída no ano de 2010, sobre a declaração de bens e valores possuídos no exterior por pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no país, a fim de dispensar os contribuintes de declararem ao Banco Central os seus ativos no exterior em valores inferiores a um milhão de dólares.

Situações em que o desempenho das funções de um agente público acaba sendo influenciado indevidamente por interesses privados, ainda que sob circunstâncias distintas das que podem envolver as autoridades da cúpula do governo federal, também são uma realidade presente na grande maioria dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro, os municípios, potencializando efeitos nocivos à sociedade, desde a perda de confiança nas instituições públicas até a criação de um cenário permissivo à prática de atos de corrupção.

De fato, não raras vezes é possível observar nos municípios brasileiros uma simbiose de interesses privados que se mesclam à consecução de interesses públicos, prejudicando ou inviabilizando a realização destes últimos: políticos que nomeiam familiares para cargos comissionados; lobistas que atuam informalmente em gabinetes e secretarias para obter contratações sem licitação; procuradores jurídicos que possuem escritórios no setor privado atuando em causas contra o ente que lhes remunera; servidores com poder de polícia que fiscalizam e concedem alvarás para estabelecimentos de pessoas com quem têm parentesco; funcionários de carreira que desempenham concomitantemente na iniciativa privada atividades incompatíveis com seu cargo público, entre outros exemplos mais.

Com base nesse cenário, procurar-se-á refletir neste trabalho sobre o conflito de interesses no setor público e, a partir de pesquisa sobre medidas que são recomendadas ou já foram experimentadas sobre essa temática, notadamente no plano internacional, apresentar uma proposta de práticas de governança pública que sejam factíveis de implementação no âmbito do Poder Executivo dos municípios, com o objetivo de prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses.

A próxima seção da dissertação, para tanto, tratará dos fundamentos teóricos que envolvem o conflito de interesses no setor público. Abordar-se-á inicialmente o cenário de surgimento e regulamentação, explorando-se aspectos históricos e normativos. A seguir, será contextualizada a sua relação com políticas econômicas, práticas de governança pública e com o desenvolvimento.

A definição conceitual de conflito de interesses no setor público também será descrita nesta seção, evidenciando-se as diferentes concepções que os expoentes do tema têm a oferecer. Adiante, serão ainda enunciadas as classificações e as tipologias mais usuais discutidas pela doutrina.

A terceira seção, por sua vez, versará sobre o procedimento metodológico utilizado neste trabalho, a fim de se compreender o caminho percorrido para a apresentação dos resultados. Serão retratados os elementos de caracterização da pesquisa e o seu objeto, assim como a forma de coleta das informações, fases empreendidas no estudo e as limitações que foram encontradas.

A constatação dos resultados e as discussões serão expostas na quarta seção. A partir de recomendações, iniciativas e experiências aferidas na pesquisa, apresentar-se-á como produto do estudo uma proposta de práticas de governança pública para implementação nos municípios brasileiros, voltadas à prevenção, identificação e gerenciamento de conflito de interesses.

Por fim, serão lançadas as considerações finais na seção dedicada à conclusão desta dissertação e, na sequência, serão mencionadas as referências utilizadas como lastro para a fundamentação teórica e a pesquisa.

1.1 Delimitação do problema

O problema que norteia a pesquisa diz respeito à identificação e escolha de quais práticas de governança pública podem ser implementadas no Poder Executivo dos municípios brasileiros com a finalidade de prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses na atuação de seus agentes.

Parte-se da constatação de que há mais de cinco mil municípios no Brasil, dotados de autonomia em sua organização político-administrativa, em que é possível a criação ou mesmo o aprimoramento da governança de conflito de interesses. De outro lado, há variadas iniciativas ou recomendações sobre essa temática, especialmente em âmbito internacional, as quais podem ou não ser adequadas à realidade dos entes municipais.

Esse problema permite ser sintetizado na seguinte indagação: quais práticas de governança pública sobre conflito de interesses podem compor uma proposta factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros?

1.2 Objetivos da pesquisa

A pesquisa apresenta objetivos geral e específicos a ser alcançados.

1.2.1 Objetivo geral

Propõe-se como objetivo geral desta pesquisa identificar práticas de governança pública que possam compor uma proposta factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros sobre conflitos de interesses.

1.2.2 Objetivos específicos

Para que o objetivo geral possa ser atendido, os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) Apresentar o panorama de surgimento e regulamentação dos conflitos de interesses no setor público, relacionando-o com as temáticas da governança pública e do desenvolvimento;
- b) Descrever os conceitos existentes sobre conflito de interesses no setor público, assim como as classificações e tipologias usuais;
- c) Identificar proposições de contribuição de organismos internacionais e experiências municipais de governança de conflito de interesses;
- d) Apontar práticas de governança pública que sejam passíveis de adoção por municípios brasileiros sobre conflitos de interesses.

1.3 Justificativa

Há consenso de que boas práticas de governança no setor público podem contribuir para o desenvolvimento, porque mitigam riscos associados aos desvios de recursos, contribuem para a eficaz execução de políticas públicas, estimulam a criação de um ambiente favorável a investimentos do setor privado e instigam a participação da sociedade, entre outros aspectos.

Organismos multilaterais e órgãos de controle, por essa razão, passaram a incluir em suas pautas o incentivo à implementação de práticas de governança pública. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por

exemplo, afirma em seu Objetivo 16 da Agenda 2030 que “sem paz, estabilidade, direitos humanos e governança efetiva, baseada no estado de direito” não se alcançará o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

A consolidação de um modelo de governança para a esfera pública, a partir desse cenário, tem crescido de forma paulatina em nosso país, com destaque para a estruturação de práticas de promoção de integridade. E essas práticas, entre as variadas temáticas que envolvem a governança, necessariamente devem incluir mecanismos para prevenir, detectar e gerenciar situações em que agentes integrantes da administração pública pratiquem atos relevantes, influenciem ou tomem decisões quando envolvidos em conflito de interesses.

E nem poderia ser diferente, pois o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003), que exortou seus Estados Partes a adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses no setor público (art. 7, 4); a estabelecer medidas e sistemas para exigir que funcionários públicos declarem a existência de atividades externas que possam caracterizar conflito de interesses (art. 8, 5); e a impor restrições às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à sua contratação pelo setor privado após a demissão ou aposentadoria (art. 12, 2, “e”).

Porém, a regulamentação do conflito de interesses e a implementação de medidas que ao menos evitem a sua ocorrência ainda são tímidas no setor público brasileiro. O paradigma tem sido a União em decorrência da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, cuja disciplina, entretanto, ficou limitada ao Poder Executivo federal. Urbano (2020) aponta que, no âmbito dos Estados, há iniciativas legislativas em Goiás, Pernambuco e Rio de Janeiro, ao passo que, no plano municipal, não são conhecidas experiências significativas, sendo identificados apenas casos em que o assunto foi mencionado genericamente em Códigos de Ética.

Na esfera acadêmica, a pesquisa também tem sido acanhada. Há algumas produções relacionadas a empresas estatais ou ao regime de sancionamento pela prática de ato de improbidade administrativa (OLIVEIRA, 2018; PEREIRA, 2018; (SHAPIRO; MARINHO, 2018). Porém, não foram identificados estudos abordando o tema sob a ótica da governança dos municípios².

A pesquisa, portanto, parte do pressuposto que o tema do conflito de

² Pesquisa realizada entre 2 a 6 de julho 2023, no Portal de Periódicos da Capes, Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações da UFPR e USP, Repositórios da UTFPR e nas plataformas Google Scholar, SciELO, ResearchGate e Web of Science. Foi utilizado como critério de busca no título dos trabalhos o termo “conflito de interesse” e suas variáveis no plural.

interesses no setor público, embora ainda pouco explorado, é fundamental nas discussões contemporâneas sobre governança e propicia um importante campo de investigação a partir da perspectiva dos municípios brasileiros.

O trabalho adere à Linha de Pesquisa “Governança Pública e Desenvolvimento” do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. E, inserido nessa Linha de Pesquisa, vincula-se ao Projeto Estruturante “Governança Pública Como Contribuição Para o Planejamento e Desenvolvimento”, pois objetiva contribuir para o aperfeiçoamento e implementação de instrumentos de governança pública municipal.

1.4 Resumo metodológico

Observada a classificação metodológica de que tratam autores como Gil (2008) e Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa pode ser caracterizada como sendo de abordagem qualitativa, devido à preponderância da análise interpretativa dos dados e informações que são objeto do estudo.

Quanto à natureza ou finalidade, ela é aplicada, adequando-se ao viés prático que se pretendeu conferir à apresentação das práticas de governança pública sobre conflito de interesses no setor público.

O objetivo da pesquisa é descritivo, porque apresenta as características do objeto estudado, sem a interferência do observador.

No que toca ao delineamento do estudo, adotou-se o procedimento bibliográfico e documental, porque se realizou levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas, e também de fontes sem tratamento analítico.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seção abordará inicialmente o cenário de surgimento e regulamentação da temática do conflito de interesses no setor público, a fim de permitir uma adequada compreensão sobre a sua origem e evolução.

Para tanto, serão explorados aspectos históricos e normativos do instituto, contextualizando-se a sua relação com políticas econômicas desencadeadas a partir dos anos 1980, e sua posterior incorporação em práticas de governança pública, sobretudo em âmbito internacional, e a ligação com o desenvolvimento.

Tratar-se-á também da definição conceitual de conflito de interesses no setor público, veiculando-se as diferentes concepções que os expoentes do tema têm a oferecer, incluindo organizações multilaterais e entidades não-governamentais. Elementos-chave para a construção desse conceito, a exemplo da ideia do que são interesses privados, serão explorados.

A seguir, serão apresentadas as classificações – de acordo com a vantagem obtida, da percepção e do momento de aferição do conflito – e as tipologias mais usuais discutidas pela doutrina, como o uso de informação privilegiada, o patrocínio de interesses privados, o nepotismo e a porta giratória (*revolving door*).

2.1 Panorama do conflito de interesses no setor público

Conflitos de interesses envolvendo integrantes do setor público, tal como concebidos atualmente, existem desde o surgimento da administração pública. Na maioria das sociedades pré-modernas, porém, não seria possível identificá-los e censurá-los, porque era esperado que agentes públicos – aqui compreendidos todos aqueles que mantêm alguma forma de vínculo com a administração pública, seja por meio de cargo, função ou mandato – extraíssem vantagens de suas posições para promover os próprios interesses pessoais (LANKESTER, 2007).

Foi somente a partir do advento do Estado moderno industrial que se firmou a noção de que se deve esperar que agentes públicos ajam exclusivamente na consecução dos interesses estatais no desempenho de suas atribuições. Segundo Lankester (2007), essa concepção passa a se consolidar porque Estados com grandes ambições militares, como a Inglaterra no século XVIII e a Alemanha governada por Bismarck e Hitler, precisavam de um serviço civil eficiente e relativamente incorrupto para que seus intentos pudessem ser cumpridos.

Ao analisar a construção histórica dos países escandinavos e a razão destes ostentarem hoje os mais baixos níveis de corrupção do mundo, Jensen (2018) também apresenta explicação similar. O autor destaca que, a partir do século XVII e durante o século XVIII, o quadro burocrático na Dinamarca e na Suécia foi gradualmente alterado por leis que passaram a especificar a qualificação, as funções e o controle dos agentes que trabalhavam para a Coroa, exigindo-se maior lealdade ao rei para assegurar que os impostos fossem arrecadados de forma eficaz, o que levou a uma demarcação entre os interesses particulares destes funcionários e os seus deveres no desempenho da função pública.

Mais tarde, quando os países da Europa Ocidental se democratizaram e seus governos se tornaram responsáveis (*accountable*) perante a população, os eleitores começaram a se valer da soberania popular para insistir, por meio das urnas, que políticos e funcionários públicos agissem movidos pelo interesse público, em oposição ao seu interesse pessoal. Progressivamente, as expectativas quanto aos deveres adequados dos integrantes da administração pública mudaram na direção de maior transparência e na divisão mais clara entre os seus deveres públicos e os seus objetivos privados (LANKESTER, 2007).

É a partir do advento das políticas neoliberais no século 20, contudo, que a ocorrência de conflitos de interesses passa efetivamente a receber a atenção de organismos internacionais e de instituições públicas e ser incorporada à pauta de discussões sobre governança no setor público, sobretudo diante da constatação dos efeitos prejudiciais causados ao desenvolvimento dos Estados pela má alocação de recursos públicos, em um contexto em que as relações entre as organizações públicas e o setor privado tornaram-se mais próximas e transnacionais.

2.1.1 Cenário econômico e governança pública

Após a queda da União Soviética e do regime socialista na Europa Oriental, a predominância da doutrina de Friedrich Hayek e Milton Friedman se confirma na disputa política e ideológica contra as alternativas social-democratas de condução do capitalismo. Esse cenário tem início no final dos anos 1970, com o governo Thatcher no Reino Unido, e no início dos anos 1980, com a administração Reagan nos Estados Unidos, ocasionando a hegemonia do neoliberalismo no mundo produtivo e financeiro (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A referência ao “liberalismo” reflete uma linhagem intelectual que se conecta com o liberalismo econômico do século XIX, associado à cidade de Manchester, na Inglaterra. O sistema de Manchester foi baseado na economia do *laissez-faire* e estava intimamente vinculado ao livre comércio e à revogação da Lei do Milho da Inglaterra, que restringia a importação de trigo. Já o neoliberalismo contemporâneo está ligado principalmente à Escola de Economia de Chicago – tendo como figuras-chave Milton Friedman, George Stigler, Ronald Coase e Gary Becker –, a qual enfatiza a eficiência da competição de mercado, o papel dos indivíduos na determinação dos resultados econômicos e as distorções associadas à intervenção governamental e à regulação dos mercados (PALLEY, 2005).

O neoliberalismo propugna, assim, a redução do intervencionismo estatal e da esfera de atuação da política, porque estes criariam interferências contrárias à liberdade individual e seriam uma indevida fonte de corrupção. Na ordem nacional, sua concepção se apoia em fazer com que a economia e os mercados funcionem por conta própria, livres de distorção governamental e capazes de assegurar o bem-estar e a prosperidade. Já na ordem internacional, parte do pressuposto de que a globalização é um processo capaz de instaurar a ordem cosmopolita, economicamente eficiente, além da política. Em outras palavras, o pensamento neoliberal exalta as virtudes abstratas dos mercados, da competitividade, da eficiência, dos direitos de propriedade e da liberdade de contratação, em oposição à intervenção do Estado e da própria política (IBARRA, 2011).

Conforme explica Palley (2005), dois fundamentos importantes do neoliberalismo são a teoria da distribuição de renda e a teoria da determinação agregada do emprego. A teoria da distribuição de renda defende que os fatores de produção, trabalho e capital recebem o que valem, o que é realizado por meio do processo de oferta e demanda, em que o pagamento depende da escassez relativa de um fator (oferta) e de sua produtividade, o que afeta a demanda. Já a teoria da determinação agregada do emprego propõe que os mercados livres não permitirão que valiosos fatores de produção, incluindo o trabalho, sejam desperdiçados, de modo que os preços se ajustarão para garantir que a demanda seja próxima e que todos os fatores sejam empregados.

Essas duas teorias, prossegue o autor, foram muito influentes e contrastaram com o pensamento de John Keynes e seus seguidores, que dominou o período antecedente ao apogeu do neoliberalismo, entre 1945 e 1980. Para o

keynesianismo, o nível de atividade econômica é determinado pelo nível de demanda agregada e as economias capitalistas estão sujeitas a uma debilidade periódica no processo de geração da demanda agregada, resultando em desemprego. Ocasionalmente, essa fraqueza pode ser grave e produzir depressões econômicas, ao passo que a política monetária e fiscal pode estabilizar o processo de geração de demanda (PALLEY, 2005).

No entanto, o pensamento keynesiano vai perdendo força em meados da década de 1970, em decorrência das crises sociais e econômicas associadas à Guerra do Vietnã e aos choques dos preços do petróleo da OPEP, e tem seu declínio final identificado em suas divisões intelectuais e no seu fracasso em desenvolver publicamente entendimentos que pudessem competir com a retórica neoliberal sobre os mercados livres (PALLEY, 2005).

Na América Latina, o acontecimento que melhor ilustra a hegemonia do pensamento neoliberal foi o Consenso de Washington (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018). O termo foi cunhado em 1989 pelo economista John Williamson, em trabalho desenvolvido para uma conferência do *Institute for International Economics*, em Washington, cujo objetivo era examinar “até que ponto as velhas ideias da economia do desenvolvimento que governaram a economia política latino-americana desde os anos 1950 estavam sendo postas de lado” por outras ideias que há bastante tempo estavam sendo aceitas na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (WILLIAMSON, 2008, p.14).

O Consenso de Washington reuniu um conjunto de dez políticas de reforma para países em desenvolvimento, as quais seu proponente acreditava serem consenso entre os economistas e que passaram a ser incentivadas pelas instituições de *Bretton Woods*, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Sua proposta originária pode ser sintetizada nas seguintes ideias (WILLIAMSON, 2008): disciplina fiscal para combater grandes deficits que levaram a crises de balanço de pagamentos e alta inflação; reordenamento das prioridades dos gastos públicos, investindo-se em despesas pró-crescimento e pró-pobres, como saúde, educação e infraestrutura; reforma tributária para modernizar alíquotas; liberalização das taxas de juros; adoção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; liberalização do investimento estrangeiro direto; privatização; desregulamentação para diminuir as barreiras de entrada e saída; e concessão de direitos de propriedade aos setores informais com um custo aceitável.

Conquanto John Williamson afirme que sua proposição não decorreu da maioria das inovações neoliberais que surgiram a partir dos governos Thatcher e Reagan e também rejeite a utilização de seu conjunto de reformas como sinônimo de neoliberalismo ou de fundamentalismo de mercado (WILLIAMSON, 2008), fato é que o Consenso de Washington passou a ser conhecido como a “tradução simplificada de políticas recomendadas por instituições financeiras internacionais e pelo Tesouro dos Estados Unidos”, sobretudo durante o período dos anos 1980 e início dos anos 1990, e foi associado a estratégias de desenvolvimento que na América Latina se concentraram na privatização, liberalização e macroestabilidade (significando, principalmente, estabilidade de preços), em manifesta oposição às estratégias adotadas nos países no Leste Asiático, em que o estado de desenvolvimento assumiu um papel ativo (STIGLITZ, 2008, p. 41-42).

As propostas de reforma institucional e as políticas econômicas provenientes do Consenso de Washington tornaram-se dominantes na América Latina desde o início dos anos 1990. Sua hegemonia pode ser atribuída à grande crise da dívida externa ocasionada pela política de crescimento com poupança externa nos anos 1980, que tornou os países da região vulneráveis à nova ideologia (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

A propagação da ideologia neoliberal seguiu seu curso até os anos 2000. Em termos macroeconômicos, houve o surgimento do período da Grande Moderação (1980-2006), caracterizado por um razoável crescimento da atividade econômica e estabilidade de preços no mundo desenvolvido, ao mesmo tempo em que o progresso tecnológico avançava e a China e a Índia começavam a emergir como importantes atores no cenário mundial (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

No entanto, Bielschowsky e Torres (2018) advertem que se trata de um período em que o capitalismo global começa a provocar crises cada vez mais frequentes, como aquelas que foram verificadas em países asiáticos (1997), no Brasil (1998), na Rússia (1998) e na Argentina (2001). É também um período em que surgem tensões ambientais e sociopolíticas, impulsionadas por movimentos antiglobalização que constaram a capacidade do paradigma econômico dominante de gerar desigualdades em escala global.

A partir de 2002, a economia mundial voltou a apresentar relativa estabilidade. Nesse hiato, as economias da América Latina, especialmente as da América do Sul, foram beneficiadas pelo ciclo de preços dos recursos naturais

impulsionado pela expansão da China, o que permitiu que esses países sustentassem altas taxas crescimento, após várias décadas de crescimento insuficiente e volátil, possibilitando também o aumento do nível de emprego e do gasto social e, por conseguinte, a redução do índice de pobreza e desigualdade na distribuição de renda (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Em 2007, fortes sinais de recessão começaram a ser observados nos Estados Unidos, o que no final de 2008 deu origem ao estouro da bolha gerada no setor imobiliário norte-americano e levou à falência de importantes instituições bancárias daquele país, tornando-se a crise de maior impacto global desde a Grande Depressão dos anos 1930 (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A crise global da economia desencadeada no ano de 2008 é apontada como o marco de derrocada do domínio neoliberal. Esse fato, asseveram Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 664), significou o fracasso definitivo do neoliberalismo, na medida em que “alguns dos remédios que os países ricos receitavam para os países em desenvolvimento, principalmente a desregulamentação do sistema financeiro, se revelaram fatais para os próprios autores das receitas”.

O insucesso do Consenso de Washington em proporcionar um crescimento mais rápido nos países em desenvolvimento contribuiu para uma reação que o desacreditou significativamente no cenário econômico.

Em oposição às ideias neoliberais, passou-se a amplamente reconhecer que os mercados financeiros internacionais podem ser propensos à instabilidade; o crescimento liderado pelas exportações não é suficiente para o desenvolvimento doméstico e pode promover a deflação global; a democracia e as instituições que promovem a inclusão social são fundamentais para o desenvolvimento; e as proteções do mercado de trabalho são necessárias para evitar a exploração (PALLEY, 2005).

Ao comparar economias latino-americanas e asiáticas entre 1980 e 2010, Kohli (2012) afirma que muitos países da América Latina que adotaram as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington permaneceram mais dependentes da economia global, com taxas de poupança interna mais baixas, papéis menores para o capital nacional, maior dependência de capital estrangeiro para complementar a mobilização limitada de recursos internos, exportações concentradas em commodities de menor valor agregado e níveis relativamente altos de dívida externa.

Em contrapartida, países asiáticos que não aderiram a essas medidas, e

investiram em atividades planejadas por seus Estados para fomentar o crescimento econômico, criaram economias com altas taxas de poupança interna, canalização cuidadosa de investimento estrangeiro em áreas prioritárias, capacidade significativa para exportação de bens manufaturados e dívida externa limitada (KOHLI, 2012).

O neoliberalismo, de qualquer modo, deixou suas marcas na política e nas instituições ao propiciar que, a partir de meados dos anos 1990, o aprimoramento da governança das estruturas dos Estados fosse incentivado e replicado, a fim de minorar a prática de atos de corrupção e potencializar o uso de recursos em políticas públicas, sob a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento.

Segundo Stiglitz (2008), esse movimento foi ocasionado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) que, a despeito das mostras de insucesso das políticas neoliberais, não se concentrou diretamente nos fatores que contribuíram para a volatilidade econômica do período – incluindo a liberalização do mercado de capitais – e prosseguiu adotando medidas com seu foco nas inadequações observadas nos países em desenvolvimento, especialmente os problemas relacionados à falta de transparência e à má governança.

Quando então todas as versões do Consenso de Washington falharam, prossegue o autor, foi preciso incluir uma nova camada de reformas, que consistiam em ir além dos projetos e políticas habituais para alcançar também a reforma das instituições, incluindo as públicas e a sua governança (STIGLITZ, 2008).

O proponente do Consenso de Washington também destaca a inclusão da governança na agenda neoliberal, indicando o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial como seus propulsores. E, ao traçar um paralelo entre o seu conjunto de reformas originárias e aquelas que foram implementadas nos países em desenvolvimento, aponta a vantajosidade da adoção dessa pauta pelos organismos financeiros internacionais, em especial a adoção de ações envolvendo a temática da governança e corrupção nos Estados (WILLIAMSON, 2008, p. 21):

[...] havia algumas diferenças altamente positivas, uma vez que o Banco e o Fundo passaram a assumir algumas das questões que eu não havia julgado suficientemente importantes na América Latina em 1989 para justificar a inclusão – em particular, governança e corrupção, no caso do Banco [...].

A atenção dispensada pelo neoliberalismo ao aprimoramento da governança das instituições públicas, embora tenha caminhado em sentido oposto às ideias que

inicialmente estavam associadas à necessidade de um papel não intervencionista do Estado, não deixou de ser consentânea com a sua ideologia.

Isso porque o pensamento neoliberal sempre defendeu a natureza imperfeita do Estado em face do mercado, o que resultaria em “falhas de governo”, representadas por situações como a captura regulatória, a manipulação do ambiente político na busca por renda (*rent seeking*) e a corrupção³.

2.1.2 Governança, teoria principal-agente e conflito de interesses

Do final dos anos 1970 até o início dos anos 1990, como se pontuou, políticas e recomendações dirigidas aos países em desenvolvimento centravam-se na ideologia do pensamento hegemônico neoliberal, em que os Estados eram percebidos como obstáculos ao crescimento econômico. Porém, o insucesso de medidas como a desregulação e a privatização, que eram defendidas até então como solução para o crescimento, fizeram com que paulatinamente a importância das instituições estatais fosse reafirmada.

Nesse cenário, refere Fukuyama (2016), o papel de Estados mais efetivos foi reconhecido publicamente pelos organismos internacionais que apoiavam práticas neoliberais a partir do lançamento do estudo *Governance and Development*, em 1992, e pelo relatório de desenvolvimento mundial denominado *The State in a Changing World*, em 1997, ambos produzidos pelo Banco Mundial.

Essa tendência foi também observada na fala do presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, em 1995, quando se referiu ao “câncer da corrupção” como um obstáculo ao crescimento que se tornaria o foco central da organização na próxima década. “Desde então, a reforma do setor público, a luta contra a corrupção e, de modo mais geral, o que veio a ser chamado de boa governança constituíram um campo renovado de estudos acadêmicos” (FUKUYAMA, 2016, p. 92).

Neste mesmo ano de 1995, o Banco Mundial introduziu uma nova regulamentação tratando de fraude e corrupção em sua política sobre compra de bens, obras civis e serviços de consultoria. Dois anos depois, o Conselho Consultivo Executivo da entidade aprovou sua primeira estratégia anticorrupção, seguindo sua

³ Essa visão neoliberal de que a política corrompe o mercado é criticada por Chang (2002), para quem não apenas os próprios mercados são construções políticas, mas a noção neoliberal do mercado incorrupto é baseada em um conjunto particular de crenças políticas que não podem reivindicar superioridade sobre outros conjuntos de crenças também políticas.

nova orientação quanto à necessidade de melhorar a governança e combater a corrupção como elementos essenciais para o sucesso do desenvolvimento e a redução da pobreza. Seguindo as iniciativas do Banco Mundial, outros bancos multilaterais de desenvolvimento desencadearam uma abordagem sistêmica para combater a corrupção (BENEDETTI, 2014).

A partir das decepções do Consenso de Washington, consolidou-se a visão de que uma reforma política bem-sucedida pressupõe a alteração do núcleo de governança estatal. Dessa forma, as reformas nas políticas comercial ou fiscal, por exemplo, passam a exigir muito mais do que apenas cortes nas tarifas e um equilíbrio do orçamento, fazendo-se necessário mudar as “regras do jogo” – isto é, a própria maneira como essas políticas são feitas ou conduzidas – para se alcançar mudanças duradouras e ter impacto real no comportamento dos agentes que determinam o sucesso da reforma (RODRIK, 2008).

Tal percepção, auxiliada e reforçada pela literatura acadêmica sobre instituições e crescimento, produziu uma nova agenda de desenvolvimento focada em uma ampla lista de reformas de governança, cujos objetivos incluem, entre outros, a redução da corrupção, o aperfeiçoamento do Estado de Direito, o aumento da responsabilidade e da eficácia das instituições públicas e a melhoria do acesso e participação dos cidadãos. De acordo com Rodrik (2008, p. 17-18), essa mudança de paradigma foi um avanço para o desenvolvimento em relação às propostas do Consenso de Washington, que tinham caráter apenas instrumental:

Em particular, a inclinação para a governança tem a virtude de ajudar a mudar o foco das reformas para objetivos que são objetivos finais desejáveis em si mesmos. Os itens da agenda original do Consenso de Washington tinham, na melhor das hipóteses, valor instrumental. Brincar com esquemas tarifários e tributários e com a composição do gasto público só vale a pena na medida em que atinge outros objetivos que realmente nos interessam: aumento do crescimento, redução da pobreza, melhoria da equidade. Por outro lado, é difícil contestar a importância intrínseca de uma governança aprimorada em suas várias dimensões: Estado de Direito, transparência, voz, *accountability*, governo eficaz. Podemos até dizer que a boa governança é o próprio desenvolvimento. Combine-o com bem-estar material e atingimos o Nirvana das sociedades avançadas.

Houve a crescente compreensão de que as instituições econômicas, políticas, jurídicas e sociais constituem o sucesso e o fracasso econômico das nações. Isso significou que, no contexto de crescimento e desenvolvimento, a governança passou a abranger partes essenciais dos órgãos do Estado, incluindo

como elementos importantes: as instituições políticas de uma sociedade, assim entendido o processo de tomada de decisão coletiva e o controle de políticos e grupos de interesse; a capacidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos; e a regulação de instituições econômicas, vale dizer, a forma de intervenção do Estado para incentivar ou desencorajar a atividade econômica praticada por diferentes atores (ACEMOGLU, 2008).

O aumento da capacidade de governança estatal, na perspectiva de Bresser-Pereira (1998), revelou-se um dos componentes básicos das reformas que os Estados realizaram nos anos 1990, em desdobramento às crises econômicas ocasionadas pela inviabilidade da proposta neoliberal. Essas reformas foram uma condição necessária para que os Estados desempenhassem não apenas suas funções clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também assegurassem direitos sociais e promovessem a competitividade.

Para o autor, o aumento da governança deveria ser concentrado na ampliação da capacidade das decisões do governo se tornarem efetivas, por meio de ajuste fiscal, para lhe devolver autonomia financeira; reforma administrativa, para substituir a administração pública burocrática pelo modelo gerencial; e separação entre a formulação de políticas públicas e sua execução, no âmbito das atividades exclusivas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A governança pública, na realidade, pode assumir vários empregos semânticos. Fukuyama (2016) anota que, na concepção que lhe foi dada a partir dos anos 1990 – em decorrência da mudança na política de desenvolvimento, que passou a se contrapor ao pensamento neoliberal –, o termo diz respeito ao comportamento da administração pública tradicional, sob o prisma de implementação de políticas, associado à ideia de boa governança.

Uma das abordagens da governança pública que se seguiu a partir dessa concepção sobre o comportamento dos Estados tradicionais, prossegue Fukuyama (2016), foi associada à aplicação da teoria principal-agente ao setor público, segundo a qual problemas de implementação e corrupção são compreendidos como resultado do desalinhamento entre direção e agentes, exigindo como solução a mudança na estrutura de incentivos dos agentes e economia nos custos de agência.

Foi neste cenário que emergiu também, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o movimento *New Public Management*, que procurou incorporar práticas corporativas como *benchmarking*, medição de desempenho, pagamento por

desempenho, terceirização e prestação de contas aos cidadãos pelas agências públicas. O *New Public Management* essencialmente envolveu uma barganha na qual os agentes públicos receberiam maior autonomia em troca de maior responsabilização (FUKUYAMA, 2016).

Em outras palavras, a governança pública derivaria da aplicação ao setor público de princípios e mecanismos propostos pela governança corporativa, que surgiu no mundo empresarial com o propósito de implementar práticas aptas a majorar a probabilidade de que administradores contratados realizem os objetivos estabelecidos pelos proprietários ou pelas partes interessadas (*stakeholders*) de uma organização, assim como reduzir os conflitos de interesses entre sócios ou acionistas desta organização (BRASIL, 2020).

Tem-se como pressuposto para a governança, consoante destaca o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020), que a complexidade e o tamanho das organizações contemporâneas, e a dispersão entre a sua propriedade e a sua gestão, são características que demandam regras para que haja convívio harmônico entre os proprietários e para que o direcionamento dado por eles seja implementado por administradores contratados.

Para a governança corporativa, é comum que os administradores, movidos por suas próprias inclinações e preferências, comportem-se de maneira distinta daquela esperada pelos proprietários da organização, dando azo a conflitos de interesses. Isso cresce à medida que mais autonomia é dada aos administradores e menos informação e controle os proprietários tenham sobre a organização, ainda que seja um efeito esperado conforme se afastam da administração diária da organização e a delegam aos administradores. Tal fenômeno é chamado de conflito agente-principal ou conflito de agência, vale dizer, quando os interesses daqueles que têm direitos (principal) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (BRASIL, 2020; PISA, 2014).

A governança pública, portanto, parte do mesmo problema tratado pela governança corporativa, isto é, o conflito de agência ou conflito agente-principal. A diferença é que neste caso o papel de “principal” é exercido pelos cidadãos – já que ao menos em regimes democráticos é o povo o detentor originário dos poderes conferidos ao Estado –, ao passo que a função de “agente” é atribuída a todas as pessoas que mantêm vínculo com a administração pública e para ela prestam atividades e serviços (BRASIL, 2020).

Para a implementação da governança pública, “é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas” e seja ele orientado para a eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras ações (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112).

A International Federation of Accountants (2014) destaca que a função fundamental da boa governança no setor público é garantir que se alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre na consecução do interesse público. E tal agir requer: comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeito ao Estado de Direito; garantir o envolvimento das partes interessadas; definir resultados em conformidade com a sustentabilidade econômica, social e ambiental; determinar as intervenções necessárias para otimizar a obtenção dos resultados pretendidos; desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a de seus integrantes e da liderança; gerenciar riscos e desempenho por meio de controles internos robustos e forte gestão das finanças públicas; implementar boas práticas sobre transparência e auditoria, a fim de fornecer efetiva *accountability*.

Partindo desse contexto, a promoção da integridade no âmbito das instituições tem se constituído com uma dos pilares da governança pública, com o objetivo de prevenir a prática de condutas que possam minar a confiança da sociedade no Estado, drenar recursos públicos e, de qualquer modo, materializar atos de corrupção que prejudiquem a persecução do interesse público.

A integridade, associada à ética e à qualidade de ser honesto e moralmente correto, progressivamente passou a ser identificada como parte dos princípios fundadores da administração pública, compartilhados por um grande número de sistemas nacionais, tendo como denominador comum a adoção de medidas para prevenir fenômenos ilegais no setor público, como é o caso dos conflitos de interesses. Devido à sua dimensão transnacional, bem como à incapacidade dos Estados em sozinhos administrar adequadamente as ilegalidades que permeiam o setor público, o papel das organizações globais na promoção e regulação de medidas de integridade tem sido crucial (D'ALTERIO, 2014).

Uma das medidas que vêm sendo aplicadas para realizar esse desiderato da promoção da integridade como um interesse de natureza global tem sido a implementação de mecanismos para prevenir, detectar e solucionar situações em

que agentes integrantes da administração pública pratiquem atos relevantes, influenciem ou tomem decisões quando envolvidos em conflito de interesses.

2.1.3 Conflito de interesses no contexto internacional

O tema do conflito de interesses na administração pública dos Estados ganha dimensão regional nas Américas do Sul, Central e Norte quando veio a ser disciplinado pela Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada por 21 países na cidade de Caracas, na Venezuela, em 29 de março de 1996⁴.

Esse tratado multilateral regulamentou explicitamente a necessidade de os países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotarem normas de conduta e mecanismos para prevenir a caracterização de conflito de interesses na atuação de funcionários públicos (art. III, itens 1 e 2), reconhecendo sua importância como prática para evitar o cometimento de atos de corrupção no setor público:

Artigo III Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta. (OEA, 1996).

Neste mesmo ano, em 12 de dezembro de 1996, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o Código Internacional de Condutas para Titulares de Cargos Públicos, que figurou como Anexo da Resolução 51/59, de 28 de janeiro de 1997 (ONU, 1997), dedicando quase todos os seus dispositivos à regulamentação de conflito de interesse no exercício de cargos públicos.

⁴ Atualmente, 35 países integram a OEA, dos quais apenas Cuba não firmou, ratificou ou aderiu à Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA, 2022).

Tratou-se de disciplinar, por exemplo, que os titulares de cargos públicos não devem usar sua autoridade oficial para favorecer indevidamente os seus interesses pessoais, econômicos ou familiares (item 4); precisam declarar seus interesses econômicos, comerciais ou financeiros ou atividades com lucro que possa representar um potencial conflito de interesses (item 5); não devem utilizar recursos, bens ou serviços públicos ou informações adquiridas no desempenho de seus deveres públicos para desempenhar atividades particulares (item 6); e, uma vez que tenham deixado de exercer as suas funções públicas, não podem se aproveitar indevidamente dos benefícios decorrentes da antiga posição (item 7).

A resolução (ONU, 1997) abordou ainda a aceitação de presentes ou favores, prevendo que os titulares de cargos públicos não podem solicitar ou receber presentes ou outros favores que possam influenciar o desempenho das suas funções, o cumprimento dos seus deveres ou o seu bom senso (item 9). O uso de informações restritas foi também regulado: assuntos confidenciais devem ser mantidos em segredo, a menos que a legislação nacional, o cumprimento do dever ou as necessidades do Poder Judiciário demandem o oposto, exigência que prosseguirá válida mesmo após o abandono da função pública (item 10).

Já no bloco europeu a temática foi tratada com destaque, pela primeira vez, no Apêndice da Recomendação R (2000) 10, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de 11 de maio de 2000, que estabeleceu um modelo de código de conduta para funcionários públicos (UE, 2000), levando em conta a missão deste Conselho na proteção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito.

A normativa tratou da responsabilidade dos agentes públicos em evitar a configuração de conflito de interesses no desempenho de suas funções (art. 8); a definição conceitual de conflito de interesses (art. 13); a necessidade destes agentes realizarem declaração periódica de seus interesses perante suas instituições (art. 14); a vedação à materialização de interesses externos incompatíveis (art. 15); e a caracterização de conflito de interesses pós-exercício de função no serviço público (art. 26):

Artigo 8

1. O funcionário público não deve permitir que seu interesse privado entre em conflito com sua posição pública. É sua responsabilidade evitar tais conflitos de interesse, sejam eles reais, potenciais ou aparentes.
2. O funcionário público nunca deve tirar proveito indevido do seu cargo para seu interesse privado.

Artigo 13 – Conflito de interesses

1. O conflito de interesses decorre de uma situação em que o funcionário público tenha um interesse privado susceptível de influenciar, ou parecer influenciar, o desempenho imparcial e objectivo das suas funções.
2. O interesse privado do funcionário público inclui qualquer vantagem para si próprio, para a sua família, parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações com as quais tenha ou tenha mantido relações comerciais ou políticas. Inclui também qualquer responsabilidade, seja financeira ou civil, a ela relacionada.
3. Sendo o funcionário público geralmente a única pessoa que sabe se está nessa situação, o funcionário público tem a responsabilidade pessoal de:
 - estar alerta para qualquer conflito de interesse real ou potencial;
 - tomar medidas para evitar tal conflito;
 - divulgar ao seu supervisor qualquer conflito assim que ele tomar conhecimento dele;
 - cumprir qualquer decisão final de retirar-se da situação ou de se desfazer da vantagem causadora do conflito.
4. Sempre que solicitado, o funcionário público deve declarar se tem ou não conflito de interesses.
5. Qualquer conflito de interesses declarado por um candidato ao serviço público ou a um novo cargo no serviço público deve ser resolvido antes da nomeação.

Artigo 14 – Declaração de interesses

O funcionário público que ocupe um cargo em que seus interesses pessoais ou privados possam ser afetados por suas funções oficiais deve, conforme exigido por lei, declarar no ato da nomeação, em intervalos regulares a partir de então e sempre que ocorrer qualquer mudança, a natureza e extensão desses interesses.

Artigo 15 – Interesses externos incompatíveis

1. O funcionário público não deve exercer qualquer atividade ou transação nem adquirir qualquer cargo ou função, remunerada ou não, que seja incompatível ou que prejudique o bom desempenho das suas funções de funcionário público. Quando não estiver claro se uma atividade é compatível, ele deve procurar o conselho de seu superior.
2. Sujeito ao disposto na lei, o funcionário público deve ser obrigado a notificar e solicitar a aprovação do seu empregador de serviço público para exercer certas atividades, remuneradas ou não, ou aceitar certos cargos ou funções fora de sua ou seu emprego no serviço público.
3. O funcionário público deve cumprir todos os requisitos legais para declarar filiação ou associação com organizações que possam prejudicar seu cargo ou o bom desempenho de suas funções como funcionário público.

Artigo 26 – Saída do serviço público

1. O funcionário público não deve aproveitar indevidamente o seu cargo público para obter a oportunidade de emprego fora do serviço público.
2. O funcionário público não deve permitir que a perspectiva de outro emprego crie para ele um conflito de interesses real, potencial ou aparente. Ele ou ela deve divulgar imediatamente ao seu supervisor qualquer oferta concreta de emprego que possa criar um conflito de interesses. Ele ou ela também deve divulgar ao seu superior sua aceitação de qualquer oferta de emprego. (UE, 2000).

Em 21 de dezembro de 2001, o Protocolo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental sobre o Combate à Corrupção expressamente consagrou em seu art. 5º, item “a”, a necessidade de cada Estado Parte adotar

medidas para estabelecer e consolidar leis nacionais, diretrizes éticas, regulamentos e códigos de conduta para eliminar conflitos de interesses (ECOWAS, 2001)⁵.

Mas é no ano de 2003 que o assunto tem sua relevância global reconhecida, quando celebrada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O diploma exortou seus Estados Partes a adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses no setor público ou manter e fortalecer os existentes (art. 7, item 4); a estabelecer medidas e sistemas para exigir que funcionários públicos declarem a existência de atividades externas que possam caracterizar conflito de interesse (art. 8, item 5); e a impor restrições apropriadas às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado (artigo 12, item 2, alínea “e”):

Artigo 7
Setor Público

[...]

4. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

Artigo 8
Códigos de conduta para funcionários públicos

[...]

5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

Artigo 12
Setor Privado

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.

2. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:

[...]

e) Prevenir os conflitos de interesse impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo; (ONU, 2003)

5 Organização composta por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo (ECOWAS, 2022).

O texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi negociado durante sete sessões da Comissão Ad Hoc para a Negociação da Convenção contra a Corrupção, realizada entre 21 de janeiro de 2002 e 1 de outubro de 2003, e posteriormente assinado em Mérida, no México, entre 9 e 11 de dezembro de 2003. O documento abrangeu cinco áreas principais: medidas preventivas, criminalização e aplicação da lei, cooperação internacional, recuperação de ativos e assistência técnica e intercâmbio de informações. Atualmente, 189 países e territórios figuram como partes ou aderentes da Convenção⁶ (ONU, 2022).

De acordo com o Guia Legislativo para a Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2012), a temática ganhou relevo neste tratado porque qualquer conflito de interesse, ou mesmo a sua mera percepção, mina a confiança pública na integridade e honestidade de funcionários públicos, advindo então a necessidade de os Estados regulamentá-los.

Ainda em 2003, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷ lançou o guia *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, a primeira referência internacional para uma revisão abrangente sobre conflitos de interesses no setor público. A publicação (OECD, 2003) relatou a experiência dos países integrantes da organização e apresentou instrumentos práticos para viabilizar que governos pudessem modernizar suas políticas sobre conflito de interesses.

Na sequência, a OCDE produziu outras publicações voltadas a estimular a prevenção e o gerenciamento de conflitos de interesses nos Estados: em 2005, o guia com ferramentas e soluções práticas chamado *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit* (OECD, 2005), e em 2010 o manual sobre situações de pós-emprego ou cargo público denominado *Post-Public Employment: Good practices for preventing conflict of interest* (OECD, 2010).

Periodicamente, a organização tem também monitorado e publicado informações quanto ao grau de transparência de seus integrantes na divulgação de

6 Andorra, Coreia do Norte, Eritreia, Mônaco, São Cristóvão e Neves, São Marino, São Vicente e Granadinas não assinaram, ratificaram ou aderiram à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2022).

7 Organização econômica intergovernamental fundada em Paris (1961) para estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Hoje conta com 38 países-membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia (OECD, 2022).

interesses privados por seus respectivos funcionários públicos, uma reconhecida diretriz para prevenir conflito de interesse, como ocorreu em 2014 na obra *OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics* (OECD, 2014) e no ano seguinte na publicação *Government at a Glance 2015* (OECD, 2015).

O assunto tem sido objeto de abordagem, segundo a OCDE, porque os conflitos de interesses nos setores público e privado tornaram-se uma grande preocupação mundial: um setor público cada vez mais comercializado, que trabalha em estreita colaboração com os setores empresarial e sem fins lucrativos, potencialmente dá origem a novas formas de conflito entre os interesses privados individuais de funcionários públicos e seus deveres públicos. No setor privado, por sua vez, os conflitos de interesses foram identificados como uma das principais causas das deficiências da governança corporativa (OECD, 2003).

Em 2014, a União Europeia avançou na temática ao disciplinar a incidência de conflitos de interesses especificamente em seus procedimentos de contratação pública. A Diretiva 2014/24 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 26 de fevereiro de 2014, estabeleceu que os Estados-Membros precisam assegurar medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de contratação, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento de todos os operadores econômicos (UE, 2014).

As disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União Europeia foram, da mesma forma, normatizados. O Regulamento 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 18 de julho de 2018, previu que os intervenientes financeiros e demais agentes envolvidos na execução orçamentária não podem realizar qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União Europeia (UE, 2018b).

Destaca-se ainda neste bloco regional o Código de Conduta dos Membros da Comissão Europeia, atualizado em 2018, que passou a exigir a publicação de declarações de interesses. Com isso, os comissários europeus estão obrigados a declarar as posições profissionais ocupadas nos últimos dez anos, interesses financeiros que possam dar origem a conflito e a sua filiação em organismos que objetivem influenciar funções públicas. O Parlamento Europeu examina essas declarações antes das nomeações e elas são atualizadas pelo menos uma vez por ano e depois publicadas, em formato legível por máquina (UE, 2018a).

A Transparência Internacional, por sua vez, utiliza a regulamentação de conflito de interesses no setor público em sua metodologia do Índice de Percepção da Corrupção. O trabalho examina anualmente se existem leis adequadas exigindo divulgação financeira e não permitindo conflito de interesses; se os titulares de cargos públicos são impedidos de abusar de sua posição para fins privados; e como o Estado e a sociedade impedem que servidores públicos e políticos aceitem subornos aplicando mecanismos para garantir a integridade dos titulares de cargos, entre os quais regras sobre conflito de interesses (TI, 2021).

O Brasil, por influência das disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003), do qual é signatário, e das recomendações realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao avaliar a governança da administração pública federal (OCDE, 2011), editou a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre as hipóteses de conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego (BRASIL, 2013).

Mais recentemente, o tema também foi abordado na Lei das Estatais, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que disciplinou a obrigação de empresas públicas e sociedades de economia mista codificarem orientações sobre a prevenção de conflito de interesses, e ainda vedou a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria, de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora ou com a própria empresa pública ou sociedade de economia mista (BRASIL, 2016).

Para incentivar países a implementar práticas sobre conflito de interesses, destacam-se atualmente entre outras iniciativas internacionais as provenientes do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20⁸, que elaborou seus “Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflitos de Interesse no Setor Público” (UNODC, 2022); do Banco Mundial, que apoia o desenvolvimento e a ampliação de ferramentas de declarações de ativos de agentes públicos e sistemas de gestão de conflito de interesses (WORLD BANK, 2019); e do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa, que monitora e orienta a conformidade de seus membros com as normas anticorrupção da organização e tem incluído o conflito de interesses como um dos temas prioritários em suas avaliações (GRECO, 2021).

8 O Grupo dos Vinte (G20) é composto por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, União Europeia e União Africana (G20, 2023).

2.1.4 A relação com o desenvolvimento

A instituição de práticas para prevenir, identificar e solucionar conflitos de interesses no setor público constitui um importante mecanismo de boa governança associado ao fortalecimento da integridade das organizações e ao desenvolvimento.

Segundo Rodrik (2008), a boa governança é um objetivo chave do desenvolvimento e um instrumento para alcançar melhores políticas e resultados econômicos, de modo que é possível considerá-la ao mesmo tempo um fim e um meio. Fim porque a marca de uma sociedade desenvolvida avançada é um governo que exhibe os atributos da boa governança, como transparência, eficácia, Estado de Direito, ausência de corrupção e participação social. Meio porque a governança tem valor instrumental, já que proporciona aos produtores e investidores maior clareza sobre as regras do jogo e maior segurança de que poderão colher os resultados de seus esforços.

Perfilhando esse mesmo entendimento, o Banco Mundial afirma que políticas públicas são implementadas em ambientes políticos e sociais complexos, nos quais indivíduos e grupos com poder de barganha desigual interagem no âmbito de regras variáveis, à medida que buscam satisfazer interesses conflitantes. Examinar a partir daí os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento, como serviços de baixa qualidade, desaceleração do crescimento e corrupção, exige uma revisão da governança, entendida nesse contexto como o processo por meio do qual os atores estatais e privados interagem para elaborar e implementar políticas públicas (WORLD BANK, 2017).

Quanto ao desenvolvimento, existe amplo consenso de que se trata de um fenômeno multidimensional, com consequências econômicas, políticas, e sociais, e que essas diferentes dimensões estão interligadas de maneiras complexas. São consideradas grandes dimensões de desenvolvimento o crescimento econômico; o desenvolvimento da sociedade civil; a construção do Estado; e as instituições político-democráticas liberais, incluindo tanto o Estado de Direito como a democracia eleitoral. Também há um fator intangível, que é crítico para o desenvolvimento e diz respeito à credibilidade e legitimidade do Estado: as expectativas de que o governo fará o que promete, seja a defesa dos direitos humanos individuais ou a proteção aos interesses dos proprietários, e o grau em que os cidadãos acreditam que o sistema como um todo é justo e merece seu apoio, mesmo que discordem de

algumas das políticas do governo (LEVY; FUKUYAMA, 2010).

Em sua dimensão econômica, o desenvolvimento não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Pelo contrário, conforme evidenciam as teorias clássicas do desenvolvimento regional, trata-se de um processo bastante irregular e que, por esse motivo, demandaria a necessidade de intervenção estatal (LIMA; SIMÕES, 2010). Não por outra razão, Levy e Fukuyama (2010) mencionam que a construção de Estados que possam prover a ordem básica e que tenham maior capacidade administrativa são fatores que têm sido fortemente correlacionados com crescimento econômico, havendo ainda uma vasta literatura que associa a boa governança ao crescimento econômico.

Partindo dessa perspectiva que interliga governança pública e desenvolvimento, a OCDE (2005) defende que as situações de conflito de interesse no setor público, se não resolvidas de forma adequada, podem afetar negativamente o desenvolvimento dos países, porque, entre outros desdobramentos, elas têm potencial para prejudicar a tomada de decisões públicas legítimas; distorcer o Estado de Direito; comprometer o desenvolvimento e a aplicação de políticas públicas; perturbar o funcionamento dos mercados, afetar a alocação de recursos públicos; incentivar a corrupção; e, por conseguinte, prejudicar a confiança da população nas instituições governamentais.

Há diversas conjunturas em que esses desdobramentos podem ser identificados no cenário desenvolvimentista, porém é mais provável que surjam quando indivíduos ou organizações públicas estejam realizando transações com terceiros, incluindo parcerias com empresas do setor privado (NAO, 2015).

Na consecução de políticas industriais, por exemplo, a interface entre poder público e privado demanda atenção, especialmente por meio de visibilidade e transparência. É porque a colaboração estreita entre as empresas privadas e os organismos públicos é apontada como “ingrediente indispensável” para assegurar o acompanhamento regular e sistemático da formulação e implementação das respectivas políticas (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 182).

Na execução de políticas financeiras não é diferente. Stiglitz (2008) indica que vínculos estreitos entre o setor público e o mercado financeiro, inclusive decorrentes do fenômeno da porta giratória, podem caracterizar conflitos de interesses que interferem nas ações de desenvolvimento dos Estados:

Ligações estreitas com os mercados financeiros (não apenas a sua estrutura de governança, que responde diretamente aos ministros das finanças e aos diretores dos bancos centrais, ambos normalmente provenientes dos mercados financeiros, mas também através de uma “porta giratória”, por meio da qual os funcionários vão e regressam aos mercados financeiros) contribuem para que o mundo seja visto através de lentes semelhantes às que predominam lá (representando maior fé nos mercados do que a teoria ou as evidências justificam) – e tomando ações que reflitam seus interesses (os interesses dos credores estrangeiros) mais do que os interesses dos países em desenvolvimento, como ficou tão evidente durante a crise do Leste Asiático (STIGLITZ, 2008, p. 52).

Outro arranjo que pode trazer prejuízos econômicos, pelo seu potencial de afetar a justa concorrência de mercados, ocorre quando uma organização pública tem um papel duplo no desempenho de sua missão institucional, por exemplo, como regulador e provedor de serviços ou proprietário (OECD, 2003).

A esse respeito, análises e recomendações sobre governança convergem para a necessidade de se distinguir o papel do Estado como proprietário das empresas estatais de sua função de regular um determinado setor da economia e executar políticas públicas. Essa segregação se torna necessária para minimizar conflitos de interesses, especialmente naqueles setores em que empresas estatais concorrem com empresas privadas. Nessas hipóteses, “a confusão de papéis pode produzir situações de desequilíbrio no mercado, em razão das vantagens inerentes às empresas estatais”, como ocorre com regimes tributários favoráveis, subsídios financeiros ou materiais e outras formas de favorecimento oferecidas pela estrutura estatal (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANCE, 2017, p. 14).

A OCDE (2005) advoga que novas formas de relacionamento que se formaram entre o Estado e os setores empresarial e sem fins lucrativos também são aptas a interferir na prestação dos serviços públicos e influenciar a integridade da tomada de decisão governamental. Elas envolvem formas de colaboração cada vez mais próximas, com um crescente intercâmbio entre agentes, terceirização contínua e mais transferência de serviços públicos para longe do serviço público tradicional. É o caso das parcerias público-privadas, autorregulação, intercâmbio de pessoal e patrocínios, por exemplo.

Alguns conflitos de interesses, se não resolvidos, podem ainda resultar em ações criminosas, como fraude, suborno, apropriação de recursos públicos ou outros atos de corrupção (NAO, 2015; OLDFIELD, 2017). E, se envolverem a área de intervenção econômica, essas “falhas de governo” podem ser tão prejudiciais ao desenvolvimento quanto “falhas de mercado” (AMSDEN, 2008, p. 108). É o que

pode ocorrer, por exemplo, se a política monetária, e por extensão a fiscal, for utilizada para fins que nada têm a ver com a otimização do equilíbrio macroeconômico e a regularidade do crescimento, ou se os órgãos encarregados do controle da concorrência forem capturados por grupos de interesse privados pelos quais são responsáveis (BOYER, 1999).

A corrupção, de acordo com o Banco Mundial (WORLD BANK, 2019), continua a ter um impacto desproporcional sobre os pobres e mais vulneráveis, porque aumenta o custo e reduz o acesso à saúde, educação e outros serviços públicos básicos, exacerbando assim a desigualdade.

Além disso, ela reduz o investimento privado e aumenta os riscos para os investidores, com os consequentes efeitos no crescimento e no emprego; distorce as decisões de gastos públicos e enfraquece a qualidade dos investimentos públicos, à medida que infraestruturas precárias são construídas e os sistemas regulatórios de controle de qualidade e segurança são contornados; e corrói a confiança da população nos governos, minando sua legitimidade e representando uma ameaça à paz e à estabilidade (WORLD BANK, 2019).

Uma revisão da literatura sobre os custos da corrupção evidencia que práticas ilegais no setor público dificultam o crescimento econômico e são um obstáculo para uma economia sólida, por interferir nos investimentos estrangeiros. Estimativas demonstram que seu impacto econômico é superior a 5% do PIB global, com mais de um trilhão de dólares pago em propinas a cada ano, afetando de modo significativo o crescimento da renda da população mais pobre. Além disso, a corrupção aumenta o custo de fazer negócios em até 10%, em média, e faz com que o investimento em países corruptos seja quase 5% menor do que em países com melhores índices de integridade (WICKBERG, 2013).

No Brasil, estudo de Caldas, Costa e Pagliariussi (2015) para analisar a relação entre corrupção e composição dos gastos nos municípios sugeriu que maiores níveis de corrupção acarretam maiores despesas em educação e saúde, o que “aumenta o gasto público municipal total, porém sem a contraparte positiva para a sociedade”. Os autores indicaram a necessidade de expansão de medidas anticorrupção reconhecidas internacionalmente aos municípios, mencionando a prevenção de conflitos de interesses como uma das práticas “adequadas para [...] reduzir a corrupção e aumentar a eficiência dos gastos públicos” (2015, p. 258).

Políticas que lidam com situações de conflitos de interesses no setor público

são relativamente novas na estrutura de governança de boa parte dos países. Essa circunstância tem refletido na pouca avaliação de seu impacto no desenvolvimento (OECD, 2005).

Além do mais, situações que caracterizam conflitos de interesses envolvem os limites entre política e negócios, que são inerentemente difíceis de identificar e de medir, fazendo com que as pesquisas que envolvam corrupção no setor público acabem abordando outros objetos que estão sujeitos a uma mensuração mais confiável (HELLMAN; JONES; KAUFMANN, 2000).

Outra dificuldade está no fato de ainda existirem poucos países em que a implementação de políticas de conflito de interesses é avaliada ou monitorada. Habitualmente, o monitoramento é realizado como parte da rotina das práticas de reporte dos órgãos com responsabilidade na gestão de conflito de interesses ou onde as políticas de conflito de interesses estão integradas nas práticas operacionais das organizações (UNODC, 2022).

De qualquer maneira, o fato de organismos proeminentes no cenário internacional incluírem o tema em suas pautas de atuação – como é o caso das Nações Unidas e da OCDE, e, mais recentemente, do G20, do Banco Mundial e do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa – evidencia que conflitos de interesses envolvendo agentes públicos merecem a adequada atenção dos Estados, porque implicam possíveis consequências econômicas, políticas e sociais, hábeis a interferir no desenvolvimento.

A tendência inclusive é que políticas sobre conflito de interesses no setor público, devido à sua relevância, possam ensejar sanções a Estados omissos, a exemplo do que decidiu o Tribunal de Justiça Europeu em face da Hungria, em 16 de fevereiro de 2022, ao confirmar a validade de “mecanismos de condicionalidade”, como o respeito a normas sobre conflito de interesses⁹, para permitir o acesso a fundos orçamentários do bloco europeu (UE, 2022).

9 De acordo com a decisão, as regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União Europeia estabelecem que as autoridades nacionais envolvidas na execução do orçamento em gestão direta, indireta e partilhada, incluindo os atos preparatórios, de auditoria ou de controle, não podem tomar quaisquer medidas que possam pôr os seus próprios interesses em conflito com os da União. Devem também tomar as medidas adequadas para evitar o surgimento de conflito de interesses nas funções sob sua responsabilidade e para lidar com situações que possam ser objetivamente percebidas como um conflito de interesses. A falta de garantia quanto à inexistência de conflitos de interesses pode constituir um indício de violação dos princípios do Estado de Direito (UE, 2022).

2.2 Definição conceitual: o conflito de interesses no setor público

Na subseção anterior foi destacado que conflitos de interesses no setor público, tal como concebidos atualmente, são um fenômeno relativamente recente.

A expectativa de que agentes desempenhem suas atividades para atender exclusivamente aos interesses da administração pública a que estão vinculados surge apenas com o advento do Estado industrial moderno. E é somente a partir dos anos de 1980 que a ideia de prevenção e gerenciamento de conflitos entre interesses públicos e privados ganha relevo e aparece atrelada à concepção de governança pública, com o objetivo de aperfeiçoar a execução de políticas públicas e a alocação de recursos, bem como mitigar os efeitos da corrupção.

A União Europeia, ao publicar seu modelo de código de conduta para funcionários públicos por meio da Recomendação R (2000) 10, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, foi uma das precursoras em conceitualmente definir conflito de interesses no setor público: “uma situação em que o funcionário público tenha um interesse privado suscetível de influenciar, ou parecer influenciar, o desempenho imparcial e objetivo das suas funções” (UE, 2000).

Complementarmente a essa definição legal, o bloco europeu delineou que o interesse privado do funcionário público apto a caracterizar um conflito de interesses incluiria “qualquer vantagem para si próprio, para a sua família, parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações com as quais tenha ou tenha mantido relações comerciais ou políticas” (UE, 2000).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi a primeira instituição, em âmbito global, a dar ênfase a esse tema e desenvolver a sua visão conceitual, a partir do lançamento do primeiro guia, no ano de 2003, sobre diretrizes para gerenciar conflitos de interesses no setor público, o qual reuniu boas práticas compiladas nos seus trinta países-membros.

A entidade propôs a adoção de um conceito que reputou “simples e prático” para auxiliar na “identificação clara, objetiva e eficaz” de situações que caracterizariam um conflito de interesses em organismos públicos:

Um conflito entre o dever público e os interesses privados dos funcionários públicos, em que os funcionários públicos têm interesses privados que podem influenciar indevidamente o desempenho de suas funções e responsabilidades oficiais (OECD, 2003, p. 15).

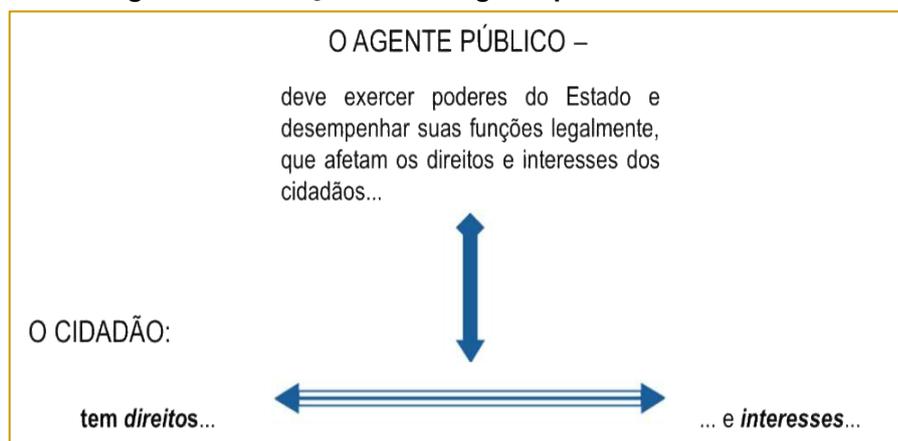
É possível observar que essa definição tratou da dualidade entre os ramos público e privado de um modo amplo, sem especificar exatamente o que abarcaria um ou outro. A conceituação partiu da experiência observada em Estados da organização, em sua maioria europeus, optando-se pela utilização da expressão “setor público” para tratar de órgãos e entidades públicas em geral.

Houve ainda a opção pela utilização de conceitos abertos – pois se menciona “dever público”, “interesses privados”, “funcionários públicos” e “funções e responsabilidades oficiais” – certamente com o intuito de permitir que cada organismo público pudesse estabelecer em normativa própria o significado dos respectivos termos, de acordo com as suas peculiaridades e necessidades.

Posteriormente, a OCDE passou a agregar à sua definição conceitual a ideia de que um conflito de interesses “envolve uma possível quebra de confiança”, isto é, uma “violação da responsabilidade confiada ao funcionário público”, no sentido deste fazer uso de sua posição para obter uma vantagem indevida, seja para ele próprio, seja para atender a outro interesse privado (OECD, 2005, p. 14).

O diagrama a seguir mostra a relação existente entre o funcionário público (eixo vertical), que exerce poder para tomar decisões e agir em nome do Estado ou de um ente governamental, e o cidadão em sua esfera privada (eixo horizontal):

Figura 1 – A relação entre o agente público e o cidadão.



Fonte: BRASIL (2019, p. 12).

Partiu-se do pressuposto de que tanto os cidadãos quanto o Estado, este na condição de empregador, tem o direito de confiar que seus funcionários públicos prestarão um serviço profissional, não afetado por interesses pessoais ou privados. Isso porque, nas situações em que essa premissa não é devidamente observada, a

confiança na reputação de integridade do governo e das instituições públicas geralmente acaba sendo prejudicada (OECD, 2005).

A necessidade de preservar a confiança tornou-se uma questão central de integridade para o setor público quando se está diante de uma relação entre agentes públicos e privados, conforme evidencia a representação abaixo:

Figura 2 – A confiança na relação entre o agente público e o cidadão.



Fonte: BRASIL (2019, p. 13).

A OCDE (2005) também enfatiza que o termo “funcionários públicos” foi utilizado genericamente em sua definição para se referir a servidores de carreira, empregados contratados, dirigentes eleitos ou qualquer outro tipo de agente que desempenhe funções públicas ou deveres em nome do Estado, de um governo ou de uma organização governamental, vale dizer, sempre que o exercício da legalidade estiver envolvido no exercício das atividades.

Já “interesses privados” são compreendidos a partir da distinção com os interesses próprios da seara de atuação do Estado. A OCDE (2003) afirma que as organizações públicas têm a responsabilidade primária de definir situações e atividades particulares que sejam incompatíveis com o desempenho de uma função pública. É que, como todo funcionário público tem interesses legítimos que surgem de sua vida privada, os conflitos de interesses não podem ser apenas evitados ou proibidos, devendo por isso ser definidos, identificados e administrados.

Interesses de caráter pecuniário seriam os principais interesses privados a dar causa a conflitos de interesses, porém não se limitam a essa esfera, na medida em que há outras situações que assim podem fazê-lo. Um conflito pode envolver, por exemplo, uma organização sem fim lucrativos, um partido político ou decorrer de

interesses familiares ou pessoais em se obter uma vantagem, sempre que esses interesses puderem ser suscetíveis de influenciar indevidamente o desempenho das funções de um funcionário público (OECD, 2003).

De fato, como lecionam Boyce e Davids (2008), qualquer interesse particular que possa influenciar o desempenho de funções públicas pode ser problemático e a principal distinção a ser considerada nesse aspecto é entre os interesses que podem ou não trazer algum ônus. A preocupação regulatória, por conseguinte, deve ser voltada para os conflitos evitáveis e para aqueles que digam respeito a interesses não comuns aos demais membros da sociedade.

Seguindo o caminho pavimentado pela OCDE na construção de um conceito, outras instituições também passaram a abordar a definição de conflito de interesses como forma de aperfeiçoar a governança de organismos públicos.

A Controladoria-Geral do Reino Unido, por exemplo, assevera que um conflito de interesses consiste em “um conjunto de circunstâncias que cria o risco de que a capacidade de um indivíduo de aplicar julgamento ou agir em uma função seja, ou possa ser, prejudicada ou influenciada por um interesse secundário”. E afirma ainda que ele “pode ocorrer em qualquer situação em que um indivíduo ou organização (privada ou governamental) possa explorar uma função profissional ou oficial para benefício pessoal ou de terceiro” (NAO, 2015, p. 6).

A Transparência Internacional, do mesmo modo, trata como a situação em que “um indivíduo ou o órgão para a qual trabalha, seja um governo, empresa, meio de comunicação ou organização da sociedade civil, é confrontado com a escolha entre os deveres e exigências de sua posição e seus próprios interesses privados”. A entidade adverte que um conflito não constitui, por si só, evidência de irregularidade e, dado que os funcionários ocupam múltiplos papéis sociais, conflitos estão quase sempre fadados a ocorrer (OLDFIELD, 2017, p. 2).

Alinhado a essas definições, o Banco Mundial (WORLD BANK, 2012, p. 12) aduz que um conflito de interesses no setor público existe “quando um funcionário público está em posição de explorar seu cargo para benefício pessoal ou para benefício de outras partes privadas, ainda que não necessariamente o faça”.

Mais recentemente, ao disciplinar as disposições financeiras aplicáveis ao orçamento da União Europeia (Regulamento 2018/1046), o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia estabeleceram normativamente, para fins de conceituar o instituto, que existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo

das funções de um agente público “se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse econômico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto” (UE, 2018b).

O Conselho de Prevenção da Corrupção de Portugal (2020, p. 5), por seu turno, apresenta um conceito bastante abrangente, baseado na definição de alguns dos mais importantes organismos internacionais:

Na linha das noções que têm sido apresentadas pelos principais organismos internacionais, como a ONU, a OCDE e o GRECO (Conselho da Europa), o conflito de interesses no setor público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício de suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contato com procedimento administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Já a Comissão Independente Contra a Corrupção (ICAC, 2019) assevera que um conflito de interesses existe quando um cidadão comum (“homem médio”) possa perceber que os interesses pessoais de um funcionário público podem ser favorecidos em detrimento de seus deveres públicos. Sua definição provém da resposta a quatro perguntas:

- (1) O funcionário tem interesse pessoal?
- (2) O funcionário desempenha função pública?
- (3) Existe uma conexão entre o interesse pessoal e o dever público?
- (4) Uma pessoa comum pode perceber que o interesse pessoal pode ser favorecido?

Caso todos esses questionamentos sejam respondidos de modo afirmativo, estar-se-á diante de um conflito de interesses.

Em âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) define conflito de interesses a partir do art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.813/2013, norma que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Para o órgão, consiste na “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”. O conflito pode ocorrer a partir de “qualquer relacionamento que não seja, ou aparente não ser, no melhor interesse da organização”, prejudicando a habilidade de um agente desempenhar

objetivamente suas obrigações e responsabilidades (BRASIL, 2020, p. 216).

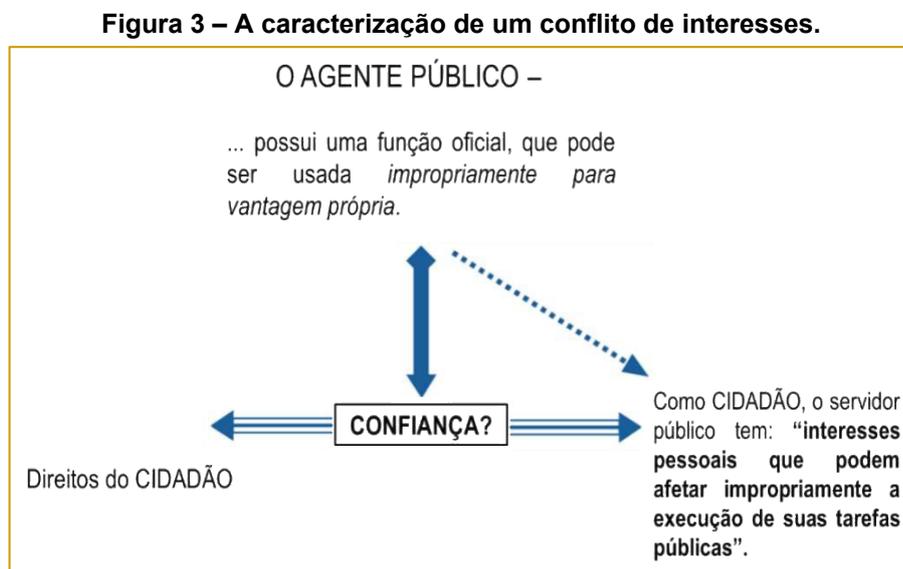
Baseado também nas regras estabelecidas em território brasileiro pela Lei nº 12.813/2013, Oliveira (2018, p. 168) propugna como definição:

[...] conflito de interesses representa uma situação jurídico-funcional em que o agente público coloca-se em determinada posição de que possa resultar prejuízo ao exercício leal, impessoal e imparcial da função pública, pela ocorrência ou existência de interesse privado (próprio ou de terceiro), passível de desvirtuar a ação administrativa, conforme os princípios e regras do regime jurídico-administrativo brasileiro.

Não é necessário que a situação criada possa ensejar alguma forma de enriquecimento ilícito próprio ou de outrem, ou atividade danosa ao patrimônio público. O conflito de interesse pode configurar-se apenas pela conformação da “situação de confronto”, ou seja, pelo antagonismo dos interesses públicos e privados em determinada atuação [...].

A despeito desses diferentes conceitos, veja-se que eles reúnem ao menos três elementos que são comuns a toda definição de conflito de interesses no setor público, conforme apontam o Banco Mundial, a OCDE e as Nações Unidas (UNODC, 2022): (1) funcionário público: agente que atua no desempenho de uma função pública, de acordo com a legislação de cada organismo; (2) ação oficial: execução de uma conduta no âmbito da função atribuída ao funcionário público; (3) interesse privado: o funcionário público ou terceiros ligados a ele têm um interesse privado que pode ser afetado pela execução da ação oficial.

A interação entre esses elementos pode ser assim representada:



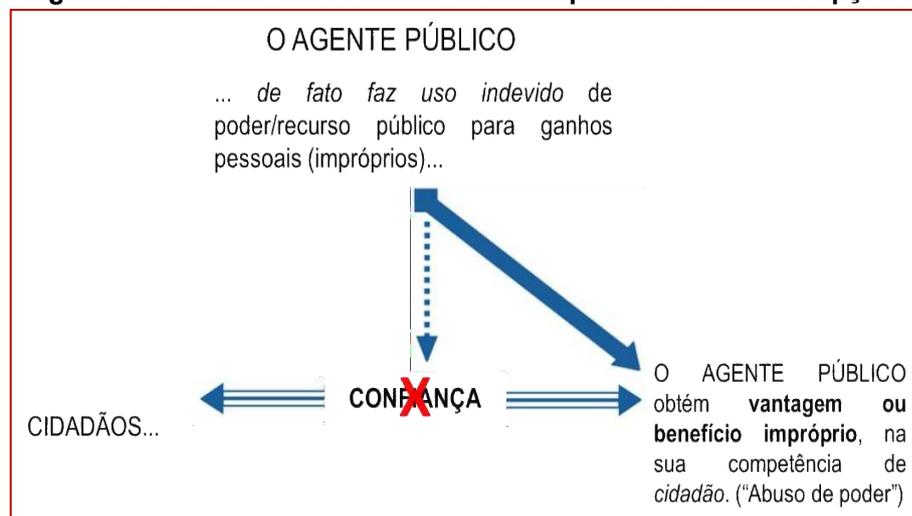
Fonte: BRASIL (2019, p. 13).

Ocasionalmente, outros elementos podem ser agregados às diferentes definições, incluindo o dever público, a confiança pública ou a exigência de normas específicas na legislação que podem ser violadas (UNODC, 2022).

Vale destacar que um conflito de interesses no setor público não é sinônimo, necessariamente, da prática de um ato de corrupção, embora possa ser tratado como uma forma de abuso da função pública e se reconheça que a sua ocorrência, quando gerenciada de maneira inadequada pelas instituições, pode resultar em corrupção¹⁰, como nas hipóteses de fraudes, desvio e apropriação de recursos públicos (NAO, 2015; OECD, 2003, 2005; OLDFIELD, 2017; UNODC, 2022).

O diagrama abaixo evidencia uma situação em que o desempenho de funções de um funcionário público é afetado por um conflito de interesses, que pode vir a caracterizar também o cometimento de um ato de corrupção:

Figura 4 – Como um conflito de interesses pode tornar-se corrupção.



Fonte: BRASIL (2019, p. 14).

O fato é que a noção conceitual sobre conflito de interesses no setor público está associada a questões de natureza social, política, econômica, cultural e jurídica. E sua definição envolve também padrões e regras de regulamentação que nem sempre são os mesmos, pois diferentes categorias de cargos públicos têm poderes, tarefas e funções distintas, e trabalham em diferentes ambientes organizacionais, enfrentando, por conseguinte, diferentes desafios éticos (DEMMKE *et al.*, 2008).

¹⁰ Estudo comparativo realizado há alguns anos na União Europeia constatou que, na maioria das vezes, a corrupção aparece quando um interesse privado anterior influenciou indevidamente o desempenho do funcionário público (OECD, 2007). No Brasil, tem-se entre os ilícitos abarcados pelo fenômeno da corrupção os atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), os atos lesivos à administração pública (Lei nº 12.846/2013) e os crimes contra a administração pública, entre outros.

Diante desse cenário, o conceito de conflito de interesses está em constante evolução. Prova disso, evidenciam Demmke *et al.* (2008), é que nas últimas décadas o padrão público de moralidade tornou-se mais rígido: condutas anteriormente aceitas pela administração pública passaram a ser consideradas antiéticas e condutas antiéticas, por seu turno, passaram a ser consideradas criminosas, impulsionando a discussão e alteração de políticas governamentais voltadas para a prevenção e gerenciamento de conflito de interesses.

2.3 Classificações

Compreendida a definição de conflito de interesses no setor público a partir dos múltiplos conceitos abordados, é preciso também promover-se a distinção das situações de conflito de acordo com as diferentes classificações existentes.

2.3.1 Quanto à vantagem: pecuniário ou não pecuniário

A classificação leva em conta a espécie de vantagem que impulsiona o interesse privado que está em conflito no setor público, isto é, se o benefício almejado tem natureza patrimonial ou não. Dessa forma, o conflito de interesses será entendido como pecuniário quando houver ganho financeiro envolvido e não pecuniário quando a obtenção de vantagem patrimonial estiver ausente.

Os interesses pecuniários, conforme anota Gençkaya (2008), envolvem um ganho financeiro real ou potencial. Eles podem advir de um agente ou um membro da sua família que possua propriedades, detenha ações ou posição em uma empresa que concorre a trabalhos governamentais, e também na conduta de aceitar presentes, hospitalidades ou receber renda de um segundo emprego. O capital não precisa necessariamente mudar de mãos: o benefício pode ser um aumento no valor de uma propriedade devido a uma decisão favorável de rezoneamento ou a seleção de um determinado proponente para um contrato, por exemplo.

Hipótese proeminente de conflito de interesses pecuniário está relacionada às atividades de financiamento eleitoral e lobby no Poder Legislativo. Estudo conduzido por Geara *et al.* (2018, p. 77), a propósito, analisou as relações entre o financiamento eleitoral empresarial dos deputados federais brasileiros eleitos para a legislatura 2015-2019 e a composição das Comissões Permanentes na Câmara dos

Deputados em 2016. A pesquisa demonstrou que os relacionamentos de financiamento eleitoral ocasionaram “um elevado potencial de influência e pressão corporativa sobre a agenda legislativa no interior das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados”.

Os interesses não pecuniários, por sua vez, podem surgir de relações pessoais ou familiares, ou envolvimento em atividades esportivas, sociais ou culturais. É o caso, por exemplo, do funcionário público que influencia no procedimento de nomeação para garantir uma posição para seu irmão ou do agente que concede subvenção a uma organização esportiva que tem uma filha sua entre os destaques das atividades daquela agremiação (GENÇKAYA, 2008).

2.3.2 Quanto à percepção: real, potencial ou aparente

A distinção decorre da forma como o conflito de interesses no setor público se apresenta ou é percebido pela sociedade.

O conflito de interesses real ocorre quando um interesse privado realmente influencia ou pode influenciar o desempenho das funções oficiais do funcionário público (UE, 2019). Isto é, envolve uma situação em que o interesse privado já se encontra em colisão com o dever do agente público (UNODC, 2022).

O conflito de interesses potencial, por sua vez, envolve uma situação em que o interesse privado ainda não está em conflito com o dever de agir do funcionário público, mas pode vir a estar no futuro. A probabilidade de que um conflito potencial se torne um conflito real depende das atividades que são executadas pelo agente público e da natureza do interesse privado envolvido (UNODC, 2022).

Haverá conflito potencial, por exemplo, na situação em que o arquiteto que chefia o departamento de aprovação de imóveis, loteamentos e empreendimentos de um município tem uma esposa que administra uma grande empresa imobiliária na mesma cidade. Como as funções deste arquiteto incluem a emissão de pareceres sobre novos projetos, o potencial conflito de interesses existente neste caso transformar-se-á em conflito real quando o profissional deliberar sobre a aprovação de um projeto apresentado pela empresa de sua esposa (UE, 2019).

Já o conflito de interesses aparente envolve uma situação em que um interesse privado parece estar em conflito com o dever de agir do funcionário público, mas isso de fato não acontece (UNODC, 2022).

A aparência do conflito de interesses neste caso deve ser baseada em fatos determinados que indiquem uma razão fundamentada para a possibilidade de sua ocorrência no setor público. Logo, “um aparente conflito de interesses não existe quando os fundamentos são vagos e as suspeitas enraizadas na desconfiança geral ou no ceticismo em relação às instituições públicas” (UE, 2019, p. 8).

Em síntese, é possível compreender e exemplificar essa classificação quanto à percepção da seguinte maneira:

Quadro 1 – Conflitos de interesses real, potencial e aparente.

Conflito real	Conflito potencial	Conflito aparente
O funcionário público está em posição de ser influenciado por interesses privados ao desempenhar as suas funções.	O funcionário público está numa posição em que pode ser futuramente influenciado por interesses privados ao desempenhar as suas funções.	O funcionário público está numa posição em que aparenta condições de ser influenciado por interesses privados ao desempenhar as suas funções.
Exemplo	Exemplo	Exemplo
O funcionário público possui ações da corporação X e essa empresa está concorrendo a um contrato para fornecer serviços ao órgão chefiado por tal agente público, que é o responsável por deliberar sobre a escolha do contratado.	O funcionário público possui ações da corporação X, que no futuro poderá decidir concorrer a um contrato para fornecer serviços ao órgão chefiado por tal agente público, que é o responsável por deliberar sobre a escolha do contratado.	O funcionário público possui ações da corporação X e essa empresa está concorrendo a um contrato para fornecer serviços ao órgão chefiado por tal agente público. Esse sujeito, porém, promoveu arranjos internos, que não são conhecidos do público em geral, mas são satisfatórios para o órgão, para se afastar de todas as decisões que envolvam a competição em que a corporação X participa.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de NUNES, 2010, p. 139; OECD, 2003, p. 58.

A maioria dos sistemas de gestão de conflito de interesses no setor público exige que a percepção de existência de um conflito seja evitada, pois ela prejudica a confiança depositada pela sociedade na administração pública, da mesma forma que um conflito de interesses real o faz (UNODC, 2022).

Tem-se em jogo a própria ética do funcionalismo público: “o fator crítico a ser considerado é que os funcionários públicos não apenas devem se comportar eticamente, mas também devem ser vistos como se comportando eticamente” (ICAC, 2019, p. 10).

2.3.3 Quanto ao momento: anterior, durante ou posterior

A classificação se dá de acordo com o momento em que o conflito de interesses pode ser avaliado no âmbito do setor público, ainda que ele seja apenas potencial: se antes, durante ou após o desempenho da função pública.

O conflito anterior à função pública ocorre quando há restrições impostas a funcionários do setor privado, fornecedores e agentes que negociam contratos ou que desejam ocupar cargos no setor público. A maioria das limitações se dá durante o processo de seleção, em que as anteriores posições ocupadas pelos candidatos são avaliadas quanto a potenciais conflitos de interesses (OECD, 2015).

Nessa modalidade, tem-se que a nomeação para o setor público de pessoas que tinham posições importantes no setor privado pode eventualmente possibilitar tratamento preferencial para antigos empregadores, clientes e participantes do setor, nos processos de formulação de políticas públicas, tomada de decisão sobre contratação ou aplicação das normas regulatórias (UNODC, 2022).

O Decreto nº 8030/2021, do Governador do Estado do Paraná, exige a verificação de eventual conflito de interesses no processo de nomeação de cargos comissionados. A norma prevê que “a posse em cargo de provimento em comissão e a assunção de função da gestão pública” será previamente submetida à avaliação da Controladoria-Geral do Estado (art. 1º), a qual, conquanto em caráter opinativo, examinará e identificará riscos que poderão compreender “eventual configuração de nepotismo; conflito de interesse; acúmulo ilegal de cargos, funções e empregos públicos” (art. 4º, parágrafo único), entre outros requisitos (PARANÁ, 2021).

Da mesma forma, a Lei nº 13.303/2016, que disciplina em âmbito nacional o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias (Lei das Estatais), proíbe que agentes em determinadas situações que possam caracterizar conflito de interesses sejam indicados para ocupar assentos no Conselho de Administração e na diretoria de estatais:

Art. 17. [...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem

vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas (BRASIL, 2016)¹¹.

A exigência de divulgação dos dados financeiros do candidato – vale dizer, a disponibilização de sua declaração patrimonial – também é uma forma de avaliar se há conflito de interesses previamente à ocupação da função pública, inclusive para o preenchimento de cargos eletivos. A checagem dos antecedentes financeiros auxilia a verificar se há interesses pecuniários que podem ser incompatíveis com o desempenho das atividades no serviço público (UNODC, 2022).

Por seu turno, o conflito de interesses aferível durante o exercício da função pública é a hipótese mais comum ao se tratar deste tema. Neste caso, o conflito entre o interesse privado e o dever oficial do funcionário público acontece quando este já se encontra devidamente investido no exercício de suas atividades, situação que acaba se confundindo com a tradicional definição conceitual do instituto.

A modalidade abarca distintas possibilidades que serão melhor explicitadas

11 Em ação declaratória de inconstitucionalidade (ADI nº 7331), o Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu no dia 16 de março de 2023 medida cautelar, pendente ainda de referendo pelo Plenário da Corte, para “declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública’, constantes do inciso I do § 2º do art.17 da Lei 13.303/2016, até o definitivo julgamento desta ADI”. Também em conformidade com a decisão: “Confiro, ainda, liminarmente interpretação conforme à Constituição ao inciso II do § 2º do art. 17 do referido diploma legal para afirmar que a vedação ali constante limita-se àquelas pessoas que ainda participam de estrutura decisória de partido político ou de trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, sendo vedada, contudo, a manutenção do vínculo partidário a partir do efetivo exercício no cargo, até o exame do mérito” (BRASIL, 2023, p. 27).

ao se abordar adiante as tipologias de conflito de interesses. Entre as hipóteses que podem ser mencionadas, há aquelas previstas no art. 5º da Lei nº 12.813/2013: divulgar ou fazer uso de informação privilegiada; exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com quem tenha interesse em decisão do agente público; desempenhar atividade incompatível com as atribuições do cargo; atuar como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados; praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge ou parentes até o terceiro grau; receber presente de quem tenha interesse em decisão, fora dos limites legais; e prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado (BRASIL, 2013).

Já o conflito posterior à função pública, conhecido também como conflito pós-emprego público, ocorre depois que o vínculo entre o funcionário e o órgão público em que ele trabalha se encerra. Nessa modalidade, assevera a UNODC (2022), ex-funcionários públicos fazem uso de informações e relações obtidas durante a função pública para obter benefício indevido para um novo empregador. É o caso, por exemplo, de ex-agentes públicos que passam a ser lobistas e usam suas relações com o governo para promover os interesses de seus clientes.

Para a OCDE (2010), o conflito de interesses relacionado ao pós-emprego também pode acontecer antes mesmo de os funcionários deixarem suas funções públicas, se o favorecimento for utilizado para a obtenção de um emprego junto à empresa beneficiada, após o encerramento do vínculo com o setor público.

Diante da grande mobilidade que atualmente há entre os setores público e privado, muitos órgãos têm regulamentado as hipóteses de conflito de interesses pós-emprego público. No âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, por exemplo, o art. 6º da Lei nº 12.813/2013 estabelece algumas situações: divulgar ou fazer uso de informação privilegiada; e no período de seis meses da data de saída, salvo quando autorizado, prestar serviço a quem tenha estabelecido relacionamento relevante; aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com quem desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado; celebrar com o Poder Executivo federal contratos vinculados ao órgão onde ocupou cargo; e intervir em favor de interesse privado perante o órgão em que ocupou cargo ou estabeleceu relacionamento relevante (BRASIL, 2013).

2.4 Tipologias

Conflitos de interesses no setor público, como foi observado no curso desta abordagem, podem assumir diversas formas, a depender do interesse privado que está envolvido, da percepção a que a sua prática está sujeita e também do momento em que a sua verificação pode ser realizada.

A compreensão do que é um conflito entre interesses público e privado, em verdade, “pode ganhar formulações muito diferentes, fortemente influenciadas pela cultura local e pela mudança das configurações sociais” (REIS; ABREU, 2008, p. 165), o que conseqüentemente terá reflexos na formação de suas tipologias.

Por essa razão, serão explicitados a seguir os tipos de conflito de interesse mais citados pela literatura – a partir de GENÇKAYA, 2008; MAFUNISA, 2003; NUNES, 2010; UNODC, 2022 –, sem a pretensão, porém, de esgotar a temática.

2.4.1 Utilização ou desvio de recursos

O conflito neste caso decorre do uso ou do desvio, para uso próprio do funcionário público ou de terceiros, de bens, serviços ou recursos que pertencem ao setor público. Isto é, a propriedade estatal é utilizada para um ganho particular por aquele agente que deveria zelar pela sua preservação.

Envolve situações bastante corriqueiras na administração pública: desde a apropriação de material de escritório e uso de veículos automotores para fins pessoais até o desvio de significativos recursos financeiros.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003) reservou especial atenção a essa prática em seu art. 17:

Art. 17. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Em decorrência de seu alto grau de reprovação, a legislação em diferentes países apresenta, em regra, sancionamento criminal para essa conduta e ela costuma receber sancionamento mais gravoso.

No Brasil, a prática de “apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio” caracteriza o delito de peculato, previsto no art. 312 do Código Penal, o qual é punido com reclusão, de dois a doze anos, e multa (BRASIL, 1940).

Entre outros reflexos, esse proceder também tipifica em território nacional, independentemente da punição criminal, o cometimento de ato de improbidade administrativa, que pode ser dar na modalidade de enriquecimento ilícito (art. 9º) e dano ao erário (art. 10), cuja sanção prevê perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 1992).

2.4.2 Exercício de atividades externas incompatíveis

O funcionário público desempenha externamente atividades privadas, de cunho profissional ou não, que são concomitantes ao exercício da função estatal e que, por sua natureza, apresentam algum grau de incompatibilidade com o interesse público que lhe cabe proteger, o qual pode ser real, potencial ou aparente.

As atividades externas podem envolver a atuação em uma organização sem fins lucrativos que interage com órgãos governamentais, a propriedade ou gerência de bens ou negócios, assim como a manutenção de um outro vínculo empregatício ou o exercício de profissão autônoma fora do cargo ou ser empregado de outrem. Interesses financeiros em empreendimentos ou um emprego secundário são especialmente relevantes quando se trata de funcionários públicos que exercem atividades vinculadas a compras e contratações públicas, outorga de licenças ou atividades regulatórias ou de supervisão (UNODC, 2022).

Pode-se compreender como incompatíveis, por sua vez, as atividades que comprometam o interesse coletivo ou influenciem, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, o que se faz presente quando as condutas afrontam, entre outros, os deveres de imparcialidade, probidade, moralidade e respeito à coisa pública, ou quando é possível avaliar que o agente público obterá benefícios particulares, ainda que se valha de interposta pessoa, como no caso das figuras dos “laranjas” ou “testas de ferro” (SOUZA; FILHO, 2019).

As atividades que são definidas como incompatíveis com os cargos ocupados por funcionários públicos têm seus requisitos básicos estabelecidos principalmente por meio de regulamentação normativa, segundo a OCDE (2003). A entidade aponta, no entanto, que o escopo e a rigidez dos regulamentos variam amplamente entre os países. Estados com longa tradição em Direito Administrativo formalizaram regulamentações extensas e elaboradas que listam casos de incompatibilidade, ao passo que a maioria dos países escandinavos minimizou a disciplina legal e os casos são tratados individualmente e de acordo com seus méritos.

O Poder Executivo federal (BRASIL, 2013), classifica como conflito de interesses a “atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas”, e inclui ainda o desempenho de “atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe; exercer, direta ou indiretamente”; e a prestação de serviços, “ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado”, conforme art. 5º, II, III e VII, da Lei nº 12.813/2013.

Essas hipóteses, assim como as demais previstas na Lei nº 12.813/2013 e que serão mencionadas a seguir, implicam a possibilidade da aplicação da penalidade disciplinar de demissão do funcionário público, sem prejuízo do sancionamento por ato de improbidade administrativa (BRASIL, 2013).

Ainda, a conduta do funcionário público em “aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado” pode caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa específico que importa enriquecimento ilícito, capitulado no art. 9º, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

2.4.3 Uso de informação privilegiada

O funcionário público divulga a terceiros, ou usa para promover seu interesse pessoal, informação confidencial recebida em decorrência de sua função. Abarca a informação privilegiada, que significa o uso de informação que não está disponível ao público em geral para promover um interesse privado (GENÇKAYA, 2008).

O conceito de informação privilegiada, para fins legais em âmbito nacional, pode ser extraído da definição trazida pelo art. 3º, II, da Lei n.º 12.813/2013: é a informação “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”. A Lei n.º 12.813/2013 estabelece também, em seu art. 5º, I, que “divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas” tipifica conflito de interesses (BRASIL, 2013).

A Controladoria-Geral da União - CGU (BRASIL, 2022a) adverte que nem toda informação obtida pelo funcionário público e custodiada pelo seu órgão configura informação de caráter privilegiado. É necessário averiguar se o agente tem acesso a essa informação em suas atividades cotidianas; avaliar se tal informação poderia, na prática, ser utilizada pelo interessado no setor privado, em benefício próprio ou de terceiros, e considerar, ainda, se seria possível segregar o conhecimento do exercício da atividade privada, isto é, se seria possível ao funcionário público, de alguma maneira, abster-se de utilizá-la junto ao setor privado.

Há no Código Penal brasileiro uma série de condutas criminalizadas relacionadas à divulgação de informações sigilosas da administração pública, seja pelo particular ou pelo funcionário público: (i) divulgação de segredo (art. 153, § 1º-A): divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da administração pública; (ii) fraude em certame público (art. 311-A): utilizar ou divulgar conteúdo sigiloso de concurso público, avaliação ou exames públicos, processo seletivo para ingresso no ensino superior ou exame ou processo seletivo; (iii) violação de sigilo profissional (art. 325): revelar o funcionário público fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação; (iv) violação do sigilo de proposta de concorrência (art. 326): devassar o funcionário público o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo; (v) violação de sigilo em licitação (art. 337-J): devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar tal ação a terceiro; (vi) espionagem (art. 359-K): entregar a governo estrangeiro, a seus agentes, ou a organização criminosa estrangeira, documento ou informação classificados como secretos ou ultrassecretos, cuja revelação possa colocar em perigo a preservação da ordem constitucional ou a soberania nacional (BRASIL, 1940).

As ações do agente público de “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo” e “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro [...] teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço”, podem também ser enquadradas, independentemente da responsabilização criminal, como ato de improbidade administrativa que viola princípios da administração pública, nos termos do que dispõe o art. 11, III e VII, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

2.4.4 Patrocínio de interesses privados

De acordo com a Transparência Internacional, a prática também conhecida como tráfico de influência ocorre “quando uma pessoa faz uso indevido de sua influência sobre o processo de tomada de decisão de um terceiro, em troca de lealdade, dinheiro ou qualquer outra vantagem indevida, material ou imaterial” (OLDFIELD, 2017, p. 9).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003) abordou essa conduta em seu art. 18:

Art. 18. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

- a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público ou a qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido que redunde em proveito do instigador original do ato ou de qualquer outra pessoa;
- b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público ou qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido.

Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, em conformidade com art. 5º, IV, da Lei nº 12.813/2013, a conduta de “atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta” (BRASIL, 2013).

O comportamento pode ser também considerado criminoso e tipificar alguns

delitos previstos no Código Penal: (i) advocacia administrativa (art. 321): patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário público; (ii) tráfico de influência (art. 332): solicitar, exigir, cobrar ou obter vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função; (iii) patrocínio de contratação indevida (art. 337-G): patrocinar interesse privado perante a administração pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Judiciário (BRASIL, 1940). Configura, da mesma forma, crime contra a ordem tributária patrocinar o funcionário público interesse privado perante a administração fazendária (art. 3ª, III, da Lei nº 8.137/1990) (BRASIL, 1990).

Há ainda a possibilidade da conduta configurar ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, na forma do art. 9º, IX, da Lei nº 8.429/1992, se a ação consistir em “perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza” (BRASIL, 1992).

Cabe ressaltar que o indevido patrocínio de interesses privados não se confunde com a atividade de lobby, embora no Brasil esta última não seja uma prática regulamentada e, portanto, as figuras podem se confundir, diante da ausência de disciplina legal que permita seu exercício legítimo¹².

2.4.5 Recebimento de presentes e benefícios

Hipótese em que o funcionário público recebe um presente ou benefício cujo doador é um interessado em obter ato ou decisão que lhe seja favorável.

O recebimento de presentes no setor público não costuma ser integralmente vedado pela legislação de diferentes organismos¹³, mas é necessário estabelecer parâmetros com o propósito de se diferenciar um eventual gesto de agradecimento de uma potencial tentativa de suborno.

12 A regulamentação do lobby no Brasil é defendida, por exemplo, na obra coletiva “Novas Medidas Contra a Corrupção”, que conta em sua frente com o Movimento Unidos Contra a Corrupção, a Transparência Internacional Brasil e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para os autores, o lobby constitui “uma forma legítima de atuação dos mais variados setores da sociedade – sindicatos, empresas, ONGs – junto ao poder público. A falta de regulamentação dessa atividade, entretanto, gera graves problemas, especialmente considerando-se os desafios éticos dessa interação” (NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, 2018, p. 377).

13 O Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa destaca “a importância de limitações estritas” (GRECO, 2021, p. 10). O Conselho da Europa, por exemplo, informa que a Lei nº 04/L-050, sobre Declaração, Origem e Controle de Propriedade de Altos Funcionários Públicos e sobre Declaração, Origem e Controle de Doações de Todos os Públicos Funcionários, admite que funcionários públicos aceitem presentes “casuais” de até 25 euros (EU, 2019, p. 31).

A linha tortuosa capaz de separar uma atitude lícita de uma conduta criminosa no recebimento de presentes é bem representada pela abordagem da Ouvidoria-Geral do Estado de Victoria, na Austrália:

Alguns presentes e benefícios oferecidos a funcionários públicos são tão caros e extravagantes que deveriam ser chamados diretamente pelo seu próprio nome de “subornos potenciais”. No extremo oposto da escala, um ramo de flores enviado a um secretário do setor público que foi prestativo e agradável não passa de um gesto humano de apreço pessoal, cuja recusa seria grosseira. Entre os dois, situa-se o vasto e incerto território dos “presentes e benefícios”, onde a cautela é essencial; onde orientações sólidas para funcionários públicos devem ser claras, detalhadas e prontamente disponíveis; e onde os gestores devem estar sempre vigilantes (OMBUDSMAN VICTORIA, 2008, p. 45).

São elementos comuns em sistemas que gerenciam o aceite de presentes a “limitação do valor do presente que pode ser aceito, as condições para se dar um presente a uma autoridade pública, um registro de presentes e/ou a declaração por parte do funcionário público dos presentes recebidos em sua divulgação financeira”, cuja regulamentação geralmente vai restar inserida em Códigos de Conduta dos organismos (UNODC, 2022, p. 16).

O art. 8º, 5, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção explicitou a necessidade de se estabelecer medidas e sistemas para exigir que funcionários públicos declarem às autoridades competentes não apenas as suas atividades externas, empregos e ativos, mas também “presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses” (ONU, 2003).

Essa disposição internacional foi acatada pelo Estado brasileiro, que, entre outras medidas, passou a dispor no art. 5º, VI, da Lei nº 12.813/2013, que configura conflito de interesses no Poder Executivo federal “receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento” (BRASIL, 2013).

O Decreto nº 10.889/2021, por sua vez, regulamentou os limites e condições para o recebimento de presentes no Poder Executivo federal. A norma admite hospitalidades, mediante prévia autorização, compreendidas como a oferta de serviço ou despesas com transporte, alimentação, hospedagem, cursos, eventos ou atividades de entretenimento (art. 5º, V), e também brindes, entendidos como itens “de baixo valor econômico e distribuído de forma generalizada, como cortesia, propaganda ou divulgação habitual” (art. 5º, VI) (BRASIL, 2021a).

Como baixo valor econômico para fins de brindes, o Decreto nº 10.889/2021 estabelece em seu art. 5º, § 4º, aquele menor que 1% do teto remuneratório previsto pelo art. 37, XI, Constituição Federal, o que atualmente implica a possibilidade de aceitação de brindes com valor abaixo de R\$ 416,50. O Decreto ainda define presente em seu art. 5º, VII, como “bem, serviço ou vantagem de qualquer espécie recebido de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe e que não configure brinde ou hospitalidade” (BRASIL, 2021a).

Em âmbito civil, a conduta de receber “gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público” foi normatizada como ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, independentemente do valor que possa ser atribuído ao correspondente presente, na forma do que prescreve o art. 9º, I, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

O recebimento por agentes públicos de presentes e benefícios provenientes do setor privado, porém, não passa ileso a críticas, ainda que haja sua regulamentação e a tentativa de restringir os valores passíveis de doação.

Como advertem Boyce e Davids (2008), mesmo presentes de baixo valor podem influenciar involuntariamente as ações de um funcionário público ou ser percebidos como uma influência, prejudicando tanto a reputação do indivíduo quanto a do órgão que ele integra. A conduta pode ser vista como uma espécie de pagamento privado e levar a sociedade a questionar se há negócios e arranjos por trás das decisões que são tomadas pelo setor público.

Assim também Souza e Filho (2019, p. 67), que entendem haver “uma certa complacência generalizada no serviço público com o recebimento de presentes e gratificações de pequena monta”, conduta que traduz “uma das práticas mais conhecidas e antigas de corrupção, simplesmente porque apta a criar vínculos afetivos que podem prejudicar a neutralidade na atuação do agente público”.

Em posição ainda mais restritiva, Mafunisa (2003, p. 10) afirma que esta tipologia de conflito de interesses “equivale simplesmente a uma ampliação da compreensão do suborno”. Para o autor, embora os presentes e hospitalidades – incluindo descontos em compras, ingressos para espetáculos viagens, refeições e bebidas – sejam normalmente dados ao funcionário público sem a solicitação de favores específicos, como seria o caso do suborno, eles se destinam a criar uma predisposição positiva em relação a quem promove a doação.

2.4.6 Nepotismo

O nepotismo envolve o uso da função pública para obter algum tipo de favorecimento ao cônjuge, descendente, ascendente ou outro familiar em atos realizados pelo setor público, tais como a investidura em cargos de livre nomeação, a obtenção de licenças e alvarás, a adjudicação de contratos e concessões, e o recebimento de isenções e benefícios estatais, entre outros.

Modesto aduz que, em qualquer extensão do conceito, o nepotismo traduz a prática de um comportamento “evidentemente contrário ao *ethos* republicano, a princípios básicos da administração pública e a elementares preceitos de boa gestão da coisa pública” (2012, p. 2). Segundo o autor, essa conduta constituiu uma manifestação típica de patrimonialismo que, particularmente no Brasil, afetou o amadurecimento democrático do Estado:

Ao longo da nossa história o nepotismo favoreceu o estabelecimento de uma política de favores e lealdades recíprocas de caráter pessoal destinada à formação de maiorias políticas ocasionais sem a participação ou à revelia das agremiações políticas e permitiu a formação de clãs familiares em determinadas regiões do Brasil.

Neste contexto, o nepotismo não é apenas uma conduta moralmente reprovável na gestão da coisa pública; é obstáculo à maturidade democrática do país. Não é apenas uma utilização desviada do poder, mas verdadeira usurpação dele, ou sua perversão, pois o governante converte em propriedade sua poder que lhe foi cedido transitoriamente, como função, para o fiel e objetivo atendimento a finalidades sociais obrigatórias (MODESTO, 2012, p. 7).

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime aponta que se trata de uma tipologia de conflito de interesses frequentemente identificada na administração pública (UNODC, 2022). E não poderia ser diferente, na medida em que muitos agentes públicos têm relacionamentos com pessoas que se envolvem, de alguma maneira, com a instituição em que eles trabalham, inclusive como fornecedores de serviços ou sujeitos à supervisão regulatória, por exemplo (NAO, 2017).

O nepotismo também é recorrente no setor privado, sobretudo no contexto de promoções em empresas familiares, onde é visto como legítimo, e o impacto refletirá no resultado final (lucro) da corporação. No setor público, contudo, ele ensejará que o candidato mais adequado não obtenha o cargo ou que a proposta menos competitiva ganhe um contrato, em prejuízo do contribuinte (POPE, 2000).

A proposta de guia legislativo sobre conflito de interesses elaborada pela Organização dos Estados Americanos sugere dois eixos de regulamentação sobre familiares de funcionários públicos: (i) disposições que evitem que aqueles agentes que exercem funções públicas possam intervir de qualquer maneira na decisão de assuntos oficiais em que pessoas com as quais estejam vinculados por matrimônio, união estável ou parentesco tenham interesses particulares; e (ii) disposições que evitem que aqueles agentes que desempenham funções públicas possam nomear para cargos pessoas com as quais estejam vinculados por matrimônio, união estável ou parentesco ou pessoas vinculadas pelos mesmos laços com funcionários públicos que possam intervir em sua situação funcional (OEA, 2023).

Essa tipologia é regulamentada em território nacional no Poder Executivo federal em relação ao denominado “nepotismo empresarial” (SOUZA; FILHO, 2019). O art. 5º, V, da Lei nº 12.812/2013 estabelece que configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego “praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau”, desde que “possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão” (BRASIL, 2013).

A CGU entende que a citada participação na pessoa jurídica apta a caracterizar um conflito de interesses nesta hipótese pode se dar na condição de acionista, sócio quotista ou administrador (BRASIL, 2022a).

Há também no país outros instrumentos utilizados para proteger o setor público de interesses privados que envolvam relações familiares ou de parentesco, seja nas nomeações para cargos, seja nas compras e contratações públicas.

Para as situações envolvendo o preenchimento de postos públicos, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 13, no ano 2008, a qual restringe a nomeação de cargos em comissão ou de confiança ou a concessão de gratificações, especialmente com fundamento nos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade que norteiam a administração pública:

Súmula Vinculante 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008).

A conduta de “nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, [...] para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública” é considerada pelo art. 11, XI, da Lei nº 8.429/1992 ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

Já nas compras e contratos públicos, o art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021 proíbe a participação do sujeito que mantenha vínculo com dirigente do contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou gestão do contrato, “ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau”. Há também vedação à admissão de familiares pelo contratado durante a execução do contrato e mesmo de manutenção de vínculos em caso de subcontratação, na forma do art. 48, parágrafo único, e art. 122, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021b).

2.4.7 Porta giratória (*revolving door*)

Conhecido pela expressão inglesa *revolving door*, o fenômeno da porta giratória consiste em uma tipologia de conflito de interesses que comumente é associada ao período de pós-emprego público.

De acordo com a OCDE, trata-se de um “movimento de atores-chave entre os setores privado e público”, marcado pelo fato de executivos de empresas ou corporações e representantes de grupos de interesses especiais construírem “relações estreitas com instituições governamentais” (OECD, 2010, p. 18).

O Revolving Door Working Group classifica a porta giratória em três categorias: (i) a porta giratória do setor privado ao governo, caracterizada pela nomeação de executivos de empresas e lobistas para cargos importantes no setor público, e que seria a forma responsável por “estabelecer um viés pró-negócios” na formulação de políticas públicas e nas atividades regulatórias do governo; (ii) a porta giratória do governo para o setor privado, conhecida pela migração de funcionários públicos para posições lucrativas no setor privado, nas quais podem usar sua experiência e conexões para beneficiar o novo empregador; e (iii) a porta giratória do governo ao lobismo, que ocorre quando tomadores de decisão deixam o setor público, “tornam-se defensores bem pagos” e passam a usar as suas conexões para promover os interesses de clientes corporativos (2005, p. 7-8).

A porta giratória se tornou uma preocupação crescente na governança pública. Impulsionada por iniciativas para desenvolver habilidades, adquirir conhecimentos e ampliar experiências, a definição de uma carreira moderna passou a incluir cada vez mais o emprego nos setores público e privado. Além disso, a busca por mão de obra qualificada acirrou a competição entre esses dois setores. Como consequência, agentes do mercado de trabalho estão se movendo com muito mais frequência entre a iniciativa privada e o governo, o que significa dizer que progressivamente mais funcionários públicos buscarão oportunidades no setor privado, aumentando o risco de conflitos de interesses (OCDE, 2010).

As trocas entre os setores público e privado podem ter efeitos positivos. Além da perspectiva quanto à atração de talentos, a mobilidade de pessoal entre os dois campos permite que conhecimentos e experiências sejam trocados de forma mais eficaz (“fertilização cruzada”), o que potencializa benefícios mútuos, já que os processos regulatórios podem se tornar mais eficientes e os decisores políticos podem adquirir conhecimentos específicos sobre o setor, permitindo-lhes tomar medidas mais adequadas (GEBHARDT; SAZ-CARRANZA, 2018).

São apontados, no entanto, vários efeitos que podem ser negativos nessa relação de porta giratória: (i) tornar-se instrumento para que funcionários públicos utilizem seus cargos para ganhos privados às custas do contribuinte; (ii) acessar funcionários públicos e informações de modo privilegiado; (iii) proporcionar a agentes privados vantagens injustas sobre seus concorrentes, devido ao conhecimento interno que possuem do setor público e que pode ser usado em seu benefício e potencialmente em detrimento da sociedade; (iv) lançar dúvidas sobre a integridade das ações que são realizadas pelas instituições públicas e da própria legislação; (v) exacerbar a desconfiança pública no governo, causando um declínio na participação cívica (RDWG, 2005).

O fato é que o pré e o pós-emprego público são situações da vida contemporânea que não podem ser completamente banidas, cabendo ao setor público disciplinar “um equilíbrio que encoraje a liberdade de movimentação e de emprego para os atuais e ex-funcionários, ao mesmo tempo em que protege o interesse público” (UNODC, 2022, p. 25). Nesse aspecto, “proibições e restrições podem ser consideradas como soluções temporárias, e os formuladores de políticas podem procurar estabelecer prazos razoáveis” para evitar a sua prática, adaptados à gravidade dos riscos reais e potenciais (OCDE, 2010, p. 22).

Bem resume essa problemática Dias Motta (2021), para quem é necessário estabelecer um tratamento ponderado que não engesse o setor público, mas também não o torne permissivo à prática de ilicitudes:

O desafio atual da regulação e da governança do setor tem sido justamente calibrar as limitações que podem e devem ser feitas aos indivíduos que atuam nestes casos em interação entre as esferas pública e privada. Se por um lado há interesse da Administração Pública de atrair e manter mão de obra qualificada, em sintonia com a realidade do mercado, bem como garantir o livre exercício profissional do público interessado, por outro, são necessárias cautelas diante do potencial lesivo embutido na migração livre e desimpedida de pessoal do serviço público para a iniciativa privada (e vice-versa), no que se refere à prática de condutas antiéticas e/ou corruptas, em interesse próprio ou de outrem.

Neste sentido, o tratamento do conflito de interesses deve ser feito de maneira ponderada, pois abordagens muito frouxas ou muito restritivas são capazes de resultar, de um lado, em burocracia, ineficiência e desencorajamento, ou, de outro, em práticas oportunistas, imorais ou mesmo corruptas (DIAS MOTTA, 2021, p. 2-3).

A atualidade de se estabelecer medidas adequadas ao enfrentamento da porta giratória pode ser percebida, por exemplo, nos resultados da última avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa. Ao examinar proibições e restrições impostas pelos países da União Europeia ao pós-emprego público, a avaliação consignou a necessidade de muitos países “melhorarem a situação quanto à mobilidade de pessoas com funções executivas no alto escalão do setor público para o setor privado e vice-versa” (GRECO, 2021, p. 10).

Não por outro motivo, o art. 12, 2, “e”, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção consagrou a necessidade de se prevenir conflito de interesses “impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria”, tendo por pressuposto que “essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo” (ONU, 2003).

A norma que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal do Brasil (Lei nº 12.813/2013) dedicou um dispositivo exclusivo para regulamentar situações de pós-emprego público e também disciplinar um período de “quarentena” de seis meses para aqueles integrantes que deixam o exercício de suas atividades públicas:

Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;

b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;

c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou

d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. (BRASIL, 2013).

Durante o período de “quarentena” a que estão sujeitos para evitar os efeitos negativos da porta giratória, autoridades que integraram o alto escalão do governo federal (art. 2º da Lei nº 12.813/2013) têm direito a uma remuneração compensatória pelo afastamento do mercado de trabalho, cujos requisitos para recebimento são regulamentados pelo Decreto nº 4.187/2002 (BRASIL, 2002).

A Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), da mesma forma, regulamenta algumas situações de mobilidade entre os setores público e privado, com o intuito de evitar conflito de interesses na participação do Conselho de Administração e na diretoria de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. O art. 17¹⁴ prevê período de “quarentena” para situações de pré-emprego público: 36 meses¹⁵ para aquele que atuou como “participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”; e três anos para quem “tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza”, com a pessoa controladora da estatal ou com a própria empresa pública ou sociedade de economia mista (BRASIL, 2016).

14 Vide considerações anteriores neste trabalho sobre a decisão cautelar proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 7331 (BRASIL, 2023).

15 O Projeto de Lei nº 2896/2022, aprovado na Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal, pretende diminuir esse prazo para 30 dias (BRASIL, 2022b).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A seção é dedicada à compreensão das concepções metodológicas que foram empregadas para a realização da pesquisa.

3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa tem abordagem qualitativa, em virtude da preponderância da análise interpretativa dos dados e informações que foram pesquisados a respeito da governança de conflito de interesses no setor público.

Conforme pontuam Gerhardt e Silveira (2009, p. 32) a respeito dessa abordagem científica, a pesquisa qualitativa tem sua preocupação voltada para “aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações”.

Quanto à natureza ou finalidade, a pesquisa empreendida pode ser classificada como aplicada. É que nesta a “preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial” (GIL, 2008, p. 27), adequando-se ao viés prático que se pretendeu conferir à proposta de práticas de governança pública.

O objetivo da pesquisa é descritivo, na medida em que o estudo explicita o fenômeno do conflito de interesses no setor público e sua governança pelos municípios brasileiros, apresentando conceitos, classificações, tipologias e boas práticas passíveis de adoção, sem a interferência direta do pesquisador.

Gil (2008), a propósito, explica que a pesquisa descritiva pode ser identificada porque tem como objetivo principal realizar a descrição das características de um determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações de variáveis, o que a diferencia da pesquisa de caráter exploratório ou explicativo.

No que toca ao delineamento do estudo, e levando-se em conta a classificação mencionada por Gerhardt e Silveira (2009), adota-se o procedimento bibliográfico, porque se realizou levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas, e também o procedimento documental, uma vez que foram pesquisadas fontes mais diversificadas e sem tratamento analítico para se identificar práticas de governança pública por municípios brasileiros.

A pesquisa empreendida, assim, pode ser sintetizada da seguinte forma:

Quadro 2 – Características metodológicas da pesquisa.

Características metodológicas da pesquisa	
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto à natureza	Aplicada
Quanto ao objetivo	Descritiva
Quanto ao delineamento	Bibliográfica
	Documental

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Gil (2008); Gerhardt e Silveira (2009).

3.2 Objeto da pesquisa

A pesquisa busca identificar práticas de governança pública que possam compor uma proposta factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros sobre conflitos de interesses.

O estudo, portanto, tem como objeto a governança municipal de conflitos de interesses e, como tal, pressupõe a compreensão do que sejam os institutos da governança pública e do conflito de interesses, bem como o adequado entendimento sobre os destinatários das práticas propostas: os municípios.

Na seção precedente, ao se explorar os aspectos teóricos da pesquisa, abordou-se a governança pública e o conflito de interesses no setor público.

As práticas de governança pública, como foi exposto, derivam da aplicação ao setor público de princípios e mecanismos da governança corporativa, associadas à ideia de boa administração e aplicação da teoria principal-agente. Elas partem de uma agenda de desenvolvimento direcionada à consecução de interesses públicos, que pressupõe, por sua vez, a adoção de medidas para a redução da corrupção, o aperfeiçoamento do Estado de Direito, o aumento da responsabilidade e da eficácia das instituições públicas e a melhoria do acesso e da participação dos cidadãos (BRASIL, 2020; FUKUYAMA, 2016; MATIAS-PEREIRA, 2010; RODRIK, 2008).

O conflito de interesses no setor público foi evidenciado como uma situação ocasionada pelo confronto entre interesses públicos e privados, em que estes últimos podem influenciar indevidamente, ainda que não o façam, o exercício da

função e o cumprimento de deveres de um agente público. Trata-se de fenômeno que coloca em risco a confiança depositada pela sociedade nas instituições públicas e, se não gerenciado adequadamente, pode ensejar a prática de atos de corrupção (BRASIL, 2019 e 2020; NAO, 2015; OECD, 2003 e 2005; OLDFIELD, 2017; UE, 2000 e 2018b; UNODC, 2022; WORLD BANK, 2012).

Os municípios, por seu turno, são entes federativos que compõe a República brasileira e gozam de autonomia em sua organização político-administrativa, na forma do que prescrevem os arts. 1º e 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Moares (2005, p. 254) afirma que a autonomia municipal caracteriza-se pela “tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”. A auto-organização se dá por meio da Lei Orgânica e edição das leis municipais. O autogoverno pela eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem ingerência dos governos federal e estadual. E a autoadministração pelo exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas que são asseguradas pela Constituição Federal.

De acordo com o IBGE (2023), atualmente há 5.570 municípios no país¹⁶, cuja distribuição territorial por estado, em ordem decrescente, ocorre da seguinte maneira:

Quadro 3 – Distribuição territorial dos municípios por estado.

Estado	Número de municípios
Minas Gerais	853
São Paulo	645
Rio Grande do Sul	497
Bahia	417
Paraná	399
Santa Catarina	295
Goiás	246
Piauí	224

¹⁶ O próprio órgão afirma em sua Agência de Notícias, porém, que há estudo deste ano atualizando o número de municípios para 5.568 (IBGE, 2023). Esse dado não consta ainda inserido nas informações e estatísticas oficiais que são disponibilizadas.

Paraíba	223
Maranhão	217
Pernambuco	184
Ceará	184
Rio Grande do Norte	167
Pará	144
Mato Grosso	141
Tocantins	139
Alagoas	102
Rio de Janeiro	92
Mato Grosso do Sul	79
Espírito Santo	78
Sergipe	75
Amazonas	62
Rondônia	52
Acre	22
Amapá	16
Roraima	15

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2023).

No âmbito do Poder Executivo dos municípios, a chefia incumbe ao prefeito, que exerce funções de governo e funções administrativas, em conformidade com a Lei Orgânica. As funções de governo relacionam-se a tarefas políticas, como a representação do ente; tarefas legislativas, como a sanção e veto a projetos de leis; e tarefas executivas estrito senso, como o planejamento e a execução das diretrizes e negócios da administração municipal. As funções administrativas são as que abarcam grande parte das atividades, relacionando-se, por exemplo, à execução das leis municipais, gerenciamento do patrimônio, gestão dos servidores e supervisão das obras e serviços municipais (SILVA, 2022).

3.3 Coleta dos dados

A pesquisa para identificar práticas de governança pública sobre conflito de interesses passíveis de implementação nos municípios centrou-se em dois eixos.

O primeiro eixo consistiu no levantamento de iniciativas, recomendações, guias e proposições sobre conflito de interesses no setor público que pudessem ser compelidas e contribuir para a formulação de uma proposta de práticas de governança factível de aplicação à realidade dos entes municipais.

A busca, exame e seleção das informações aptas a compor a proposta ocorreu entre agosto de 2022 e setembro de 2023, por meio de consulta a material bibliográfico e documental disponibilizado por organismos públicos nacionais e internacionais, entidades não governamentais e órgãos multilaterais que atuam no aprimoramento da governança pública em suas mais diferentes áreas.

No panorama nacional, em decorrência da Lei nº 12.813/2013, a pesquisa teve por foco o conhecimento produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Na esfera internacional, o estudo priorizou o referencial de organismos e entidades proeminentes na abordagem de práticas de governança pública, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Transparência Internacional e a União Europeia, entre outros.

O segundo eixo consistiu no mapeamento de iniciativas do Poder Executivo dos municípios sobre governança de conflito de interesses, eventualmente já implementadas no território brasileiro, que também pudessem ser incluídas em uma proposta de práticas de governança municipal a respeito dessa temática.

A procura por experiências municipais realizou-se entre os meses de julho e setembro de 2023, tendo-se por base as 26 capitais dos estados: Aracaju (Sergipe), Belém (Pará), Belo Horizonte (Minas Gerais), Boa Vista (Roraima), Campo Grande (Mato Grosso do Sul), Cuiabá (Mato Grosso), Curitiba (Paraná), Florianópolis (Santa Catarina), Fortaleza (Ceará), Goiânia (Goiás), João Pessoa (Paraíba), Macapá (Amapá), Maceió (Alagoas), Manaus (Amazonas), Natal (Rio Grande do Norte), Palmas (Tocantins), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Porto Velho (Rondônia), Recife (Pernambuco), Rio Branco (Acre), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Salvador (Bahia), São Luís (Maranhão), São Paulo (São Paulo), Teresina (Piauí) e Vitória (Espírito Santo).

A opção por esse recorte se deve ao fato desses entes federativos, em um universo de mais de cinco mil municípios, presumidamente contarem com uma organização político-administrativa melhor estruturada em comparação com municípios de pequeno e médio porte, de modo a propiciar, ao menos em tese, a possibilidade de identificação de melhores práticas de governança voltadas à prevenção, identificação e gerenciamento de conflitos de interesses.

A pesquisa envolveu a busca e análise de dados abertos: atos normativos como leis orgânicas, códigos de ética, estatutos dos servidores municipais, decretos e regulamentos disponibilizados na rede mundial de computadores; programas e experiências divulgadas nas páginas eletrônicas do Executivo; e informações sobre conflitos de interesses (e suas tipologias) veiculadas pelos entes municipais, inclusive por intermédio de suas Controladorias.

3.4 Limitações da pesquisa

Como toda pesquisa, a que foi empreendida para essa dissertação também esteve sujeita a dificuldades e limitações, cuja descrição mostra-se relevante para melhor compreensão dos resultados e discussões tratados na seção seguinte.

A primeira questão a ser destacada diz respeito ao exame e seleção de iniciativas, recomendações, guias e proposições sobre conflito de interesses identificados no cenário internacional. Isso porque o material obtido nas pesquisas foi produzido a partir da experiência de Estados estrangeiros que não possuem, necessariamente, a mesma cultura e estrutura legal dos órgãos componentes do setor público brasileiro, circunstância que pode influenciar na seleção de práticas de governança pública voltadas aos municípios, notadamente quando considerado que o modelo federativo brasileiro, ao incluir os municípios em associação com a União e os estados, é um arranjo *sui generis*.

O mapeamento das eventuais experiências implementadas na esfera municipal sobre a governança de conflito de interesses constitui a segunda questão a ser apontada. O Brasil é composto por mais de cinco mil municípios e, por isso, não seria faticamente viável identificar as iniciativas porventura executadas em todos eles. Optou-se, como explicado no tópico anterior, pelo recorte das 26 capitais dos estados, em virtude de sua potencial estrutura para a implementação de boas práticas, sujeitas a serem replicadas em uma proposta de governança.

Por fim, como terceira questão digna de registro, tem-se a ausência de padronização nas páginas eletrônicas e portais da transparência dos municípios pesquisados. Diante da autonomia que cada ente possui para disponibilizar as informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação, foram encontrados diversos arranjos institucionais, implicando maior dificuldade e tempo dispendido para a localização dos dados e informações que interessavam à pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seção trata dos resultados e discussões da pesquisa.

Para tanto, serão abordadas as práticas de governança sobre conflito de interesses no setor público que foram identificadas na pesquisa, segmentando-as em conformidade com os eixos do levantamento realizado: descrição das principais iniciativas recomendadas em âmbito internacional e exposição das experiências municipais identificadas no Brasil sobre a temática.

A partir dessas informações, será na sequência apresentada como resultado da pesquisa uma proposta de práticas de governança pública factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros com o objetivo de prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses.

4.1 Práticas sobre conflito de interesses no setor público

São compiladas a seguir iniciativas identificadas sobre governança pública de conflito de interesses, voltadas à aplicação aos municípios.

4.1.1 O que recomendam as iniciativas internacionais

A pesquisa constatou que a OCDE tem sido, ao menos nos últimos 20 anos, a entidade propulsora para a implementação de práticas de governança sobre conflito de interesses no setor público. A regulamentação do tema inclusive é cobrada como requisito para ingresso de Estados na entidade, o que levou o Brasil a aprovar a Lei nº 12.813/2013, direcionada ao Poder Executivo federal.

O trabalho desenvolvido pela OCDE, notadamente diante do dinamismo e interação que têm crescido entre os setores público e privado, despertou a atenção de outros organismos internacionais, que passaram a agregar o tema às suas pautas de boa governança pública e combate à corrupção, como foi o caso, entre outros, da Transparência Internacional, Banco Mundial, União Europeia, G20 e ONU, ganhando repercussão em relação a esta última a regulamentação consagrada em três dispositivos da Convenção Contra a Corrupção.

O levantamento de iniciativas, recomendações, guias e proposições sobre conflito de interesses provenientes desses organismos, em conjugação com a

produção de conhecimento realizada por outros órgãos e entidades de diferentes países desde então, inclusive incorporados a ações que têm sido sugeridas no Brasil pela CGU e pelo TCU, permite a compilação de um conjunto de recomendações e boas práticas de governança pública a seguir elencado.

(A) Conflitos de interesses são fatos da vida que não podem ser banidos completamente do setor público, porque agentes públicos integram a sociedade e, como tal, eventualmente vão possuir relações e interesses que colidam, ainda que potencialmente, com o desempenho de suas funções. Por isso, é necessário que práticas de governança invistam sobretudo na área de prevenção, identificação e gerenciamento de conflitos (JENKINS, 2015; OECD, 2003, 2005, 2007).

(B) O setor público deve se atentar para o fato de que interesses privados não se limitam a interesses financeiros ou que geram um benefício pessoal direto ao agente público. Um conflito de interesses pode envolver atividades privadas legítimas, afiliações e associações em organizações políticas, sindicatos e entidades não governamentais, e relações familiares, entre outras situações, se esses interesses puderem razoavelmente ser considerados suscetíveis de influenciar indevidamente o desempenho das funções de um agente público (GENÇKAYA, 2008; ICAC, 2019; OECD, 2003, 2005; UE, 2019).

(C) A governança pública deve levar também em consideração que um conflito de interesses não ocorre apenas durante o período em que o agente público está investido em sua função. Ele pode ocorrer em fase anterior ou posterior ao desempenho das atividades no setor público, nos denominados períodos pré e pós-emprego público (CPCP, 2020; GRECO, 2021; OEA, 2023; OECD, 2003, 2005, 2010, 2015; OLDFIELD, 2017; UE, 2019; UNODC, 2022).

(D) A adoção de práticas de governança sobre conflito de interesses pressupõe a prévia identificação pelo setor público de quais comportamentos (tipologias), por serem mais recorrentes e/ou apresentarem risco ao patrimônio e à confiança depositada pelos cidadãos nas instituições públicas, necessitam de regulamentação (CPCP, 2020; DEMMKE *et al.*, 2008; ICAC, 2019; UE, 2019).

(E) A regulamentação, por se relacionar a condutas humanas do cotidiano, envolve aspectos, sociais, econômicos, culturais e jurídicos. Devem ser também observados os diferentes padrões da organização pública, pois haverá categorias de cargos públicos com poderes, tarefas, funções e ambientes distintos, demandando assim diferentes desafios éticos (DEMMKE *et al.*, 2008).

(F) Entre as áreas que normalmente estão sujeitas a maior risco no setor público, para fins de regulamentação, estão aquelas que envolvem a interface entre os setores público e privado (parceria público-privada, por exemplo), as compras e contratações, a nomeação de funcionários e aquelas com funções regulatórias, de licenciamento e de fiscalização (JENKINS, 2015; OECD, 2003; UNODC, 2022).

(G) A regulamentação deve ser proporcional à natureza de risco da atividade e à probabilidade de sua ocorrência. Dessa forma, o baixo risco de um conflito menos grave pode ser tratado pelas disposições de um Código de Ética, ao passo que o alto risco de um conflito mais grave demanda uma política de tratamento mais explícita e fortes controles de gestão e supervisão (NAO, 2015, 2017).

(H) A regulamentação deve estabelecer normas de conduta que descrevam de uma forma clara e realista as circunstâncias e relacionamentos que podem levar a uma situação de conflito de interesses, com a finalidade de prevenir qualquer influência indevida de interesses privados que possa comprometer, ou pareça comprometer, o exercício das atribuições de um funcionário público (GRECO, 2021; OEA, 2023; OECD, 2003, 2005; UNODC, 2022).

(I) A disciplina normativa pode se dar por meio de norma específica que contenha definições, procedimentos preventivos, divulgação e gestão de conflitos, além de procedimentos para investigação e imposição de sanções. Isso sem prejuízo de se regulamentar em legislação distinta, como estatutos ou códigos, as normas de aplicação geral sobre a conduta de agentes públicos (GRECO, 2021; OECD, 2003, 2005; UNODC, 2022).

(J) Na ausência de proibições específicas, existem interesses e atividades que recorrentemente podem configurar conflito de interesses no setor público: utilização ou desvio de recursos, exercício de atividades externas incompatíveis, uso de informação privilegiada, patrocínio de interesses privados, recebimento de presentes e benefícios, nepotismo e porta giratória (GENÇKAYA, 2008; JENKINS, 2015; NUNES, 2010; OECD, 2003, 2005, 2007, 2010; UE, 2019; UNODC, 2022).

(K) Autoridades que ingressaram no exercício da função pública por meio de eleição costumam estar sujeitas a procedimentos específicos, como a divulgação de seus ativos e interesses, e responsabilização mais rigorosa do que os demais integrantes do setor público. Quanto maior a posição do titular de cargo na hierarquia administrativa, maior a probabilidade deste utilizar poderes discricionários na tomada de decisões (CARDONA, 2015; UNODC, 2022).

(L) Entre os mecanismos eficazes para prevenção, identificação e gestão de conflitos de interesses está a implementação de um sistema periódico para a divulgação financeira e de interesses de determinadas categorias de agentes públicos. Os formulários de declaração costumam incluir ativos móveis e imóveis, fontes de rendimento, valores mobiliários e ações, contas bancárias, passivos e atividades desempenhadas antes da posse (GRECO, 2021; JENKINS, 2015; OECD, 2003, 2005, 2007; WORLD BANK, 2012, 2019).

(M) Em sistemas com grande número de divulgações financeiras e sem recursos para analisar todos os formulários de declaração, é recomendável a criação de um sistema de verificação baseado em risco. Além disso, é preferível que o preenchimento e entrega das informações seja realizado de modo eletrônico, a fim de permitir o cruzamento de dados (UNODC, 2022; WORLD BANK, 2012, 2019).

(N) As políticas, processos e procedimentos para prevenção e gestão de conflitos de interesses podem também incluir como medidas estratégicas a renúncia ao exercício de uma atividade externa pelo agente público; a declaração de impedimento para tomada de decisão; o afastamento temporário de determinada atividade; a realocação de área e mesmo a exoneração, além de mecanismos de monitoramento permanente, como o controle interno, a auditoria e o fluxo de tratamento de denúncias e reclamações (GENÇKAYA, 2008; ICAC, 2019; OECD, 2003, 2005, 2007; OLDFIELD, 2017; UE, 2019; UNODC, 2022).

(O) Prática de governança relacionadas a compras e contratações públicas podem incluir a disciplina de restrições específicas sobre conflito de interesses para essas áreas, acompanhada de outras exigências complementares, como obrigar fornecedores e funcionários públicos a declararem a ausência de conflito antes da adjudicação do contrato; inserir no edital de licitação a previsão de que contratos assinados em situação de conflito serão anulados, com a aplicação de penalidades; e declarar inidônea para licitar e contratar o fornecedor flagrado pelo setor público em situação de conflito (MARTINI, 2013; UNODC, 2022).

(P) A criação de condições para um setor público profissional e baseado no mérito, que se dedica aos valores do serviço público e da boa governança, é também uma salvaguarda importante contra a influência indevida dos interesses privados. Isso inclui assegurar procedimentos de recrutamento e promoção justos, transparentes e baseados em critérios objetivos, além de observar a segregação de funções (GRECO, 2021; UNODC, 2022).

(Q) O pré e o pós-emprego público são situações que demandam atenção e tratamento equilibrado, de modo a não desencorajar a liberdade de movimentação, ao mesmo tempo em que proteja o interesse público. Embora o movimento entre os setores público e privado contribua para a qualificação de profissionais, a porta giratória (*revolving door*) ocasionada por tal situação pode aumentar o risco de conflitos para os novos funcionários e a possibilidade de influência para os ex-funcionários, que poderão obter tratamento preferencial ou vantagem indevida (CPCP, 2020; DEMMKE *et al.*, 2008; GRECO, 2021; MARTINI, 2015; OECD, 2003, 2005, 2007, 2010, 2015; RDWG, 2005; UNODC, 2022).

(R) Limites temporais ou períodos de quarentena são ferramentas úteis para restringir o lobby pós-emprego público, as trocas da porta giratória e o uso de informações privilegiadas. E, ao considerar o prazo de vigência dessas medidas, fatores importantes a serem avaliados incluem a razoabilidade, a proporcionalidade e a gravidade da violação potencial que se pretende prevenir (MARTINI, 2015; OECD, 2010, 2015; RDWG, 2005; UE, 2019; UNODC, 2022).

(S) Uma abordagem proativa da gestão de conflitos de interesses não se apoia somente no estabelecimento de normas, devendo necessariamente incentivar uma cultura de integridade em que agentes públicos são encorajados a realizar consulta e buscar orientação sobre a prevenção de potenciais situações de conflito de interesses antes que eles prejudiquem a instituição (BRASIL, 2019; GENÇKAYA, 2008; OECD, 2003, 2005, 2010; UE, 2019; UNODC, 2022).

(T) Abordagens para melhorar a cultura organizacional sobre conflito de interesses devem incluir o comprometimento das lideranças; o treinamento dos funcionários públicos, a fim de aperfeiçoar sua capacidade de tomada de decisão; e o estabelecimento de estruturas e canais de comunicação para dar orientação e aconselhamento em tempo hábil, de modo a resolver uma situação de conflito antes que ela implique violação a regras (BRASIL, 2019; CARDONA, 2015; CPCP, 2020; GRECO, 2021; OECD, 2003, 2005, 2007, 2010; UE, 2019; UNODC, 2022).

(U) Todas as políticas e procedimentos para prevenção e gestão de conflitos de interesses devem envolver mecanismos para assegurar a transparência, como a divulgação do nome dos agentes públicos com funções relevantes e a disponibilização de informações sobre encontros e reuniões do alto escalão. Esses mecanismos contribuem para que o controle seja realizado também pela imprensa e pela sociedade civil (CARDONA, 2015; OECD, 2003, 2005, 2010; UNODC, 2022).

(V) Quando for necessária a imposição de sanções, é imprescindível que elas sejam eficazes, proporcionais, dissuasórias e aplicadas em tempo hábil. As penalidades são eficazes quando enfrentam adequadamente a infração, dissuasórias quando possuem o efeito de desencorajar a sua prática futura e proporcionais quando correspondem à natureza e gravidade da infração cometida (DEMMKE *et al.*, 2008; OECD, 2007; UNODC, 2022).

(W) Para que se obtenham respostas organizacionais adequadas, um ou mais órgãos do setor público deve ser designado como responsável pela supervisão dos sistemas de prevenção e gestão de conflitos de interesses que forem implementados (BRASIL, 2019; OECD, 2005; UNODC, 2022).

(X) Novas formas de parceria entre os setores público e privado e o crescente engajamento dos governos com a sociedade civil fazem com que os conflitos de interesses tomem novas formas, apresentando novos desafios aos gestores públicos. Por isso, a implementação, eficácia e relevância das políticas relacionadas a conflitos de interesses devem ser revistas periodicamente, permitindo-se que desse processo de discussão participem partes interessadas, como o setor privado e a sociedade civil (OECD, 2005; UNODC, 2022).

(Y) Em muitas instituições públicas, o enfrentamento dos conflitos de interesses faz parte de um programa mais abrangente de ética ou combate à corrupção que foi implementado. Dessa forma, o sistema de prevenção e gestão de conflitos pode estar acompanhado de sistemas que lidam com um espectro maior de funções (GRECO, 2021; OECD, 2007; UNODC, 2022).

(Z) O surgimento de um conflito de interesses no setor público não é sinônimo, necessariamente, da prática de um ato de corrupção, embora possa ser tratado como uma forma de abuso da função pública que mina a confiança depositada pelos cidadãos nas instituições e se reconheça que, quando não for gerenciado de maneira adequada, pode resultar em corrupção (NAO, 2015; OECD, 2003, 2005, 2007; OLDFIELD, 2017; UNODC, 2022).

4.1.2 O que evidenciam as experiências municipais

A pesquisa efetuou seu levantamento no Poder Executivo das 26 capitais dos estados brasileiros com a finalidade de identificar práticas de governança municipal que abordassem conflitos de interesses.

No universo de mais de cinco mil municípios que existem no Brasil, a escolha pelas capitais, como exposto na seção precedente sobre a metodologia empregada, deveu-se ao fato desses entes federativos presumidamente contarem com uma organização político-administrativa melhor estruturada em comparação com municípios de pequeno e médio porte, de modo a propiciar, ao menos em tese, a possibilidade de identificação de melhores práticas de governança voltadas à prevenção, identificação e gerenciamento de conflitos de interesses.

O primeiro elemento pesquisado foi a estrutura normativa que dá lastro à aplicação de práticas de governança pública, com o objetivo de aferir se os municípios têm alguma regulamentação organizada sobre conflito de interesses e, em caso positivo, de que modo ela está disposta: se em norma específica, por meio de lei ou decreto, ou prevista em tipologias inseridas no Código de Ética, Estatuto dos Servidores Públicos, Lei Orgânica ou outros atos regulamentares.

O resultado da estrutura normativa encontrada pode ser evidenciado da seguinte forma, representando-se a identificação de atos normativos com “Sim” e a não localização com “Não”:

Quadro 4 – Estrutura normativa sobre conflito de interesses nas capitais dos estados.

Município	Há norma específica tratando sobre conflito de interesses?	Há tipologias de conflito de interesses descritas no Código de Ética?	Há tipologias de conflito de interesses descritas no Estatuto do Servidor?	Há tipologias de conflito de interesses previstas em Lei Orgânica ou outra norma?
Aracaju	Não	Sim	Sim	Sim
Belém	Não	Não	Sim	Sim
Belo Horizonte	Sim	Sim	Sim	Sim
Boa Vista	Não	Não	Sim	Sim
Campo Grande	Não	Sim	Sim	Sim
Cuiabá	Não	Sim	Sim	Sim
Curitiba	Não	Não	Sim	Sim
Florianópolis	Não	Não	Sim	Sim
Fortaleza	Não	Sim	Sim	Sim
Goiânia	Não	Não	Sim	Sim
João Pessoa	Não	Não	Sim	Sim
Macapá	Não	Não	Sim	Sim
Maceió	Não	Não	Sim	Sim
Manaus	Não	Não	Sim	Sim
Natal	Não	Não	Sim	Sim

Palmas	Não	Não	Sim	Sim
Porto Alegre	Não	Sim	Sim	Sim
Porto Velho	Não	Sim	Sim	Sim
Recife	Não	Sim	Sim	Sim
Rio Branco	Não	Não	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Não
Salvador	Não	Sim	Sim	Sim
São Luís	Não	Não	Sim	Sim
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim
Terezina	Não	Não	Sim	Sim
Vitória	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor com base em normas municipais.

Os 26 municípios pesquisados contam com algum ato normativo que aborda conflito de interesses. Porém, apenas três, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, possuem lei ou decreto específico, disciplinando tipologias e práticas de governança aplicáveis para sua prevenção e gerenciamento.

Belo Horizonte editou o Decreto nº 15.893, de 10 de março de 2015, que dispõe sobre situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo municipal, os requisitos e restrições a quem tenha 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.

O Rio de Janeiro publicou o Decreto nº 51.260, de 3 de agosto de 2022, que trata sobre a obrigatoriedade de observância dos princípios e regras de integridade pública por parte dos agentes públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, veda a prática de atos que configurem conflito de interesses e estabelece procedimentos de avaliação prévia para a nomeação de agentes.

São Paulo é o único município entre os pesquisados que regulamentou o tema, ainda que parcialmente, por meio de lei. A Lei nº 17.273, de 14 janeiro de 2020, ao organizar a Política Municipal de Prevenção da Corrupção, disciplinou as hipóteses de conflito de interesses após o exercício de cargo, emprego ou função pública no âmbito do Poder Executivo Municipal, e a competência Controladoria-Geral do Município para estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses.

Há também 12 municípios que optaram por disciplinar hipóteses de conflito de interesses em Código de Ética ou de Conduta para os agentes integrantes do quadro do Poder Executivo: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Apesar disso, apenas seis desses Códigos trazem dispositivos que, ao descrever condutas, fazem referência à sua caracterização como conflito de interesses, consagrando-as em uma categoria própria de infração: Cuiabá, Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, São Paulo e Vitória.

Em todos os Estatutos do Servidor dos 26 municípios foram encontradas tipologias de conflito de interesses, embora em nenhum deles haja a devida categorização jurídica das infrações como tal. Essas normas consagram vedações a funcionários públicos que tipificam infrações disciplinares e, entre elas, há tipologias de conflito de interesses, especialmente sobre o exercício de atividades consideradas incompatíveis, o recebimento de presentes, o uso do cargo para patrocinar interesse pessoal ou de terceiro, e a ascendência hierárquica sobre familiares, as quais serão melhor detalhadas oportunamente.

A mesma situação se repetiu na análise das Lei Orgânicas. Nos 26 municípios pesquisados foram localizadas disposições esparsas sobre tipologias de conflito de interesses, sem mencioná-las com esse tratamento jurídico. Comumente, as situações de conflito de interesses presentes dizem respeito apenas a proibições impostas ao Prefeito e são menos abrangentes do que aquelas incidentes ao restante do funcionalismo municipal nos Estatutos do Servidor. Elas envolvem vedações à celebração de contratos com órgãos da administração pública municipal, ao exercício de atividades empresariais durante o mandato e ao desempenho concomitante de outro cargo ou função pública.

Identificada essa estrutura normativa, o próximo elemento pesquisado foi centrado na detecção das principais tipologias de conflito de interesses descritas pela literatura e em práticas recomendadas de governança pública e presentes nos atos normativos municipais: exercício de atividades externas incompatíveis, uso de informação privilegiada, patrocínio de interesses privados, recebimento de presentes e benefícios, nepotismo e porta giratória (*revolving door*). Optou-se pela não inclusão da tipologia relacionada à utilização ou desvio de recursos, porque se trata de conduta com ampla tradição de normatização no país, em razão de sua gravidade e recorrência no âmbito da administração pública.

O resultado das tipologias de conflito de interesses encontradas pode ser visualizado no quadro a seguir, representando-se a identificação de tipologias com “Sim” e a não localização com “Não”:

Quadro 5 – Tipologias de conflito de interesses na legislação das capitais dos estados.

Município	Atividades incompatíveis	Informação privilegiada	Patrocínio de interesses	Recebimento de presentes	Nepotismo	Porta giratória
Aracaju	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Belém	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Belo Horizonte	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Boa Vista	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Campo Grande	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Cuiabá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Curitiba	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Florianópolis	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Fortaleza	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Goiânia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
João Pessoa	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Macapá	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Maceió	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Manaus	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
Natal	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Palmas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Porto Alegre	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Porto Velho	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Recife	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Rio Branco	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Salvador	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
São Luís	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Terezina	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Vitória	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor com base em normas municipais.

Os 26 municípios pesquisados contam com alguma disciplina normativa regulamentando o exercício de atividades externas incompatíveis com o cargo ou emprego público, o recebimento de presentes e o nepotismo.

A tipologia relacionada ao exercício de atividades incompatíveis geralmente está inserida na legislação com o propósito de impedir que funcionários públicos municipais participem da gerência ou administração de sociedades privadas; desempenhem condutas empresariais, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; atuem como procurador ou intermediário em repartições públicas; ou, de qualquer modo, exerçam quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

O recebimento de presentes é vedado em todos os municípios analisados, geralmente com uma disposição padrão constante do Estatuto do Servidor que proíbe “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie”. Porém, diferenciam presentes de brindes os municípios de Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo, possibilitando-se o recebimento de brindes em todos eles, com exceção de Porto Alegre.

Em São Luís, por exemplo, o Código de Ética admite brindes que não tenham valor comercial ou que, sendo distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou em eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassem o valor de um salário mínimo. Já no município de São Paulo o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração autoriza brindes que não tenham valor comercial ou que sejam distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou em eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Com relação ao nepotismo, a maioria dos municípios pesquisados, notadamente os que não possuem Código de Ética implementado, tem em regra apenas uma única disposição sobre o tema inserida no Estatuto do Servidor, vedando aos funcionários públicos manter, sob sua chefia imediata, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau. Isso demonstra que, além de o tema receber pouca atenção do legislador municipal, embora se trate de uma discussão constante no debate da integridade, não houve a preocupação de adequar as normas locais ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante 13, que caracteriza o nepotismo até o terceiro grau de parentesco.

Na contramão desse cenário, o município de Salvador possui regulamento próprio (Decreto nº 23.781/2013) para coibir a prática do nepotismo não apenas nas nomeações de agentes, mas também na contratação de serviços, celebração de convênios e instrumentos equivalentes.

O Rio de Janeiro, da mesma forma, veda em seu Decreto nº 51260/2022 a contratação de pessoa jurídica que tenha em seu quadro societário familiar de agente público vinculado, direta ou indiretamente, a unidades administrativas na linha hierárquica daquela encarregada da contratação, independentemente da modalidade adotada, aplicando-se a vedação inclusive ao nepotismo cruzado, assim considerado os ajustes para burlar as restrições de parentesco, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas.

O município de Vitória, por sua vez, prevê em seu Código de Ética vedação a quatro situações relacionadas a cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de agentes públicos, sob pena de nulidade: exercício sob sua subordinação de cargo em comissão ou de função gratificada; contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público; contratação, em casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam eles sócios; manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar tais familiares como empregados.

A tipologia relacionada a patrocínio de interesses não foi localizada apenas na estrutura normativa do município de Manaus, estando presente nas demais 25 capitais pesquisadas. Para tanto, considerou-se a proibição existente na maioria dos Códigos de Ética e Estatutos do Servidor sobre a conduta de “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”, recorrentemente prevista nesses termos como infração, ou a constante nas Leis Orgânicas sobre a impossibilidade de o Prefeito “patrocinar causas” em que sejam interessadas pessoas jurídicas de direito público.

A regulamentação quanto ao uso de informação privilegiada foi identificado na estrutura normativa de 15 municípios: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória. Nesses entes, em regra, a conduta do funcionário público de divulgar ou fazer uso de informação privilegiada ou confidencial obtida no exercício da função, em benefício próprio ou de terceiro, é vedada e prevista como infração ética ou disciplinar, sujeita a sanções.

Os municípios de Belo Horizonte, Porto Velho, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo também definem o conceito de informação privilegiada, assim o fazendo de forma idêntica ou bastante similar ao que prevê a lei que trata do conflito de

interesses no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2013). Dessa forma, a informação privilegiada é tratada como aquela que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão, que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

A pesquisa ainda identificou que nove das 26 capitais estudadas possuem alguma regulamentação sobre movimento de entrada e saída de agentes entre os setores público e privado, conhecido como porta giratória (*revolving door*): Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, Rio de Janeiro, São Luís, São Paulo e Vitória. Em todos eles, as disposições normativas estabelecem restrições ao período conhecido como pós-emprego público, que se relaciona a situações materializadas posteriormente à saída do agente público de seu cargo ou emprego junto ao Poder Executivo municipal.

Os municípios de Belo Horizonte e Curitiba estabelecem restrições por intermédio da Lei Orgânica. Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, São Luís e Vitória por meio de seu Código de Ética. E Rio de Janeiro e São Paulo mediante decreto e lei, respectivamente.

Os destinatários dessas regras, as condutas vedadas e o prazo em que não é possível manter vínculo com o setor público depois do término do mandato, demissão ou exoneração (a denominada quarentena) variam:

Quadro 6 – Movimento da porta giratória na legislação de capitais dos estados.

Município	Destinatários	Conduta vedada	Quarentena
Belo Horizonte	Prefeito, Vice-Prefeito, ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo, até o segundo grau, ou por adoção, e os servidores e empregados públicos municipais.	Firmar contrato com o Município.	6 meses
Curitiba	Secretários Municipais, Procurador-Geral, Presidentes de entidades municipais e ocupantes de funções que possibilitem ordenação de despesas públicas, bem como seus	Ser diretor, proprietário, controlador ou integrar conselho de empresa fornecedora ou que firme qualquer modalidade de contrato da Administração Indireta com o Município.	180 dias

	cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.		
Fortaleza	Prefeito, Vice-Prefeito e servidores municipais.	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenham participado. - Prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal a que estiveram vinculados ou com que tenham tido relacionamento direto e relevante. 	6 meses
Porto Alegre	Aquele que exerça, ainda que transitoriamente e sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, parceria, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública em órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do Poder Executivo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo ou função que ocupava. - Prestar consultoria à pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou entidade da Administração Pública Municipal. - Aceitar cargo de administrador, conselheiro ou estabelecer vínculo contratual ou empregatício com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento-institucional. 	6 meses
Porto Velho	Agentes políticos, servidores públicos e todo aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função no Poder Executivo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. - Aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; - Celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo Municipal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego. - Intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. 	6 meses
Rio de Janeiro	Aquele que exerce mandato, cargo, função ou emprego na administração pública,	- Prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo,	6 meses

	<p>ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, convênio, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, inclusive os integrantes da alta administração e de conselhos de administração, fiscal ou consultivo, os estagiários, residentes, e os congêneres.</p>	<p>função ou emprego.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo, função ou emprego ocupado. - Celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo, os função ou emprego. - Intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo, função ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo, função ou emprego. 	
São Luís	<p>Servidor ocupante de cargo em comissão.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo. - Prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício do cargo. - Estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de cargo público. - Intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício do cargo. 	6 meses
São Paulo	<p>Titular de cargo, emprego ou função pública no âmbito do Poder Executivo Municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço à pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. - Aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado. - Celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo Municipal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que 	

		<p>tenha ocupado o cargo ou emprego.</p> <p>- Intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo, emprego ou função pública ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo, emprego ou função pública.</p>	
Vitória	<p>Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e seus equivalentes hierárquicos nos órgãos da Administração Direta, do cargo.</p> <p>ocupantes dos cargos de Presidência e Diretoria integrantes da estrutura básica das entidades da Administração Indireta do Município.</p>	<p>- Atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo.</p> <p>- Prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública.</p> <p>- Aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.</p> <p>- Intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Municipal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.</p>	4 meses

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normas municipais pesquisadas.

Os municípios de Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo também vedam que o agente público, a qualquer tempo depois de sua saída, divulgue ou faça uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas.

Uma vez identificada a estrutura normativa dos 26 municípios pesquisados e as tipologias de conflito de interesses que nela estão consagradas, procurou-se investigar se esse arcabouço legal é seguido de práticas de governança pública implementadas e divulgadas com o objetivo de prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses no Poder Executivo municipal.

Foi avaliado, com esse propósito, se os municípios concretizam e divulgam em suas páginas institucionais quatro medidas que constam entre as práticas de governança pública recomendadas sobre a temática: disponibilização de canal para consulta e orientação sobre dúvidas quanto à ocorrência de conflitos de interesses;

capacitação do funcionalismo público para prevenir e identificar conflitos de interesses; implementação de um fluxo próprio para recebimento, tratamento e gerenciamento das situações de conflito de interesses; e divulgação da agenda atualizada de reuniões e encontros do Prefeito.

O resultado das práticas de governança pública implementadas e divulgadas sobre conflito de interesses pode ser visualizado no quadro a seguir, representando-se a identificação de práticas com “Sim” e a não localização com “Não”:

Quadro 7 – Práticas de governança de conflito de interesses nas capitais dos estados.

Município	Disponibilização de consulta	Capacitação do funcionalismo	Implementação de fluxo próprio	Divulgação da agenda
Aracaju	Não	Não	Não	Não
Belém	Não	Não	Não	Sim
Belo Horizonte	Sim	Sim	Sim	Sim
Boa Vista	Não	Não	Não	Não
Campo Grande	Não	Sim	Não	Não
Cuiabá	Sim	Não	Não	Não
Curitiba	Não	Não	Não	Não
Florianópolis	Não	Não	Não	Não
Fortaleza	Sim	Não	Não	Não
Goiânia	Não	Não	Não	Sim
João Pessoa	Não	Não	Não	Não
Macapá	Não	Não	Não	Não
Maceió	Não	Não	Não	Não
Manaus	Não	Não	Não	Não
Natal	Não	Não	Não	Não
Palmas	Não	Não	Não	Não
Porto Alegre	Sim	Não	Não	Não
Porto Velho	Sim	Sim	Não	Não
Recife	Não	Não	Não	Não
Rio Branco	Não	Não	Não	Não
Rio de Janeiro	Sim	Não	Não	Não
Salvador	Não	Não	Não	Não
São Luís	Não	Não	Não	Não
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim
Terezina	Não	Não	Não	Não
Vitória	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas páginas institucionais pesquisadas.

A disponibilização de um canal de consulta e orientação, a fim de que funcionários públicos possam sanar dúvidas sobre relacionamentos e atividades privadas que possam configurar infração, evitando assim conflito de interesses no desempenho de suas atribuições, foi localizada em sete entes: Belo Horizonte, Cuiabá, Fortaleza, Porto Alegre, Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo.

O município de Belo Horizonte, por exemplo, possibilita que o agente integrante de seu quadro de pessoal consulte em portal de serviços na internet a Comissão Mista de Avaliação de Situações de Conflitos de Interesses sobre a existência de conflito de interesses ou realize um pedido de autorização para o exercício de atividade privada. Informações sobre esse procedimento são facilmente acessados na página da Controladoria-Geral da municipalidade.

Atividades específicas de capacitação do funcionalismo público sobre a prevenção e identificação de conflitos de interesse foram identificadas em cinco capitais: Belo Horizonte, Campo Grande, Porto Velho, São Paulo e Vitória. Para tanto, foi considerada a divulgação de cursos ou encontros de treinamento, bem como a disponibilização de material produzido pelo município sobre a temática, a exemplo de informes, cartilhas ou manuais destinados a agentes públicos.

A esse respeito, verificou-se que o município de São Paulo, por meio de sua Escola Municipal de Administração Pública, registra a execução de treinamentos, em formato de oficina ou encontro, para mobilizar e conscientizar seu quadro de pessoal sobre a ocorrência de conflitos de interesses. Nessas oportunidades, contou-se com exposição dialogada, estudos de caso, dinâmica em grupo, roda de debate e exercícios práticos voltados à compreensão da legislação municipal.

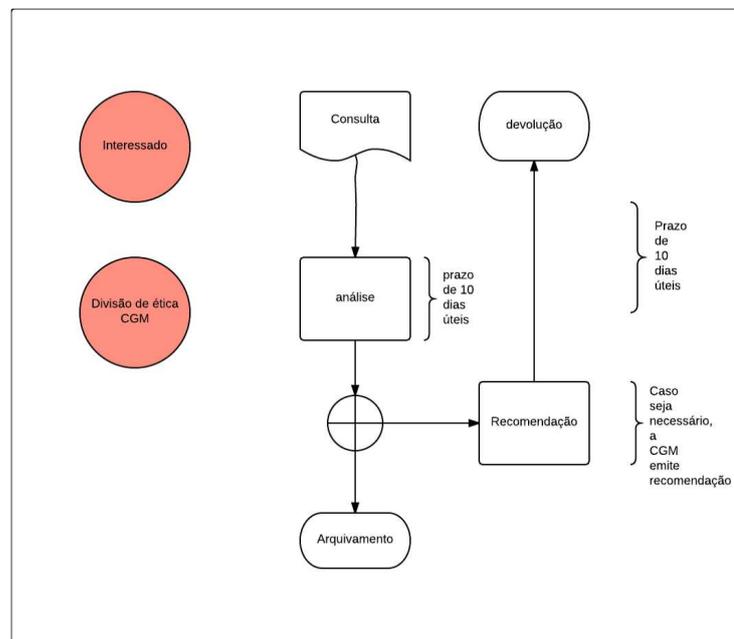
A implementação de um fluxo organizado para recebimento, tratamento e gerenciamento específico das situações de conflito de interesses foi identificado apenas nos municípios de Belo Horizonte e São Paulo. Como regra, os municípios pesquisados dão ênfase à estruturação de procedimentos para a imposição de sanções, quando as situações de conflito configurarem infrações disciplinares ou éticas, e, no máximo, disponibilizam acesso a uma comissão ou comitê de ética para que haja a possibilidade de consulta pelo agente público interessado, sem a implementação de um ambiente organizacional adequado.

Vale destacar o caso do município de São Paulo, que disciplina e sistematiza sob o encargo de sua Controladoria-Geral diversos procedimentos associados à detecção e gestão de conflito de interesses, de modo a permitir o

enfrentamento preventivo de situações. Há fluxos relacionados à comunicação de exercício de atividades privadas; pedido de alteração de lotação para outra unidade ou serviço que não apresente conflito com o interesse privado; recebimento e recusa de presentes e brindes; afastamento e custeio para participação em seminários, congressos, palestras, visitas técnicas e eventos semelhantes; declaração confidencial de informações da alta administração; comunicação de alterações de patrimônio e participação societária e financeira da alta administração; e aqueles para consulta e orientação sobre conflito de interesses.

O fluxograma do procedimento de consulta envolvendo conflito de interesses é assim apresentado pela Controladoria-Geral paulista:

Figura 5: Procedimento do município de São Paulo para consulta envolvendo conflito de interesses.



Fonte: SÃO PAULO, 2016.

Com relação à adoção de práticas de governança voltadas à transparência, foi analisado se os municípios pesquisados divulgam ao menos a agenda diária de compromissos de seu Prefeito, a fim de permitir o escrutínio social quanto aos interesses privados envolvidos nesses eventos.

Das 26 capitais examinadas, identificou-se que em apenas cinco delas há alguma forma de publicização atualizada e constante dos encontros e reuniões do chefe do Poder Executivo, lançada em campo próprio da página institucional disponível na internet: Belém, Belo Horizonte, Goiânia, São Paulo e Vitória.

As agendas dos Prefeitos de Belém e Belo Horizonte permitem a exportação dos dados em formato aberto para leitura em máquina, o que é consonante com as exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011) e possibilita que esses dados sejam melhor examinados pelo controle social.

Informações publicizadas com maior nível de detalhamento da agenda, por conter horário, local e informações específicas sobre as pessoas presentes nos respectivos encontros – não se resumindo a divulgar compromissos com a imprensa ou eventos externos tradicionais, como visita a obras e lançamento de projetos –, foram encontradas nos municípios de Belém e São Paulo.

Esse panorama constatado a partir da pesquisa da estrutura normativa, das tipologias previstas na legislação e das práticas de governança pública sobre conflito de interesses implementadas e divulgadas pelas 26 capitais dos estados brasileiros permite algumas conclusões úteis à proposta de medidas que será formulada na subseção seguinte para os municípios, a saber:

(i) a estrutura normativa municipal sobre conflito de interesses é fragmentada e tem por foco o sancionamento de determinadas relações e atividades que configuram infração ética ou administrativo disciplinar;

(ii) as tipologias de conflito de interesses objeto de regulamentação municipal não são, em regra, adequadas ao enfrentamento da dinâmica e interação que há na atualidade entre os setores público e privado;

(iii) o movimento da porta giratória (*revolving door*) é uma tipologia ainda pouco abordada pela estrutura normativa dos municípios;

(iv) a estrutura normativa atualmente existente nos municípios não é, em regra, acompanhada pela implementação de práticas efetivas de governança pública aptas a prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses;

(v) como resultado, há poucas iniciativas de governança municipal voltadas à criação e execução de um fluxo próprio para receber e tratar situações relacionadas a conflito de interesses em seu quadro de pessoal;

(vi) medidas de prevenção e de aumento da transparência pública nessa área de atuação, como a consulta e orientação sobre situações que futuramente podem caracterizar uma infração, a capacitação do funcionalismo público para lidar com eventuais conflitos de interesses e a divulgação da agenda de autoridades da alta administração, também são pouco adotadas.

4.2 Proposta de práticas de governança para os municípios

Como resultado das contribuições advindas de organismos internacionais e das experiências municipais que foram identificadas na pesquisa, a presente subseção apresenta um conjunto de práticas de governança pública passível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros com o objetivo de prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses.

As medidas compiladas, portanto, conciliam recomendações e iniciativas já implementadas no setor público sobre conflito de interesses com as peculiaridades próprias dos entes municipais, enquanto unidades federativas dotadas de autonomia em sua organização político-administrativa, a fim de possibilitar que as ações sugeridas sejam factíveis de adoção e execução.

Eis a proposta de práticas direcionadas à governança municipal:

1. Identificar por intermédio da Controladoria-Geral quais situações associadas a relacionamentos e atividades do setor privado são recorrentemente conflitantes com as funções desempenhadas por agentes públicos municipais e/ou apresentam risco ao patrimônio e à integridade do município.

2. A identificação deve envolver, para tanto, o levantamento dos processos éticos e disciplinares movidos em face do quadro de pessoal; ações, termos de ajustamento de conduta e recomendações administrativas do Ministério Público; respostas de consulta, recomendações e sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas; e denúncias recebidas pelos canais de atendimento do município.

3. O resultado da identificação precisa ser examinado para aferir se abarcou as tipologias de conflito de interesses comumente encontradas no setor público: utilização ou desvio de recursos, exercício de atividades externas incompatíveis, uso de informação privilegiada, patrocínio de interesses privados, recebimento de presentes e benefícios, nepotismo e porta giratória (*revolving door*).

4. As tipologias identificadas no levantamento e as que são apontadas como as mais comuns no setor público devem ser objeto de regulamentação específica, preferencialmente por meio de lei de iniciativa do Prefeito que discipline as hipóteses em que interesses privados são capazes de influenciar de maneira imprópria o desempenho de cargo, emprego ou função perante o Poder Executivo, assim como os procedimentos adotados, sob a responsabilidade da Controladoria-Geral, para prevenir, identificar, gerenciar e sancionar essas hipóteses.

5. Os dispositivos dessa regulamentação precisam ser harmônicos com as infrações, procedimentos e sanções eventualmente previstos na Lei Orgânica, no Estatuto do Servidor Público Municipal e no Código de Ética do Poder Executivo, a fim de se estabelecer um tratamento equânime e proporcional aos casos.

6. Sugere-se que a disciplina normativa, ao descrever as hipóteses vedadas, aborde não apenas o conflito de interesses real, mas também o potencial e o aparente. Isto é, situações não apenas em que o agente público está em posição de ser indevidamente influenciado, mas também quando pode ser futuramente influenciado ou aparenta condições de ser influenciado por interesses privados.

7. A regulamentação poderá prever expressamente que os interesses privados não se limitam a interesses patrimoniais ou a aqueles que geram um benefício pessoal direto ao agente público municipal, abarcando qualquer situação privada que possa ou pareça comprometer o desempenho da função pública.

8. Caso a disciplina normativa opte por estabelecer procedimentos e sanções distintas a integrantes da alta administração, em razão da natureza do cargo e do vínculo que detêm com a municipalidade, deverão ser descritos os cargos que compõem essa classe, preferencialmente incluindo o Prefeito, Vice-Prefeito, Chefe de Gabinete do Prefeito, Secretários Municipais, Procurador-Geral, Controlador-Geral, diretores e presidentes de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, além de outros cargos que recebam a denominação de agentes políticos pela legislação municipal ou que a eles sejam equiparados.

9. Como medida preventiva relacionada à nomeação de cargos de provimento efetivo e comissionado, a regulamentação deverá estabelecer a necessidade de prévio preenchimento de declaração sobre eventual acúmulo de cargos públicos e atividades privadas desempenhadas ao tempo da investidura, bem como sobre a existência de parentesco que possa caracterizar nepotismo, observados os termos da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal.

10. Para a área de compras e contratações, é preciso inserir no edital das licitações municipais proibição quanto à participação do sujeito que mantenha vínculo técnico, comercial, econômico, financeiro, trabalhista ou civil com dirigente do contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, na forma do que estabelece o art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

11. Do mesmo modo, em conformidade com o art. 48, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, deverá ser previsto expressamente no edital que, durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado admitir cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato.

12. O edital das licitações municipais ainda deverá vedar a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, conforme dispõe o art. 122, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

13. Recomenda-se que para a área de compras e contratações, a fim de assegurar transparência e estimular o controle social, o município regulamente a necessidade de publicação periódica e atualizada dos nomes e cargos dos agentes públicos que desempenham atribuições como chefe, coordenador ou diretor do órgão ou entidade gerenciadora da contratação; membro da comissão de contratação; fiscal de contrato e agente de contratação.

14. Com relação ao recebimento de presentes e benefícios, sugere-se que a legislação, mesmo que opte por vedar a sua prática como regra, discipline também a possibilidade ou não de aceitação de brindes e hospitalidades, fixando em caso positivo um limite de valor por intermédio de decreto, assim como a participação de agentes públicos, às custas do setor privado, em palestras, cursos, seminários e eventos congêneres. A regulamentação deverá fixar ainda o procedimento de registro, recusa e destinação de presentes e benefícios indevidamente recebidos.

15. Para minimizar efeitos negativos da movimentação de pessoas entre os setores público e privado (*revolving door*) – relacionados, por exemplo, ao patrocínio de interesses privados, uso de informação privilegiada e favorecimento indevido – a regulamentação municipal deverá abordar as situações de conflito de interesses após o exercício do cargo, emprego ou função pública perante o Poder Executivo, de modo a vedar a prática de condutas que podem ser lesivas ao patrimônio e à integridade da administração pública após o encerramento do vínculo funcional mantido pelo agente público.

16. O município, ao estabelecer vedações a agentes no período denominado pós-emprego público, deverá deliberar, levada em consideração a sua capacidade organizacional e os atores do setor privado com quem costuma se relacionar, sobre a abrangência da limitação – isto é, se será aplicada a todos os agentes públicos ou apenas a autoridades da alta administração –, bem como sobre a incidência de restrições temporais (quarentena) e a razoabilidade de tal lapso.

17. A Controladoria-Geral deverá assegurar que todos os agentes públicos apresentem por ocasião de sua posse, e depois atualizem anualmente, declaração patrimonial, abrangendo bens e ativos financeiros, a qual será instrumentalizada mediante o fornecimento da declaração de imposto de renda realizada à Receita Federal do Brasil, nos moldes do art. 13 da Lei nº 8.429/1992.

18. Sugere-se que o município implemente sistema eletrônico para coletar anualmente as informações atualizadas da declaração patrimonial e, resguardado o sigilo legal dos dados, que a Controladoria-Geral monitore eventual acréscimo patrimonial incompatível com os proventos e/ou relacionamento que implique conflito de interesses (societário, por exemplo), valendo-se do exame e cruzamento de informações, quando necessário, para promover a responsabilização funcional.

19. Para prevenir e resolver conflitos de interesses, medidas de implementação relativamente simples, como a renúncia ao exercício de uma atividade externa, a declaração de impedimento, o afastamento temporário de determinada atividade e a realocação de área, devem ser regulamentadas.

20. Com foco na criação de um ambiente organizacional íntegro e que incentive seu quadro de pessoal a prevenir e identificar conflitos de interesses antes que eles se tornem infrações passíveis de responsabilização, incumbe ao município regulamentar e implementar um fluxo procedimental que permita aos seus agentes públicos realizar consulta e receber orientação da Controladoria-Geral sobre relacionamentos e atividades privadas que podem vir a influenciar indevidamente o desempenho de suas atribuições legais.

21. A Controladoria-Geral precisa estabelecer plano de trabalho que permita o monitoramento das áreas sujeitas a maior risco de conflito de interesses, como aquelas que envolvem a interface entre os setores público e privado – entidades da Administração Indireta, parcerias público-privada e organizações da sociedade civil (Terceiro Setor), por exemplo – as compras e contratações, a nomeação de agentes e as com funções regulatórias, de licenciamento e de fiscalização.

22. Periodicamente, observado o resguardo das informações de caráter pessoal ou sujeitas a sigilo legal, é necessário que a Controladoria-Geral realize internamente a divulgação das situações de conflito de interesses identificadas em sua atuação e também publicize as respectivas orientações, garantindo que essas informações sejam alocadas em ambiente que permita consulta permanente.

23. A concretização de um sistema de procedimentos que atue na prevenção, identificação e gerenciamento de conflitos de interesses pressupõe o comprometimento das lideranças municipais com as rotinas que serão adotadas para essa finalidade, especialmente aquelas aplicadas pela Controladoria-Geral.

24. Além do comprometimento da alta administração, o funcionamento desse sistema demanda a capacitação rotineira do quadro de pessoal, por meio de encontros, cursos e divulgação de material, para que os agentes públicos conheçam as vedações da legislação municipal e os procedimentos de consulta e orientação, e, assim, possam evitar e detectar situações conflitantes em suas atividades.

25. O município deve manter atualizadas as informações sobre a relação de seus agentes públicos no Portal da Transparência e disponibilizar canais para que a população postule acesso a dados ou realize denúncias e reclamações relacionadas a conflito de interesses, assegurando que haja um fluxo de atuação integrada entre a Ouvidoria-Geral e a Controladoria-Geral para essa finalidade.

26. A regulamentação e divulgação da agenda de compromissos públicos das autoridades da alta administração do município é imprescindível para assegurar transparência nas relações mantidas entre os setores público e privado. A medida deverá incluir a publicação de reuniões e encontros do Prefeito, Vice-Prefeito, Chefe de Gabinete do Prefeito, Secretários Municipais, Procurador-Geral, Controlador-Geral, diretores e presidentes de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, além de outros cargos que recebam a denominação de agentes políticos pela legislação municipal ou que a eles sejam equiparados.

27. A aplicação de sanções, quando necessária para penalizar o conflito de interesses identificado, deve assegurar o exercício do contraditório e da defesa do agente público, de acordo com regras procedimentais previamente estipuladas, e garantir proporcionalidade com as punições previstas no Estatuto do Servidor Público Municipal e no Código de Ética do Poder Executivo.

28. Conflitos de interesses que caracterizem ilícitos civis e criminais previstos pela legislação federal devem ser comunicados pela Controladoria-Geral

aos órgãos de controle externo (Ministério Público e Tribunal de Contas), sem prejuízo das penalidades adotadas em âmbito administrativo.

29. As políticas relacionadas a conflito de interesses devem ser revistas periodicamente, seja por meio da alteração dos regulamentos vigentes para acompanhar a dinâmica das relações entre o setor público e privado, seja por intermédio do aprimoramento constante das práticas de governança em execução.

30. A discussão sobre a revisão das políticas adotadas pelo município deve envolver não só órgãos-chave da administração municipal, como a Controladoria-Geral, a Ouvidoria-Geral, a Procuradoria-Geral e o departamento ou setor de recursos humanos do Poder Executivo, como também as demais partes interessadas, tais como a associação ou sindicato de servidores públicos municipais, entidades de classe do setor privado e organismos da sociedade civil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida neste trabalho teve a finalidade de identificar práticas de governança pública que fossem passíveis de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros para prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses na atuação de agentes públicos.

Como pressuposto, esclareceu-se que há no Brasil um universo de mais de cinco mil municípios em que é factível a execução ou o aprimoramento da governança de conflito de interesses e, de outro lado, variadas recomendações ou iniciativas sobre essa temática, especialmente em âmbito internacional, as quais poderiam ou não ser adequadas à realidade desses entes federativos.

O primeiro objetivo específico para cumprir essa tarefa foi a apresentação do panorama de surgimento e regulamentação dos conflitos de interesses no setor público, relacionando-o com a governança pública e o desenvolvimento. Para tanto, foi demonstrado que a colisão entre interesses públicos e privados é um fenômeno inerente à própria história de surgimento das instituições governamentais.

A separação clara entre os interesses que devem ser perseguidos pela administração pública dos interesses particulares de que são portadores os sujeitos que a integram se revelou uma concepção relativamente recente, que passou a ser percebida de modo mais acentuado com a democratização da Europa Ocidental, a partir do momento em que a população se valeu do processo eleitoral para exigir que agentes públicos agissem para servir à coletividade.

Porém, como destacado, foi somente entre as décadas de 1980 e 1990 que conflitos de interesses efetivamente incorporaram-se à pauta de discussões sobre governança pública. Houve, em razão de políticas neoliberais que marcaram o cenário econômico do período, uma crescente atenção aos efeitos prejudiciais da corrupção no desenvolvimento dos Estados, num contexto em que as relações entre os setores público e privado tornaram-se mais próximas e transnacionais.

Nessa perspectiva, evidenciou-se que conflitos de interesses passaram a ser compreendidos como situações que deveriam ser prevenidas no setor público, porque, entre outros desdobramentos, poderiam prejudicar o Estado de Direito e a tomada de decisões legítimas, comprometer a aplicação de políticas públicas e a alocação de recursos, influenciar o funcionamento de mercados, incentivar a corrupção e minar a confiança depositada nas instituições públicas.

Por essa razão, expôs-se que organismos proeminentes no panorama internacional progressivamente impulsionaram a regulamentação de práticas sobre conflito de interesses para contribuir com o aprimoramento da governança dos Estados e incentivar a cultura da integridade no serviço público, entre eles a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, o Banco Mundial, o G20 e a Transparência Internacional.

O segundo objetivo específico, por sua vez, foi cumprido com a descrição de distintos conceitos sobre conflito de interesses no setor público e a veiculação de classificações e tipologias usuais.

Partindo de diferentes definições que foram apresentadas, o trabalho explicitou que um conflito de interesses pode ser caracterizado, em linhas gerais, como a situação em que interesses privados influenciam ou podem influenciar de maneira imprópria o desempenho de funções de um agente público. Trata-se de um fenômeno recorrente que não é sinônimo, necessariamente, de corrupção, embora possa ser tratado como uma forma de abuso da função pública e se reconheça que, quando não gerenciado adequadamente, pode resultar em ato de corrupção.

Compilou-se, na sequência, três classificações de conflito de interesses. Quanto à vantagem, verificou-se que pode ser pecuniário ou não pecuniário, a depender do envolvimento de interesses patrimoniais. Quanto à percepção, tratou-se do conflito real, potencial ou aparente: quando o agente público está em posição de ser influenciado, pode ser futuramente influenciado ou aparenta condições de ser influenciado por interesses privados, respectivamente. Quanto ao momento, inferiu-se que o conflito pode ocorrer não apenas durante o exercício de determinada função pública, mas também antes ou depois da extinção do vínculo funcional.

Foram ainda abordadas na dissertação as tipologias usuais de conflito de interesses, isto é, as condutas que comumente são apontadas como infrações relacionadas ao tema no setor público. Explorou-se, assim, sete tipologias: a utilização ou desvio de recursos, o exercício de atividades externas incompatíveis, o uso de informação privilegiada, o patrocínio de interesses privados, o recebimento de presentes e benefícios, o nepotismo e a porta giratória (*revolving door*).

Já o terceiro objetivo específico restou atendido com a identificação de contribuições provenientes de organismos internacionais e também de experiências municipais brasileiras a respeito da governança de conflito de interesses.

O levantamento de iniciativas e proposições sobre a governança pública de conflito de interesses em âmbito internacional, inclusive daquelas que têm sido incorporadas a ações sugeridas no Brasil pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), resultou na seleção e apresentação de um conjunto de 26 recomendações e boas práticas sobre a temática, que agregaram os principais aspectos que devem ser observados desde a implementação inicial até a revisão de políticas voltadas à prevenção, identificação e gerenciamento de conflitos de interesses no setor público.

Foi constatado que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem sido, ao menos nos últimos 20 anos, a entidade propulsora para a implementação de práticas de governança sobre conflito de interesses no setor público, influenciando inclusive o Brasil a editar a Lei nº 12.813/2013, direcionada ao Poder Executivo federal. Complementarmente, houve relevante contribuição normativa da Organização das Nações Unidas (ONU), ao dedicar ao assunto três dispositivos em sua Convenção Contra a Corrupção.

Com relação à identificação de experiências adotadas em municípios brasileiros, o trabalho centrou sua análise no Poder Executivo das 26 capitais dos estados para localizar práticas de governança sobre conflito de interesses. Com esse objetivo, foi examinada a estrutura normativa, as tipologias de conflitos usuais porventura disciplinadas e se os entes concretizavam e divulgavam quatro medidas: disponibilização de canal para consulta e orientação sobre conflitos de interesses; capacitação do funcionalismo público; implementação de um fluxo próprio para recebimento, tratamento e gerenciamento das situações de conflito; e divulgação da agenda atualizada de compromissos públicos do Prefeito.

A pesquisa em âmbito municipal evidenciou que a estrutura normativa sobre conflito de interesses é fragmentada e tem por foco o sancionamento de infrações éticas ou administrativo disciplinares, ao passo que as tipologias regulamentadas não são, em regra, adequadas ao enfrentamento da dinâmica e interação hoje existente entre os setores público e privado, tanto assim que o movimento da porta giratória (*revolving door*) é um fenômeno ainda pouco abordado.

Também foi averiguado que a estrutura normativa dos municípios pesquisados geralmente não é acompanhada pela implementação de práticas efetivas de governança pública aptas a prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses. Como consequência, há poucas iniciativas voltadas à criação e execução

de um fluxo próprio para receber e tratar situações de conflito de interesses. Da mesma forma, medidas de prevenção e de aumento da transparência pública, como a consulta e orientação sobre dúvidas, a capacitação do funcionalismo público para lidar com situações de conflito de interesses e a divulgação da agenda de autoridades da alta administração, também são pouco adotadas.

O quarto objetivo específico, por fim, foi devidamente cumprido com a apresentação de uma proposta de práticas de governança pública factível de implementação no Poder Executivo dos municípios brasileiros para prevenir, identificar e gerenciar conflitos de interesses. Esse conjunto de medidas foi obtido como resultado das contribuições advindas de organismos internacionais e das experiências municipais que foram identificadas na pesquisa.

A proposta apresentou 30 práticas de governança pública para que os municípios brasileiros possam criar ou aprimorar um sistema de políticas e procedimentos apto a evitar, detectar e realizar a gestão de relacionamentos e atividades privadas capazes de influenciar indevidamente o desempenho das funções dos agentes públicos municipais. O compilado observou as peculiaridades próprias dos entes municipais, enquanto unidades federativas dotadas de autonomia em sua organização político-administrativa, a fim de possibilitar que as ações sugeridas sejam factíveis de adoção e execução.

Entre as medidas propostas, estão a regulamentação específica das situações que configuram conflitos de interesses no âmbito do Poder Executivo, preferencialmente por meio de lei de iniciativa do Prefeito; a centralização dos procedimentos perante a Controladoria-Geral do município; o preenchimento de declaração, antecedente à nomeação de agentes, sobre eventual acúmulo de cargos públicos, atividades privadas e relações de parentesco; e a inclusão, nos editais de licitação, de proibições quanto à manutenção de vínculos entre os contratados e determinados agentes públicos e seus familiares.

Da mesma forma, foi apontada a imprescindibilidade do quadro de pessoal ser instado a apresentar anualmente sua declaração patrimonial atualizada; a implementação de medidas como a renúncia ao exercício de uma atividade externa, a declaração de impedimento, o afastamento temporário de determinada atividade e a realocação de área; a capacitação do funcionalismo público municipal para lidar com conflitos de interesses; e a concretização de um fluxo que permita aos agentes públicos consultar e receber orientação da Controladoria-Geral.

Ainda, com foco na transparência defendeu-se a disponibilização de canais para que a população postule acesso a dados ou realize denúncias e reclamações relacionadas a conflito de interesses, e que haja a divulgação atualizada da agenda de compromissos públicos da alta administração, incluindo o Prefeito, Vice-Prefeito, Chefe de Gabinete do Prefeito, Secretários Municipais, Procurador-Geral, Controlador-Geral, diretores e presidentes de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, além de outros cargos que recebam a denominação de agentes políticos pela legislação municipal ou que a eles sejam equiparados.

Como a governança de conflito de interesses no setor público é um tema ainda pouco explorado no Brasil, o terreno para a pesquisa é amplo. Neste trabalho, o campo de atuação voltou-se aos municípios e à identificação das práticas de governança pública que a eles poderiam ser direcionadas, porém é possível se vislumbrar diversos caminhos para o desenvolvimento de novas análises.

Estudos de caso em municípios específicos, que já contam com boas práticas implementadas, poderiam representar um importante fator de contribuição para se compreender com maior detalhamento o êxito e as falhas de medidas de governança pública sobre conflito de interesses. Da mesma forma, trabalhos que averiguassem a correlação entre a implementação de práticas de governança pública nessa seara e o número de ilícitos administrativos, civis e penais cometidos por agentes públicos em períodos antecedentes e subsequentes permitiriam relevante debate a respeito do impacto ou não que ações específicas de integridade podem ocasionar na interação entre os setores público e privado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Allan; COSTA, Ana Clara; OLIVEIRA, Regiane; ROSSI, Marina. Ministro Paulo Guedes e presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, são donos de offshore. **El País**, São Paulo, 3 out. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/pandora-papers/2021-10-03/ministro-paulo-guedes-e-presidente-do-banco-central-roberto-campos-neto-sao-donos-de-offshore.html#?rel=mas>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ACEMOGLU, Daron. Interactions between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know. In: NORTH, Douglass; ACEMOGLU, Daron; FUKUYAMA, Francis; RODRIK, Dani. **Governance, growth, and development decision-making**. World Bank: Washington D.C., 2008.

AMSDEN, Alice. The Wild Ones: Industrial Policies in the Developing World. In: SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph E. (Org). **The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 15.893, de 10 de março de 2015. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2021/decreto_15893_2015.pdf. Acesso em: 23 set. 2023.

BENEDETTI, Mariangela. How Multilateral Development Banks invest corruption in their funded projects. In: AUBY, Jean-Bernard; BEEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas (Ed.). **Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel Torres. **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio**. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, n. 1, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

BOYCE, Gordon; DAVIDS, Cindy. Social accountability, ethics, ad public interest: dealing with conflict of interest in the public sector. In: International Workshop on Social Audit, Social Accounting and Accountability. 2008, Praga. **Paper for presentation...**, 2008.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 12, p. 1-20, jun. 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2023.

_____. Controladoria Geral da União. **Manual Tratamento de Conflito de Interesses**. Brasília: CGU, 2022.

_____. Controladoria Geral da União. **Prevenção e resolução de conflitos de interesses**. Brasília: CGU, 2019.

_____. Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4187.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

_____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

_____. Projeto de Lei nº 2.896, de 30 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2340532>. Acesso em: 16 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.331. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 16 mar. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, 17 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 13. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 7 nov. 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**, 12 nov. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª ed. Brasília: TCU, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998.

_____; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010.

CALDAS, Olavo V.; COSTA, Cristiano M.; PAGLIARIUSSI, Marcelo S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 237-264, mar./abr. 2016.

CARDONA, Francisco. **Tackling conflicts of interest in the public sector**. Centre for Integrity in the Defence Sector. Norwegian Government Security and Service Organisation, 2015.

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. **Cambridge Journal of Economics**, v. 26, n. 5, p. 539-559, set. 2002.

CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO DE PORTUGAL (CPCP). **Recomendação – Gestão de conflitos de interesse no setor público**. Lisboa, 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos quantitativo e misto** / John W. Creswell; tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

D'ALTERIO, Elisa. 'Global integrity': National administrations versus global regimes. In: AUBY, Jean-Bernard; BEEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas (Ed.). **Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

DEMMKE, Christoph; BOVENS, Mark; HENÖKL, Thomas; MOILANEN, Timo. **Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions**. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008.

DIAS MOTTA, Gustavo. A prevenção ao conflito de interesses por meio de quarentena e remuneração compensatória no Brasil. Críticas e sugestões de aprimoramento. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, fev. 2021.

ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS). **Members states**. Disponível em: <https://ecowas.int/member-states/>. Acesso em: 9 nov. 2022.

_____. **Protocol on The Fight Against Corruption**. Nigeria, 2001.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). **Prevenindo e gerenciando conflitos de interesse no Setor Público: manual de boas práticas**. Brasília: UNODC, 2022.

FUKUYAMA, Francis. Governance: What do we know, and how do we know it? **Annual Review of Political Science**, v. 19, p. 89-105, 2016.

GEARA, Luiz Eduardo; JUNCKES, Ivan Jairo; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. O financiamento eleitoral nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: uma análise do meta relacionamento entre empresas e parlamentares. **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. Brasília, v. 11, n. 26, p. 60-81, maio/ago. 2018.

GEBHARDT, Maximiliano; SAZ-CARRANZA, Angel. European Revolving Doors: Corporate Boards in Germany and Spain. **ESADEgeo Working Paper**, n. 30. fev. 2018.

GENÇKAYA, Ömer Faruk. **Conflict of interest: Ethics for the Prevention of Corruption in Turkey** - academic research report. Council of Europe. Estrasburgo, 2008.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL ALLIANCE FOR TAX JUSTICE (GATJ); PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL; TAX JUSTICE NETWORK. **O Estado Atual da Justiça Fiscal 2021**. Disponível em: https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/State_of_Tax_Justice_Report_2021_PORTUGUESE_15-11-2021.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

GRASSO, Daniele; PÉREZ, Montse Hidalgo; CAMHAJI, ELias. O que são os 'Pandora Papers'? As chaves para entender a investigação. **El País**, Madri, 3 out. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-10-03/o-que-sao-os-pandora-papers-as-chaves-para-entender-a-investigacao.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). **21st General Activity Report (2020)**. Council of Europe, 2021.

GRUPO DOS VINTE (G20). **Membros do G20**. Disponível em: <https://www.g20.org/pt/about-g20/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies**. Paper prepared for the ABCDE 2000 Conference. Washington D.C., 2000.

INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION (ICAC). **Managing conflicts of interest in the NSW public sector**. Sydney, 2019.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 238-248, abril/jun. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 21 set. 2023.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. IFAC and CIPFA, 2014.

JENKINS, Matthew. **Conflicts of Interest: Topic Guide**. Transparency Internacional, 2015.

JENSEN, Mette Frisk. The Building of the Scandinavian States: Establishing Weberian Bureaucracy and Curbing Corruption from the Mid-Seventeenth to the End of the Nineteenth Century. **Bureaucracy and Society in Transition**, set. 2018, p. 179-203.

KOHLI, Atul. Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 4, p. 531-556, out./dez. 2012.

LANKESTER, Tim. **Conflict of Interest: a Historical and Comparative Perspective**. Oxford, 2007.

LEVY, Brian; FUKUYAMA, Francis. Development strategies: integrating governance and growth. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5196, 2010.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de Política Econômica: o caso do Brasil. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano XII, n. 21, p. 05-19, jul. 2010.

MAFUNISA, MJ. Conflict of interest: ethical dilemma in politics and administration. **South African Journal of Labour Relations**, Pretoria, v. 27, n. 2, p. 4-22, jan. 2003.

MARTINI, Maira. **Conflict of interest in public procurement**. Transparency Internacional, 2013.

_____. **Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door**. Transparency Internacional, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 32, out./dez. 2012.

MOHALLEM, Michael Freitas; VASCONCELOS, Beto; FRANCE, Guilherme. **Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil**. Rio de Janeiro: Transparência Internacional Brasil e Fundação Getúlio Vargas, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTA, Camila Veras; SCHREIBER, Mariana. Pandora Papers: como alta do dólar elevou fortuna de Guedes em paraíso fiscal no exterior. **BBC News Brasil**, São Paulo, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58797677>. Acesso em: 24 ago. 2022.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Conflicts of interest**. Report by the Comptroller and Auditor General. London: NAO, 2015.

_____. **Managing potential conflicts of interest**. London: NAO, 2017.

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. MOHALLEM, Michael Freitas *et al.* (Org). Rio de Janeiro: Transparência Internacional Brasil e Fundação Getúlio Vargas, 2018.

NUNES, Pedro. Conflitos de interesse: reflexões ao regime do pós-emprego público. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 15, n. 2, p. 137-157, set. 2010.

OLDFIELD, Jackson. **Overview of Conflict of Interest and Related Offences**. Transparency Internacional, 2017.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O Conflito de Interesses como ato de improbidade administrativa. In: 6º Congresso Internacional de Compliance, 2018, São Paulo. **Anais...**, 2018.

OMBUDSMAN VICTORIA. **Conflict of interest in the public sector**. Melbourne: Ombudsman Victoria, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review**. Paris: OECD Publishing, 2007.

_____. **Government at a Glance 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. **Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit**. Paris: OECD Publishing, 2005.

_____. **Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences**. Paris: OECD Publishing, 2003.

_____. **OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics**. Paris: OECD Publishing, 2014.

_____. **OECD member countries**. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 9 nov. 2022.

_____. **Post-Public Employment: Good practices for preventing conflict of interest.** Paris: OECD Publishing, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Código Internacional de Condutas para Titulares de Cargos Públicos.** Anexo da Resolução 51/59, de 28 de janeiro de 1997. Nova York, 1997.

_____. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Nova York, 2003.

_____. _____. Signature and Ratification Status. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>. Acesso em: 9 nov. 2022.

_____. **Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption.** 2ª ed. New York, 2012.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Nova York, 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 17 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra a Corrupção.** Caracas, 1996.

_____. **Proposta de guia legislativo: elementos básicos sobre conflitos de interesses.** Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/gl_conflitos.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. **Tratados multilaterales: estado de firmas e ratificaciones.** Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp. Acesso em: 7 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira.** Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra. Paris: OECD Publishing, 2011.

PALLEY, Thomas I. From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics. In: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (Ed). **Neoliberalism: A critical reader.** London: Pluto Press, 2005.

PARANÁ. Decreto nº 8038, de 30 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=250155&indice=1&totalRegistros=131&dt=11.0.2022.10.33.36.727>. Acesso em: 7 set. 2023.

PEREIRA, Felipe Dudienas Domingues. **O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa.** 2018. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

POPE, Jeremy. **Confronting corruption**: the elements of a national integrity system. Malaysia: Transparency International, 2000.

REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Administrando conflitos de interesses: esforços recentes no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 180, p. 161-173, out./dez. 2008.

REVOLVING DOOR WORKING GROUP (RDWG). **A matter of trust**: how the revolving door undermines public confidence in government - and what to do about it. Public Citizen's Congress Watch: Washington D.C., 2005.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 51.260, de 3 de agosto de 2022. Disponível em: <https://carioca.rio/wp-content/uploads/2022/11/Decreto-Rio-51260-2022-1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

RODRIG, Dani. Thinking about Governance. In: NORTH, Douglass; ACEMOGLU, Daron; FUKUYAMA, Francis; RODRIK, Dani. **Governance, growth, and development decision-making**. World Bank: Washington D.C., 2008.

SALVADOR. Decreto nº 23.781, de 16 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2379/23781/decreto-n-23781-2013-dispoe-sobre-a-vedacao-do-nepotismo-nos-orgaos-e-entidades-municipais-e-no-ambito-das-contratacoes-de-servicos-terceirizado-e-nos-convenios-e-instrumentos-equivalentes-celebrados-pela-administracao-publica-municipal>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO LUÍS. **Código de ética do servidor público municipal**. Disponível em: https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2302_decreto_44.676_novembro_2013_-_codigo_de_etica_2.pdf. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO. **Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56130-de-26-de-maio-de-2015>. Acesso em: 24 set. 2023.

_____. Controladoria-Geral. Portaria nº 120, de 9 de dezembro de 2023. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-controladoria-geral-do-municipio-cgm-120-de-09-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 24 set. 2023.

_____. Lei nº 17.273, de 14 de janeiro de 2020. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17273-de-14-de-janeiro-de-2020>. Acesso em: 24 set. 2023.

SHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. Conflito de Interesses nas Empresas Estatais: Uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1424-1461, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44^a ed. Salvador: Jus Podivm, 2022.

SOUZA, Renee do Ó; FILHO, José Augusto Peres. **Comentários à Lei de Conflitos de Interesses**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

STIGLITZ, Joseph E. Is there a Post-Washington Consensus Consensus? In: SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph E. (Org). **The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Corruption Perceptions Index 2021**. CPI 2021 Methodoly. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>. Acesso em: 7 nov. 2022.

UNIÃO EUROPEIA (UE). Comissão Europeia. **Código de Conduta dos Membros da Comissão Europeia**. Estrasburgo, 2018.

_____. Conselho da Europa. **Recomendação R (2000) 10, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa**, de 11 de maio de 2000. Estrasburgo, 2000.

_____. Conselho da Europa. **Toolkit for managing conflict of interest in the public service**. Estrasburgo, 2019.

_____. Parlamento Europeu e Conselho da Europa. **Diretiva 2014/24**, de 26 de fevereiro de 2014. Estrasburgo, 2014.

_____. Parlamento Europeu e Conselho da Europa. **Regulamento 2018/1046**, de 18 de julho de 2018. Estrasburgo, 2018.

_____. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão do Caso C-156/21**. Luxemburgo, 16 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-156/21>. Acesso em: 16 set. 2022.

URBANO, Hugo Evo Magro Correa. Aplicação da Lei Federal nº 12.813/2013 na esfera municipal e estadual: hipóteses de improbidade administrativa decorrentes de conflito de interesses. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 7, n. 13, p. 155-173, dez. 2020.

VITÓRIA. **Código de Ética dos Servidores Públicos e da Alta Administração do Poder Executivo do Município de Vitória**. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/2015/D16559.PDF>. Acesso em: 24 set. 2023.

WICKBERG, Sofia. **Literature review on costs of corruption for the poor.** Transparency Internacional, 2013.

WILLIAMSON, John. A Short History of the Washington Consensus. In: SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph E. (Org). **The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

WORLD BANK. **Anticorruption Initiatives:** Reaffirming Commitment to a Development Priority. Washington D.C.: World Bank, 2019.

_____. **Public Office, Private Interests:** Accountability through Income and Asset Disclosure. Washington D.C.: World Bank and UNODC, 2012.

_____. **World Development Report 2017:** Governance and the Law. Washington D.C.: World Bank, 2017.