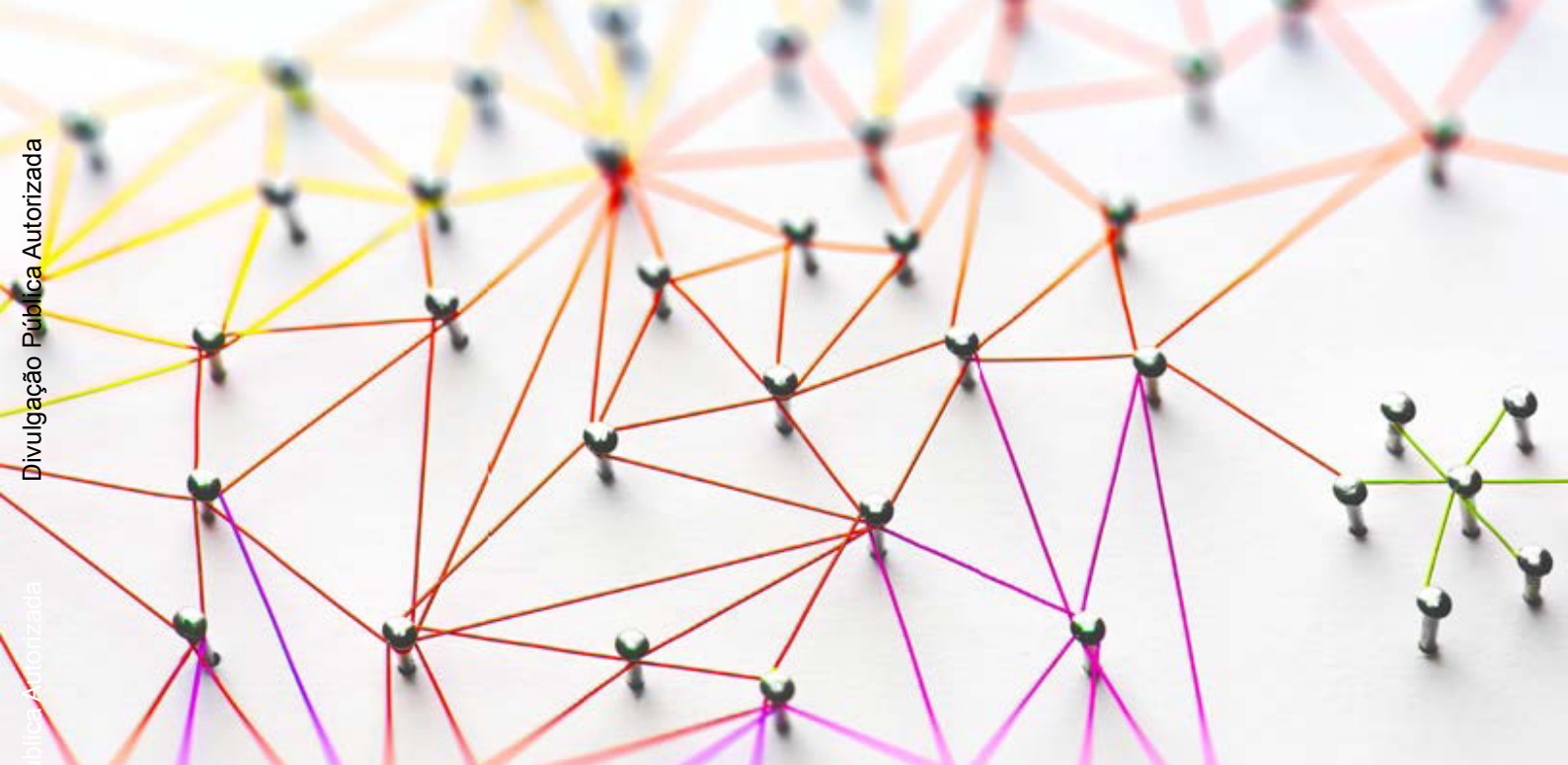




Prevenindo e Gerenciando Conflitos de Interesses no Setor Público

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS

Preparado pelo Banco Mundial, OCDE e UNODC a pedido do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Prevenindo e gerenciando conflitos de interesse no Setor Público:
manual de boas práticas / Escritório das Nações Unidas sobre
Drogas e Crime. — Brasília: UNODC, 2022.
124 p.: il., color. (Coletânea: Anticorrupção e Integridade)

ISBN: 978-65-998660-3-6

ISBN: 978-65-998660-2-9 (Coletânea)

1. Conflito de interesse. 2. Organizações Públicas. 3. Setor Público.
I. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC.

CDD - 320

Francelle Cavalcante - Bibliotecária - CRB-1/2788

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências Políticas 320.

Sobre este manual

Este manual foi preparado a pedido do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20 (G20 Anticorruption Working Group - ACWG), sob a presidência da Argentina em 2018. Este manual beneficiou-se de contribuições e exemplos, bem como da revisão e discussão de documentos preliminares, que ocorreram nas plenárias do G20 ACWG, copresididas por Argentina e França, em 2018, e por Japão e México, em 2019.

Pretende-se que este manual sirva como ferramenta de auxílio para formuladores de políticas, profissionais e sociedade civil, a fim de fortalecer as normas e os sistemas relativos ao conflito de interesses. Ele ilustra conhecimentos e boas práticas na gestão e prevenção do conflito de interesses em países do G20 e outros, baseando-se na experiência e na expertise do Banco Mundial, da OCDE e do UNODC.

Este manual complementa os Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflitos de Interesses no Setor Público, adotado pelo Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20, em 2018. Cada capítulo deste manual começa com a identificação dos Princípios de Alto Nível abordados em cada seção. A lista completa de Princípios de Alto Nível pode ser encontrada no Anexo 1. Uma relação de exemplos complementares de práticas dos países do G20 para prevenção e gestão de conflitos de interesses é fornecida no Anexo 3. A lista foi atualizada em dezembro de 2019, mas não pretendia abordar o tema de forma taxativa.

Agradecimentos

Este manual foi preparado em conjunto por uma equipe de autores do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), liderada por Alexandra Habershon (Banco Mundial), Carissa Munro, Felicitas Neuhaus (OCDE), Tim Steele e Constantine Palicarsky (UNODC).

Direção e orientações foram fornecidas por Steve Zimmermann, Ahmadou Moustapha Ndiaye, Jim Anderson (Banco Mundial); Irène Hors e Janos Bertók (Direção de Governança Pública da OCDE); e Giovanni Gallo e Brigitte Strobel-Shaw (UNODC).

A equipe de autores e especialistas técnicos do Banco Mundial incluiu Jane Ley, Dmytro Kotliar, Laura Pop, Ivana Maria Rossi e Catherine Greene. Suporte à publicação foi dado por Alina Frederieke Koenig, Lara Saade, Nick Nam e Budy Wirasmo.

A tradução deste guia para o português foi realizada pelo Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil por meio do generoso financiamento do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs dos Estados Unidos da América e do Foreign, Commonwealth and Development Office do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

Índice

Sobre este manual	v
Agradecimentos	v
Abreviaturas e acrônimos	vi
1. Normas sobre conflito de interesses - definindo e aplicando a metodologia	1
Corrupção e conflito de interesses: normas internacionais	1
Definindo conflito de interesses	2
Gerenciando conflitos de interesses: métodos e ferramentas	3
Lidando com conflitos de interesses aparentes, potenciais e reais	4
Escopo da aplicação das regras sobre CDI	5
Estratégias para avaliar a implementação, funcionamento e relevância das políticas relativas aos conflitos de interesses	6
2. Tipos de conflitos de interesses - compreendendo as prioridades do país	7
Categorias de conflitos de interesses	7
Identificando funções e comportamentos de alto risco: o ponto de partida para enfrentar os conflitos de interesses	8
Tipologias de situações de conflito de interesses	13
3. Arranjos institucionais para gerenciar conflitos de interesses: quem está no comando?	18
Modelo 1: sistema de conflito de interesses gerenciado por um órgão primário para cada esfera de poder	20
Modelo 2: sistema de conflito de interesses gerenciado por um órgão central com diretores de ética em cada ministério ou órgão governamental	21
Modelo 3: um órgão primário e especializado para todas as esferas de poder	23
Modelo 4: um órgão centralizado com escritórios locais	24
4. Lidando com áreas de alto risco - pré e pós-emprego no setor público e tomada de decisão pública	25
Boas práticas para a gestão de conflitos de interesses em situações de pré e pós-emprego no setor público	26
Protegendo o interesse público e assegurando a integridade da tomada de decisão	31
5. Desenvolvendo uma cultura organizacional aberta para identificar e gerenciar conflitos de interesses	38
Desenvolvendo uma cultura organizacional aberta para fomentar a comunicação e o compromisso com a gestão de conflitos de interesses	38
6. Gerenciando conflitos de interesses - uso de divulgações financeiras	43
Por que usar divulgações financeiras para gerenciar conflitos de interesses	44
Quando e como usar divulgações financeiras	45

Quais informações úteis para a gestão de conflitos de interesses devem ser incluídas	49
Abordagens para a análise e verificação de divulgações financeiras	53
7. Promover a conscientização, desenvolver capacidades e compromisso com sistemas de conflitos de interesses	55
Promover a conscientização e desenvolver capacidades para mobilizar políticas de conflitos de interesses	55
Quais são os desafios que os países frequentemente encontram ao promover a conscientização e desenvolver capacidades para prevenir e gerenciar conflitos de interesses?	56
Quais oportunidades os países podem utilizar para promover a conscientização e desenvolver capacidades e compromisso?	56
8. Medidas corretivas para os diferentes tipos de conflitos de interesses	62
9. Respostas aos conflitos de interesses: aplicação de sanções e enfrentamento do dano causado	65
Visão geral das sanções por infrações de conflito de interesses	66
10. Dados e análises para auxiliar políticas, prevenção, gestão e detecção de conflitos de interesses	75
Como a análise de dados pode auxiliar a prevenção e detecção de conflitos de interesses?	75
Desafios frequentes na coleta e análise de dados	76
Dados e prevenção: cruzamento de dados para detectar potenciais conflitos de interesse em compras e contratações públicas (exemplo de caso: Romênia)	77
Diagnosticando as prioridades do país por meio de pesquisas e coleta de dados (exemplos de casos: México e Vietnã)	78
Entrega eletrônica de divulgações financeiras: uma forma de melhorar os dados e as análises para auxiliar a prevenção e detecção de conflitos de interesses	78
Anexo 1. Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflitos de Interesses no Setor Público	81
Anexo 2. Orientação complementar da OCDE para o capítulo 4	84
Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20	90
Bibliografia	113

Figuras

Figura 1.	Modelo 1: Um Órgão de Conflito de Interesses para cada esfera de poder	21
Figura 2.	Modelo 2: O Sistema de Conflito de Interesses é gerenciado por um órgão central, com diretores de ética em cada departamento ou ministério	22
Figura 3.	Modelo 3: O Sistema de Conflito de Interesse é gerenciado por um órgão primário especializado para todas as esferas de poder	23
Figura 4.	Modelo 4: Um Órgão Centralizado com escritórios satélites locais	24
Figura 5.	Período de quarentena pós-emprego no setor público	28
Figura 6.	Quatro estratégias complementares contra o risco de influência indevida	33
Figura 7.	Grau de divulgação e disponibilidade pública de informações acerca de interesses privados em países da OCDE e em alguns outros países (2015)	44

Tabelas

Tabela 1.	Como funcionários públicos podem ser influenciados por indivíduos e grupos de interesse especial	32
Tabela 2.	Opções para gerenciar o engajamento de partes interessadas, visando assegurar a integridade da tomada de decisão	34
Tabela 3.	Categorias de informações encontradas em formulários de divulgação (% de países)	53
Tabela 4.	Dados coletados nos Formulários de Integridade da Romênia	77
Anexo 2.	Tabela 1. Princípios do pós-emprego público da OCDE	84
Anexo 2.	Tabela 2. Opções para gerenciar o engajamento de partes interessadas, com o intuito de assegurar a integridade da tomada de decisão	85
Anexo 2.	Tabela 3. Estrutura para a transparência e integridade da atividade de lobby	86
Anexo 2.	Tabela 4. Exemplos de medidas baseadas em transparência para mitigação da influência	89
Anexo 3.	Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)	90

Caixas

Caixa 1.	Compras e contratações públicas apresentam grande risco de CDI, que pode ser enfrentado por meio de restrições nas atividades de determinados funcionários públicos e por sistemas de detecção de riscos orientados por dados	10
Caixa 2.	Exemplos de riscos de CDI em decisões de contratação e nomeação que as normas buscam enfrentar	12
Caixa 3.	Exemplos de restrições para celebração de contratos públicos	14
Caixa 4.	Normas acerca do recebimento de presentes na Coreia do Sul e Cingapura	17
Caixa 5.	Exemplo de restrições legais que lidam com conflitos de interesses relacionados a porta giratória	30
Caixa 6.	Procedimentos de emprego baseados em mérito no Serviço Público Australiano	37
Caixa 7.	Ações concretas que gestores podem realizar para desenvolver confiança e demonstrar liderança em integridade: Diretrizes do Local de Trabalho Positivo e Produtivo, Nova Gales do Sul, Austrália	41
Caixa 8.	Exemplo de ferramenta para capacitar o gestor de alto escalão para gerenciar conflitos de interesses de forma proativa	42

Caixa 9.	Exemplo de procedimentos que usam divulgações financeiras para gerenciar conflitos de interesses: EUA	46
Caixa 10.	Auxiliando funcionários públicos na aplicação de padrões de integridade por meio da utilização de publicações instrutivas	57
Caixa 11.	Orientação sob demanda acerca de conflitos de interesses na Argentina	58
Caixa 12.	Programas de treinamento nos Estados Unidos	58
Caixa 13.	Treinamentos de integridade obrigatórios e especializados para funcionários responsáveis por compras e contratações públicas na Alemanha	59
Caixa 14.	Código de conduta para compras e contratações públicas no Canadá	60

Abreviaturas e Acrônimos

ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione (Itália)
APIP	Auditor Interno Governamental (Indonésia)
APS	Serviço Público Australiano
AR&BR	Lei de Prevenção e Erradicação da Corrupção de 2012 e Norma Ministerial de Reforma Administrativa e Reforma Burocrática (Indonésia)
BIOS	Escritório de Integridade Nacional (Países Baixos)
BPKP	Órgão Supervisor de Finanças e Desenvolvimento (Indonésia)
CCOIN	Rede Canadense de Conflito de Interesses
CSPL	Comitê de Padrões na Vida Pública (Reino Unido)
CDI	Conflito de Interesses
DAEO	Diretor de Ética Designado do Órgão (EUA)
DPTI	Departamento de Planejamento, Transporte e Infraestrutura (Governo da Austrália do Sul)
GI	Inspetoria Governamental (Vietnã)
HLP	Princípios de Alto Nível
HRM	Gestão de Recursos Humanos
INVE	Rede Interdepartamental de Valores e Ética (Canadá)
KPK	Comissão de Erradicação da Corrupção (Indonésia)
LAN	Órgão de Administração Estatal (Indonésia)
NAZAHA	Comissão Nacional Anticorrupção (Arábia Saudita)
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGE	Escritório de Ética Governamental (EUA)
PPP	Parceria Público-Privada
RPC	República Popular da China
SAMA	Autoridade Monetária Saudita
EP	Empresa Pública
SPIP	Norma Governamental do Sistema de Controle Interno Governamental (Indonésia)
UNICAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

1. Normas sobre conflito de interesses: definindo e aplicando a metodologia

Princípio 1	Os países do G20 devem estabelecer normas de conduta específicas, coerentes e práticas para funcionários públicos. Tais normas devem fornecer uma descrição clara e realista das circunstâncias e relacionamentos que podem levar a uma situação de conflito de interesses. Essas normas devem propiciar melhor entendimento e o compromisso dos funcionários públicos para: a) servir o interesse público; e b) prevenir qualquer influência indevida de interesses privados que possa comprometer ou parecer comprometer decisões oficiais das quais eles participem oficialmente.
Princípio 2	Os países do G20 devem considerar a necessidade de normas de conduta adicionais aos funcionários públicos que trabalham em áreas de alto risco, refletindo a natureza específica de tais cargos, a exposição ao risco de conflito de interesses, bem como a expectativa dos cidadãos.
Princípio 3	Os países do G20 devem estabelecer meios claros para o desenvolvimento, implementação e atualização de políticas sobre conflitos de interesses nos níveis adequados dentro do setor público. A implementação, eficácia e relevância das políticas relacionadas a conflitos de interesses devem ser revistas periodicamente, por meio de metodologia baseada em evidências. Os países do G20 devem consultar as partes interessadas relevantes, incluindo o setor privado e a sociedade civil, ao desenvolver e revisar suas políticas sobre conflito de interesses. Deve-se designar um ou mais órgãos para supervisionar os sistemas de prevenção e gestão de conflitos de interesses.

Corrupção e conflito de interesses: normas internacionais

A corrupção está diretamente ligada à eficácia das instituições governamentais e tem o potencial de erodir a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado. Os perigos representados pela corrupção foram reconhecidos pela comunidade internacional que reagiu com a adoção de diversos instrumentos legais de combate à corrupção no âmbito global e regional. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹ é o instrumento legal universal que aborda a prevenção e a criminalização da corrupção, bem como a cooperação internacional em questões anticorrupção e de recuperação de ativos. O artigo 7(4) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção clama os Estados Partes a adotarem, manterem e reforçarem sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses². O Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20 adotou os Princípios de Alto Nível para Prevenir e Gerenciar Conflitos de Interesses. Este Manual de Boas Práticas é um complemento dos Princípios de Alto Nível.

Além da UNCAC, diversas outras organizações desenvolveram normas relacionadas à gestão de conflitos de interesses e os riscos que estes representam. Exemplos importantes incluem o Conselho da Europa, as Recomendações de Diretrizes da OCDE para o Gerenciamento de Conflitos de Interesses no Setor Público, de 2003, e as regras sobre conflitos de interesses em compras e contratações públicas da União Europeia, contidas na Diretiva 2014/24/EU³.

¹ Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, pela Resolução 58/4. Aberta para assinaturas em Mérida, México, de 9 a 11 de dezembro 2003, vigente desde 14 de dezembro de 2005. Em junho de 2020, a UNCAC tinha 187 Estados partes.

² O artigo 8(5) requer que cada Estado Parte busque estabelecer medidas e sistemas para exigir que os funcionários públicos declarem às autoridades competentes, entre outras coisas, suas atividades externas, empregos, investimentos, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo às suas atribuições como funcionários públicos; e o artigo 12(2) requer que os mesmos imponham “restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado após sua renúncia ou aposentadoria, quando as atividades ou a contratação estiverem diretamente relacionadas às funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo.” UNODC (2004).

³ UE (2014).

O Princípio Orientador 10 dos 20 Princípios Orientadores para Combater a Corrupção do Conselho da Europa⁴ (1997) recomenda que o Estado promova, utilizando meios apropriados, como códigos de conduta, especificações adicionais para o comportamento esperado dos funcionários públicos. O Conselho da Europa aborda ainda o conflito de interesses com a adoção do Código Modelo de Conduta dos Funcionários Públicos, na Recomendação Rec (2000) 10, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, em 11 de maio de 2000, e pelo memorando explicativo⁵.

O artigo 8 do Código Modelo de Conduta dos Funcionários Públicos exige que os funcionários públicos não permitam que seus interesses privados entrem em conflito com seu cargo público. É de responsabilidade dos funcionários públicos evitar tais conflitos de interesses, sejam eles reais, potenciais ou aparentes.

O artigo 13 do Código Modelo estabelece sua própria definição de conflito de interesses e formula as obrigações dos funcionários públicos relacionadas à gestão do conflito de interesses. O artigo 15 exige que o funcionário público não se engaje em qualquer atividade ou transação, nem exerça qualquer posição ou função, seja ela remunerada ou não, incompatível ou que se desvie da devida execução de suas atividades como funcionário público, além de exigir a autorização prévia para a realização de qualquer atividade externa.

Definindo conflito de interesses

As jurisdições definem conflito de interesses de maneiras diferentes, mas os seguintes elementos normalmente estão presentes:

- **Funcionários públicos:** os indivíduos são qualificados como funcionários públicos nos termos da lei interna do país;
- **Ação oficial:** o indivíduo executa uma ação no âmbito de sua atividade oficial, incluindo a tomada de decisão ou a participação substancial em processos oficiais de deliberação, ação ou recomendação para agir, nos quais o funcionário público desempenha um papel;
- **Interesse privado:** o funcionário ou outras pessoas (incluindo pessoas jurídicas) ligadas ao funcionário têm um interesse privado, geralmente de natureza pecuniária, que pode ser afetado pela ação oficial.

Às vezes, elementos adicionais da definição incluem o dever público, a confiança pública ou a exigência de normas específicas na legislação, que podem ser violadas como resultado de um conflito de interesses.

Conflitos de interesses podem surgir em todos os ambientes e, por vezes, independentemente da vontade do funcionário público. Todas as pessoas têm interesses privados; servidores públicos, no entanto, têm o dever de servir o interesse público e tomar decisões usando critérios objetivos e imparciais.

As Diretrizes da OCDE para o Gerenciamento de Conflitos de Interesses no Setor Público⁶ fornecem a seguinte definição: um conflito de interesses envolve um conflito entre o dever público e o interesse privado de um funcionário público, no qual este possui interesses de qualidade privada, que podem influenciar, de forma indevida, a execução de seus deveres e responsabilidades oficiais.

Tal conflito de interesses – levando em consideração a propensão natural do ser humano de fazer aquilo que é bom para ele próprio e para sua família – pode, em certos momentos, fazer com que o funcionário público atue, objetivando seu interesse próprio, ao invés de servir o interesse público.

⁴ UE (1997).

⁵ UE (2000).

⁶ OCDE (2003).

Se não for adequadamente gerenciado e solucionado, um caso de conflito de interesses pode levar à corrupção. Em situações de conflito de interesses, conforme visto na definição acima, os interesses de qualidade privada dos funcionários públicos podem influenciar, de forma inadequada, o processo decisório.

Conflitos de interesses podem facilmente levar a condutas impróprias e corruptas, como o abuso de função: “(...) execução ou inexecução de uma ação, violando a lei, por parte de um funcionário público no cumprimento de suas funções, com o propósito de obter uma vantagem indevida para ele próprio ou para outra pessoa física ou jurídica”⁷.

Outra definição de conflito de interesses é fornecida pelo artigo 13 do Código Modelo do Conselho da Europa: uma situação na qual o funcionário público tem um interesse privado que pode influenciar ou aparentar influenciar a execução imparcial e objetiva de suas obrigações oficiais. Os interesses privados do funcionário público incluem qualquer vantagem para si, sua família, parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações com as quais ele tem ou teve relacionamentos políticos ou de negócios. Inclui também qualquer responsabilidade, seja ela civil ou financeira, que tenha com qualquer um deles.

Gerenciando conflitos de interesses: métodos e ferramentas

Conflitos de interesses geralmente são regulados por:

- Legislação geral relativa ao serviço público; e/ou
- Códigos de conduta/ética; e/ou
- Legislação penal; e/ou
- Legislação anticorrupção específica.

Independentemente da legislação que contenha as normas relativas ao conflito de interesses, é importante que seja clara, não esteja sujeita à múltiplas interpretações e seja auxiliada por materiais orientadores (ver capítulo 7).

Alguns países adotam leis específicas sobre conflito de interesses, que contêm definições, procedimentos preventivos, divulgação e gestão de conflitos de interesses, bem como procedimentos investigativos e imposição de sanções de caráter disciplinar, administrativo ou penal.

As normas gerais de conduta para funcionários públicos estão normalmente contidas no regramento do setor público, obrigatório a todos os servidores públicos. Geralmente fazem parte da legislação e dos códigos de conduta referentes ao serviço público.

Ademais, normas específicas de conduta, como normas elaboradas para o Judiciário, Legislativo, órgãos governamentais específicos ou para grupos específicos de funcionários públicos (por exemplo, indicados políticos), estão contidas em leis setoriais, normas disciplinares das organizações ou códigos de conduta para aquele grupo de funcionários específico.

Com frequência, os países, reconhecendo o fato de que certos cargos, profissões ou setores estão mais vulneráveis aos riscos de corrupção, impõem normas de conduta e exigências de declaração específicas para funcionários envolvidos em compras e contratações públicas, procedimentos de licenciamento ou que trabalham na alfândega e na aplicação da lei.

⁷ UNODC (2004), art. 19.

Lidando com conflitos de interesses aparentes, potenciais e reais

Conflito de interesses como situação

Todos os funcionários públicos têm interesses de natureza privada, como participações financeiras externas, relacionamentos familiares e de amizade, assim como relacionamentos com antigos empregadores e clientes. Com o passar do tempo, esses interesses aparecem e desaparecem, mudam e evoluem. Geralmente, a mera existência de tais lealdades, compromissos e interesses financeiros não é problemática por si só. No entanto, quando um funcionário público é chamado a participar de uma ação oficial que pode afetar tais interesses privados, surge um conflito de interesses real, que pode enfraquecer a credibilidade das ações e programas governamentais. Até então os conflitos de interesses são apenas potenciais.

Ter uma compreensão integral de que os conflitos de interesses acontecem em situações específicas em que atividades oficiais se cruzam com interesses privados permite que os países antecipem as circunstâncias nas quais conflitos de interesses potenciais podem se tornar conflitos de interesses reais, além de possibilitar que sejam enfrentados antes de sua ocorrência. A abordagem pede que países e funcionários públicos considerem como serão feitos o enfrentamento e a gestão proativas dos conflitos de interesses a fim de melhor promover o interesse público.

Com frequência, buscando esse objetivo, impõe-se aos funcionários a obrigação de divulgar quaisquer conflitos de interesses e, se assim determinado por seu superior ou pelo órgão público relevante, aplicar uma estratégia de gestão, como recusa, remoção ou até mesmo exoneração, a fim de mitigar o risco de corrupção ou a perda de confiança. Em muitos casos, os países podem ser chamados a instituir processos e mecanismos para ajudar os funcionários públicos a evitar conflitos de interesses. Os países também devem ter mecanismos para considerar os potenciais efeitos de um conflito de interesses real ou aparente em uma determinada situação, bem como considerar se é adequado autorizar a participação de determinado funcionário, ainda que haja um conflito de interesses.

Prevenção versus dissuasão

Definir o conflito de interesses como uma situação que exige gestão para assegurar que ele não se transforme em corrupção requer foco na prevenção, envolvendo a divulgação obrigatória de possíveis conflitos de interesses por parte dos funcionários públicos, bem como a implementação de políticas e procedimentos de gestão de conflitos de interesses⁸.

Normalmente, essa abordagem é complementada por restrições específicas para atividades políticas, como a proibição ou a restrição da aceitação de presentes e hospedagens, bem como restrições à participação em organizações sem fins lucrativos ou em atividades empresariais fora da função pública, também conhecidas como “incompatibilidades”.

Em jurisdições com foco na detecção, investigação e sanção de conflitos de interesses reais como uma infração disciplinar, administrativa ou penal, a infração de conflito de interesses é mais parecida com outras infrações de corrupção, como o abuso de função. A complexidade e a variedade de situações que podem dar origem a um conflito de interesses e os ônus administrativos associados à aplicação das medidas anticorrupção apontam para a importância de políticas e procedimentos preventivos como forma de conscientizar os funcionários públicos sobre suas responsabilidades, além da importância de criar oportunidades para resolver os conflitos antes que eles ocorram.

⁸ Para obter mais detalhes e exemplos de práticas, consulte o documento de apoio preparado pelo Secretariado da UNCAC para o Grupo de Trabalho sobre Prevenção: CAC/COSP/WG.4/2018/2, “Prevenindo e gerenciando conflitos de interesses” (artigo 7, parágrafo 4 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção). https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

Escopo da aplicação das regras sobre CDI

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em seu artigo 2(b), apresenta a seguinte definição de funcionário público:

- (i) qualquer pessoa que ocupa cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, seja designado ou eleito, em caráter permanente ou temporário, remunerado ou não, independentemente de seu tempo de cargo;
- (ii) toda pessoa que desempenha uma função pública, inclusive em órgão ou empresa pública, ou que presta um serviço público, segundo definição na legislação interna do Estado Parte e aplicável na área correspondente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;
- (iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte. No entanto, para os fins de algumas medidas específicas contidas no capítulo II desta Convenção, “funcionário público” pode significar qualquer pessoa que executa uma função pública ou que fornece um serviço público, como definido na legislação interna do Estado Parte, conforme aplicável na área correspondente do ordenamento jurídico desse Estado Parte⁹.

Os Princípios de Alto Nível do G20 utilizam o termo “funcionário público” de forma genérica, permitindo que cada país defina e aplique o termo de acordo com suas leis nacionais e seu contexto de setor público, levando em consideração a definição da UNCAC.

O foco da regulamentação sobre conflito de interesses geralmente é colocado sobre os servidores da administração pública, ao mesmo tempo em que permite regras específicas para a conduta de autoridades eleitas.

As diversas práticas nacionais apresentam diferenças marcantes na definição da qualidade do indivíduo como servidor público e da diferenciação dos servidores públicos como categoria de funcionários públicos dos funcionários empregados nos termos das leis trabalhistas gerais ou dos funcionários nomeados politicamente. Frequentemente, os servidores públicos se diferenciam dos funcionários empregados com outras formas de contrato pelo fato de que os servidores públicos possuem cargo de carreira, foram nomeados após um procedimento especial e possuem status especial com direitos e obrigações específicas.

Outros funcionários da administração pública não compreendidos na legislação relativa ao serviço público podem ser regulados por regras gerais de conflito de interesses ou por códigos de condutas especiais com exigências parecidas com as do serviço público.

Autoridades eleitas, como membros do Congresso, conselheiros políticos, ministros, assim como juízes e promotores, estão, muitas vezes, sujeitos a procedimentos específicos e possuem obrigações de divulgação de ativos e interesses. Além disso, autoridades eleitas estão, normalmente, sujeitas às exigências de responsabilização muito mais rigorosas do que funcionários públicos regulares.

A família imediata dos funcionários públicos também pode estar sujeita às normas sobre CDI. A abordagem mais comum para definir a família imediata inclui o cônjuge do funcionário público e seus filhos – estes, normalmente, quando moram com o funcionário público ou têm menos que determinada idade definida legalmente.

Alguns países, dependendo do contexto e da tradição jurídica, ampliam ainda mais o escopo das regras, incluindo outros dependentes, companheiros que não estão legalmente casados ou pessoas que, de outro modo, possuem relacionamento ou associação com o funcionário.

⁹ UNODC (2004).

Estratégias para avaliar a implementação, funcionamento e relevância das políticas relativas aos conflitos de interesses

Existem pouquíssimos exemplos de países em que a implementação de políticas relativas aos conflitos de interesses está sujeita a avaliação ou monitoramento. Normalmente, o monitoramento do regime do conflito de interesses é feito como parte das práticas regulares de declaração dos órgãos que possuem a responsabilidade de gerenciar os conflitos de interesses dos funcionários públicos ou quando as políticas relativas aos conflitos de interesses estão integradas às práticas operacionais rotineiras dos órgãos do setor público, como parte dos processos regulares de cada órgão.

A avaliação dos regimes de conflito de interesses pode ser feita no contexto da implementação de estratégias nacionais anticorrupção. Ainda que sejam recomendáveis avaliações regulares da implementação dos códigos de conduta para funcionários públicos, para assegurar que permaneçam relevantes e sejam seguidos pelos funcionários, isso raramente ocorre na prática.

2. Tipos de conflitos de interesses - compreendendo as prioridades do país

Princípio 2	Os países do G20 devem considerar a necessidade de normas de conduta adicionais para os funcionários públicos que trabalham em áreas de alto risco, refletindo a natureza específica de tais cargos, a exposição ao risco de conflito de interesses, bem como a expectativa dos cidadãos.
Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais e estabelecer as medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais apropriadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes dos indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 6	Os países do G20 devem assegurar que políticas, processos e procedimentos de gestão eficazes sejam estabelecidos para a prevenção e gestão de conflitos de interesses na tomada de decisão pública, a fim de salvaguardar o interesse público e evitar influência indevida. Tais procedimentos podem incluir controles internos e de gestão, fornecimento de aconselhamento ético sobre a aplicação das políticas de conflitos de interesses em situações específicas, recusa em tomar decisões, conforme adequado, uso de acordos de ética e outros arranjos, como a análise de declaração de interesses, comunicações e ordens de recusa, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses.
Princípio 7	Os países do G20 devem estabelecer mecanismos e diretrizes, como declarações de interesses, para membros de conselhos, comitês consultivos e grupos de especialistas, a fim de prevenir a influência indevida nos processos de tomada de decisões públicas.

Categorias de conflitos de interesses

Ainda que haja variação de sistemas jurídicos, todos os tipos de conflitos de interesses podem ser definidos como pertencentes a duas categorias: financeiros ou não financeiros.

- **Conflito de interesses financeiros:** conflito de interesses envolvendo um interesse pecuniário. O funcionário público, um membro de sua família ou associados próximos podem ter um ganho financeiro ou evitar uma perda financeira.
- **Conflito de interesses não financeiros:** conflito de interesses em que a qualidade do interesse privado concorrente não é de natureza pecuniária. O interesse pode surgir de relacionamentos pessoais, afiliações, vínculos ou outros tipos de relacionamento que podem comprometer a tomada de decisão objetiva do funcionário.

Outro tipo de classificação comum determina se o conflito de interesses é real, potencial ou aparente.

- Um conflito de interesses real envolve uma situação em que um interesse de qualidade privada do funcionário já está em conflito com seu dever de agir buscando o interesse público.
- Um conflito de interesses potencial envolve uma situação em que um interesse de qualidade privada do funcionário ainda não está em conflito com o seu dever de agir buscando o interesse público, mas pode vir a estar no futuro. A probabilidade de que um conflito de interesses potencial se torne um conflito de interesses real depende dos tipos de tarefas que o funcionário público executa e do tipo de interesse privado envolvido.
- Um conflito de interesses aparente envolve uma situação em que um interesse de qualidade privada do funcionário parece estar em conflito com seu dever de agir buscando o interesse público, porém esse não é o caso. A maioria dos sistemas de gestão de CDI exige que a percepção de existência de conflito de interesse seja evitada, considerando-se que ela mina a confiança do público, da mesma maneira que um conflito de interesses real.

Um conflito de interesses pode ser classificado de acordo com ambas as categorias acima, podendo ser, por exemplo, um conflito de interesses financeiro real ou um conflito de interesses não financeiro potencial.

Identificando funções e comportamentos de alto risco: o ponto de partida para enfrentar os conflitos de interesses

O propósito dos Princípios de Alto Nível é ajudar os países a se concentrarem nos elementos fundamentais a serem abordados na definição de normas e no desenvolvimento de sistemas para a prevenção e gestão de conflitos de interesses. Estes são os princípios básicos: a abordagem do país é mais eficaz quando individualizada, considerando-se os riscos específicos de CDI. Uma vez que tais riscos tenham sido identificados, o país pode estabelecer suas prioridades para abordá-los e sistemas adequados de gestão de CDI. Este capítulo define os fatores que são geralmente considerados ou que deveriam ser considerados na identificação de processos e cargos que apresentam alto risco de conflito de interesses. O presente capítulo também analisa brevemente os diferentes tipos de conflitos de interesses, definidos como interesses financeiros e não financeiros, as atividades e os relacionamentos de funcionários públicos que podem criar conflitos de interesses reais ou aparentes com seus cargos ou atribuições oficiais¹⁰.

Sistemas eficazes projetados para prevenir e gerenciar CDI devem aderir aos princípios jurídicos e estruturas de governança do país, bem como levar em consideração elementos do contexto local. Processos que podem ter grande risco de conflito de interesses em um país (ou subdivisão de um país) podem ter um risco menor em outro.

Processos governamentais de alto risco

Existem processos, procedimentos e decisões que criam um risco mais alto de surgimento de situações de conflito de interesses ou em que o conflito de interesses, por parte do funcionário público, criará um risco maior de dano ao interesse público. Áreas de alto risco normalmente são comuns a todos os países. Normalmente envolvem oportunidades de tomada de decisão com gastos públicos expressivos – responsabilidade pela alocação de recursos públicos, incluindo a emissão de alvarás ou licenças, ou no contexto das polícias e da aplicação da lei de forma geral. Muitos países enfrentam um desafio fundamental na gestão de conflitos na contratação e seleção de funcionários públicos e empregados do governo.

Após identificar as áreas de risco, é importante estabelecer as prioridades para lidar com tais riscos. Nem todos os riscos exigem as mesmas políticas para prevenção e gestão de CDI e nem sempre é necessária a utilização das mesmas técnicas de gestão de CDI dentro das áreas de risco. Há certas ações ou tipos de conduta que, ainda que não sejam desejáveis, não terão consequências sérias ou duradouras e, portanto, podem não exigir tanta regulamentação ou supervisão quanto outras áreas de alto risco.

¹⁰ É importante observar que áreas e comportamentos de alto risco são específicas do contexto em que estão, e identificá-los pode exigir um diagnóstico de comportamentos e questões locais de CDI e sua prevalência em determinado contexto. Isso pode ser feito por meio de estudos de base, por exemplo, ou uma revisão de casos de CDI (ver capítulo 10).

Em termos gerais, os processos governamentais que apresentam alto risco de CDI incluem compras e contratações públicas, emissão de alvarás e licenças, regulação, nomeação e contratação de funcionários públicos e a área de justiça.

Compras e contratações públicas

Normalmente processos de compras e contratações públicas envolvem, em diversas fases, um grau substancial de discricionariedade: decisão em que e como gastar fundos públicos, estabelecimento de determinadas especificações de contratos públicos, condução de processos licitatórios, adjudicação de contratos, fiscalização da execução contratual e realização da contabilidade final. Ainda que a imparcialidade em todo o processo de compras e contratações públicas seja importante, o processo de avaliação de propostas tende a ser a fase mais propensa a CDI. Um típico exemplo de CDI financeiro é quando a decisão sobre quem vencerá o contrato recai sobre um funcionário responsável por compras e contratações públicas que possui participação em um dos proponentes. Um exemplo de CDI não financeiro, que pode influenciar de forma imprópria um funcionário responsável por compras e contratações públicas, é quando um parente ou amigo próximo é o dono de uma empresa que está apresentando uma proposta. Em algumas jurisdições, existirá um conflito de interesses, se for oferecido àquele funcionário público um cargo em uma das empresas proponentes e ele continuar participando do processo público (capítulo 4).

A transparência ou a ausência desta durante o processo de compras e contratações públicas tem um papel importante na devida prevenção/gestão de CDI. Publicar a seleção, os critérios de avaliação e as justificativas para a adjudicação do contrato são boas práticas que permitem que os competidores tenham melhores condições de participar de forma correta do processo de compras e contratações públicas, dando, ainda, a oportunidade para que a mídia e a sociedade civil participem da fiscalização e das decisões de compras e contratações públicas.¹¹

Estabelecer e reforçar uma exigência de divulgação *ad hoc* e a imediata recusa de CDI potencial por parte de todos os funcionários envolvidos em qualquer fase do processo de compras e contratações públicas também é uma boa prática que protege o processo contra CDI durante sua execução. A declaração e a recusa precoce permitirão que outro funcionário determine, no prazo adequado, a melhor forma de gerenciar o conflito de interesses.

Além de recusas e divulgações *ad hoc*, uma boa prática para prevenir CDI em compras e contratações públicas é ter um registro ou declaração de interesses dos funcionários que influenciam decisões. Outra prática recomendável é estabelecer certas regras de composição dos comitês avaliadores das compras e contratações específicas¹². Atribuir as tarefas de avaliação de propostas e de adjudicação a funcionários públicos diferentes pode ser útil para evitar CDI. O simples fato de publicar os nomes dos funcionários responsáveis por adjudicar os contratos pode contribuir para a transparência do processo e ajudar na prevenção e gestão de CDI¹³. A utilização de sistemas eletrônicos de compras e contratações públicas ampliou as oportunidades para dar transparência e cruzar informações de forma útil para a prevenção e detecção de potenciais conflitos de interesses (ver outros exemplos no capítulo 8). Além de mecanismos de fiscalização, estudos comportamentais demonstram que é útil que pontos decisórios em processos governamentais sejam acompanhados de ferramentas de escolha para auxiliar a tomada de decisão e limitar a possibilidade de ocorrência de CDI¹⁴.

¹¹ OCDE (2016).

¹² A Argentina implementou essa regra criada para prevenir potenciais conflitos de interesses na compra de livros escolares. Membros do comitê responsável pela aquisição dos livros escolares tiveram de apresentar uma declaração contendo seu histórico de pesquisa e currículo acadêmico, qualquer experiência de emprego como professor, cargos que exerceram nas iniciativas pública e privada, publicações, relacionamentos com editoras (emprego, participação societária etc.), assim como as fontes de quaisquer royalties por direitos autorais. Tais informações foram disponibilizadas publicamente e os membros do comitê que demonstraram possíveis conflitos de interesses foram excluídos do processo de compra.

¹³ Esta é uma prática no México, por exemplo, onde o nome do funcionário público responsável pela adjudicação é divulgado.

¹⁴ *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. OCDE (2018).

Empresas Públicas (EPs) e Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Empresas públicas (EPs) e parcerias público-privadas (PPPs) que, normalmente, não estão sujeitas às mesmas regras que os demais contratos públicos, apresentam riscos adicionais de CDIs potenciais. Como consequência, na identificação de áreas de risco de CDI, é importante revisar as normas, o arranjo institucional e as práticas de contratação das EPs e das PPPs a fim de identificar os tipos de CDI que devem ser abordados pelas ferramentas de gestão e prevenção de CDI.

Caixa 1. Compras e contratações públicas apresentam grande risco de CDI que pode ser enfrentado por meio de restrições nas atividades de determinados funcionários públicos e por sistemas de detecção de riscos orientados por dados

Romênia: Para prevenir CDI em compras e contratações públicas, o governo da Romênia desenvolveu um sistema de TI integrado que cria alertas vermelhos avisando o chefe da autoridade contratante acerca de potenciais CDIs antes da adjudicação do contrato. O sistema se alimenta de informações do sistema eletrônico de compras e contratações e automaticamente detecta se os participantes da licitação são parentes ou têm algum outro tipo de relacionamento com funcionários públicos da autoridade contratante. O sistema gera uma nota de risco para cada proposta. As previsões são baseadas nas informações contidas nas declarações de ativos dos funcionários públicos da autoridade contratante e nos dados sobre os proponentes (ver capítulo 9).

Espanha: A lei espanhola que rege o CDI (Lei 3/2015) foca, dentre outras coisas, nas compras e contratações públicas. Ela proíbe, com pouquíssimas exceções, que membros do governo e funcionários públicos do alto escalão, incluindo aqueles envolvidos em compras e contratações, exerçam ou mantenham qualquer outro cargo enquanto estiverem no cargo público. A lei também exige que os funcionários públicos do alto escalão se abstenham de participar em processos de compras e contratações relacionados com qualquer empresa em que ele, membros de sua família ou amigos próximos tenham interesse pessoal. Essa lei é complementada pela Lei de Contratos no Setor Público (Lei 9/2017) que impede que funcionários responsáveis por compras e contratações intervenham em qualquer processo de compras e contratações quando tenham, direta ou indiretamente, interesse financeiro, econômico ou pessoal. Ela proíbe também que empresas firmem contratos com a administração pública quando funcionários públicos do alto escalão ou membros do governo possuam participação de 10% ou mais na empresa.

Indonésia: A Norma Presidencial da Indonésia N° 54 de 2010 contém diversas cláusulas que regulamentam a conduta ética e a integridade nos processos de compras e contratações públicas. As cláusulas abrangem funcionários do governo envolvidos em compras e contratações públicas, assim como pessoas que querem fornecer bens e serviços. A fim de evitar conflitos de interesses, cada funcionário responsável pelas compras e contratações públicas deve assinar um pacto de integridade, expressando seu comprometimento contra quaisquer atos de corrupção, conluio ou nepotismo. A norma e seu aditamento também proíbem que um fornecedor participe de compras e contratações públicas, quando tal participação dê margem a um conflito de interesses. Ela proíbe que funcionários públicos, não apenas os responsáveis por compras e contratações públicas, participem de compra ou contratação pública como fornecedor a não ser que estejam de licença.

Itália: A Autoridade Anticorrupção Nacional da Itália (ANAC) – órgão administrativo independente, cuja atribuição é prevenir a corrupção no setor público, em subsidiárias e empresas controladas pelo Estado, que possui poderes regulatórios – adotou recentemente diretrizes para o conflito de interesses. Tais diretrizes esclarecem algumas cláusulas do Código de Contratos Públicos relacionadas ao conflito de interesses em compras e contratações públicas. Em particular, auxiliam na detecção, prevenção e resolução de conflitos de interesses em processos licitatórios, por meio da promoção de padrões de comportamento e da disseminação de boas práticas, a fim de reduzir a pressão sobre as autoridades contratantes e as entidades envolvidas nos processos de compras e contratações públicas. A legislação leva em consideração riscos específicos no contexto dos contratos públicos, inclusive possíveis riscos de interferência indevida com o objetivo de proteger a justa concorrência.

Emissão de licenças e alvarás

Enquanto alguns CDIs na outorga de alguns tipos de licenças e alvarás podem não causar prejuízos significativos ao público, outros podem causar danos de longo prazo. Por exemplo, um alvará para o funcionamento de um restaurante é certamente importante para o seu dono, e possivelmente à saúde de seus clientes; mas um alvará ou uma licença para a extração de recursos naturais ou para a emissão de poluentes têm maior potencial de afetar o interesse público e devem ser ponderados de maneira apropriada ao terem os seus riscos avaliados e as prioridades de gestão determinadas.

Em se tratando de licenças e alvarás de natureza extremamente técnica, como é o caso das indústrias extrativistas, pode haver um número limitado de funcionários com treinamento e conhecimento necessários para avaliar a solicitação, bem como um número limitado de especialistas do setor privado que podem representar aqueles que solicitam as licenças/alvarás. Um risco similar pode ser encontrado em nações que são pequenas ilhas, quando (sem a gestão adequada de potenciais conflitos de interesses) os mesmos indivíduos podem estar envolvidos na aprovação do pedido de licenciamento e no assessoramento do beneficiário final da licença. Nesses casos, há o risco de que o processo de licenciamento ou de concessão de alvarás sofra abusos que permitam com que os alvarás e as licenças não sejam concedidos com base em objetividade e mérito. Nesses contextos, o CDI pode surgir a partir de uma conexão pessoal ou familiar que influencia a concessão das licenças. Por exemplo, se um ministro interfere na concessão de uma licença de exploração e sua esposa é proprietária de uma empresa que provavelmente solicitará tal licença, o fato representa um claro CDI potencial que exige uma ação preventiva¹⁵.

Da mesma forma que ocorre com as compras e contratações públicas, uma forma de prevenir e mitigar CDIs na concessão de licenças e alvarás é o desenvolvimento de sistemas que auxiliem a identificação de relacionamentos ou vínculos que apresentam riscos significativos de CDI. Uma lista pública de detentores de licenças e alvarás pode ser cruzada com interesses divulgados por funcionários públicos que atuam no processo. Exigir que os funcionários públicos certifiquem que não possuem um CDI relacionado à concessão de licenças ou contratos é uma forma de reforçar as normas e o bom comportamento, bem como dar suporte à aplicabilidade das penalidades administrativas, caso eles deixem de divulgar um conflito de interesses.

Normas

Considerando que os reguladores tomam decisões que afetam diretamente o investimento público em diferentes setores e as normas que regem o fornecimento de serviços e atividades do setor privado, uma boa prática frequentemente adotada é proibir que tais reguladores tenham interesses financeiros ou relacionamentos fiduciários com indivíduos ou organizações que representam membros do setor que regulam.

Nomeação e contratação de funcionários públicos

A nomeação e a contratação de funcionários do governo com base em vínculos familiares ou pessoais, na participação em grupos sociais ou étnicos ou em critérios alheios às qualificações do indivíduo enfraquecem a competência e a percepção de imparcialidade da administração pública. A seleção e contratação de parentes é uma questão que gera preocupação em muitos países, independentemente de seu tamanho ou desenvolvimento econômico. Considerando-se que essa é uma questão recorrente, muitos sistemas de CDI incluem ou são auxiliados por sistemas de gestão de recursos humanos que possuem regras específicas relacionadas à nomeação de parentes ou amigos próximos ou à aceitação de benefícios em troca de nomeação.

¹⁵ “License to Drill: A Manual on Integrity Due Diligence for Licensing in Extractive Sectors”, Votava, Cari L; Hauch, Jean, p. 13.

Caixa 2. Exemplos de riscos de CDI nas decisões de contratação e nomeação

Restrição relativa a servidores públicos na China: Quando existe um relacionamento como o conjugal, descendência direta, consanguinidade colateral até terceiro grau ou estreita afinidade entre servidores públicos, as pessoas envolvidas não devem assumir cargos imediatamente subordinados ao mesmo chefe, na mesma organização; deter cargos com relação de liderança e subordinação imediata; executar, no órgão em que uma das partes envolvidas tenha cargo de chefia, trabalho como o de organização, recursos humanos, investigação disciplinar, supervisão e inspeção de auditoria e finanças. (Lei dos Servidores Públicos da China, 2005)

Restrição relativa a servidores públicos na Bulgária: Uma pessoa não poderá ser nomeada servidora pública quando estiver em direta subordinação hierárquica de gestão e controle em relação a seu cônjuge, parente ou descendente direto, parente ou descendente colateral até o quarto grau, inclusive, ou parente por casamento até o quarto grau, inclusive. (Lei dos Servidores Públicos, 1999)

Restrição relativa a servidores públicos na Croácia: Funcionários não devem prometer emprego ou qualquer outro direito em troca de presentes ou promessa de presentes. Funcionários não deverão exercer influência sobre a atribuição de trabalhos ou contratos por meio de compras e contratações públicas. (Lei de Prevenção de Conflitos de Interesses, 2011)

Restrição relativa a servidores públicos na Polônia: Servidores públicos devem exercer neutralidade e imparcialidade na execução de suas obrigações; não devem permitir qualquer suspeita de confusão entre os interesses públicos e privados e, em questões administrativas, servidores públicos não devem discriminar pessoas, nem ser influenciados por relacionamentos oriundos de família, amizade, trabalho ou associações. Não pode haver relação de subordinação entre cônjuges ou pessoas com parentesco e funcionários públicos. (Código de Ética do Serviço Público, 2002; Lei do Serviço Público, 2008)

Restrição relativa a servidores públicos na Coreia: O funcionário público do alto escalão é proibido de influenciar indevidamente seu órgão, instituições sob sua competência ou instituição afiliada, para a contratação de membro de sua família. O funcionário público responsável pela administração de recursos humanos está proibido de influenciar indevidamente seu órgão para a contratação de membro de sua família. Funcionários públicos responsáveis pela direção, supervisão ou regulação de uma instituição afiliada, ou que esteja dando suporte a esta, são proibidos de influenciar indevidamente o órgão afiliado a contratar membro de sua família. (Código de Conduta para Funcionários Públicos, Decreto Presidencial N° 28587 de 16 de janeiro de 2018)

Aplicação da lei

Decisões para investigar indivíduos ou iniciar ações administrativas, civis ou penais e o julgamento de tais ações podem apresentar um alto risco de conflitos de interesses, dependendo do sistema. A maioria das questões relacionadas à aplicação da lei envolvem, de forma específica, partes que são identificáveis e seus efeitos sobre as partes são diretos. Um sistema judiciário livre de conflitos de interesses reais ou aparentes é fundamental para a confiança dos cidadãos no governo, bem como, de forma mais genérica, para a percepção de que o país é aderente ao Estado de Direito. Enfrentar conflitos de interesses no contexto da aplicação da lei é crucial, assim como nos demais aspectos de governança. No entanto, essa é uma área em que o sistema de gestão de conflitos de interesses precisa ser adaptado às funções envolvidas. Em razão da preocupação com a independência do Judiciário, um sistema de gestão de conflitos de interesses para juízes é, normalmente, apartado daquele dos demais funcionários públicos.

Tipos de situações de conflito de interesses

Enquanto as áreas de alto risco de CDI descritas anteriormente são comuns em diversos países, a expressão de tais riscos – os interesses ou atividades que podem criar potenciais conflitos de interesses – pode variar sensivelmente entre os países, setores e sub-regiões.

Há também importantes variações de risco, dependendo das atribuições e responsabilidades dos funcionários individuais. Compreender quem ou o que o funcionário público pode afetar, positiva ou negativamente, por meio da sua execução de suas atribuições faz uma diferença significativa em qualquer análise de conflito de interesses. Por exemplo, um funcionário cujas responsabilidades envolvem a regulação de empresas de comunicação não teria, normalmente, qualquer conflito de interesses com o fato de ser proprietário de uma parte da fazenda de sua família. Por outro lado, o mesmo interesse pode criar um conflito de interesses potencial ou real para um inspetor agrícola. É importante observar que o CDI não é normalmente um interesse específico ou uma atividade específica, mas, o resultado de um conflito entre as obrigações devidas ao público por parte do funcionário público e seus interesses e atividades privados.

Na ausência de proibições específicas relacionadas a certos interesses ou atividades – por exemplo, a propriedade de ações em uma empresa regulada pelo regulador ou a atuação como líder em uma empresa com fins lucrativos –, existem alguns interesses e atividades comuns que podem configurar tipos de CDI. A seguir estão listados os tipos mais comuns de tais interesses, atividades e relacionamentos.

Atividades e interesses externos do funcionário público

Como observado anteriormente, tipos de CDI incluem interesses financeiros e não financeiros, bem como atividades remuneradas e não remuneradas. Interesses financeiros incluem, entre outras, a propriedade de negócios, de forma direta ou por meio de ações ou quotas, o interesse beneficiário em um trust ou em outras propriedades, a propriedade de bens imóveis e móveis com a finalidade de gerar receita, contas a pagar ou a receber, o exercício de profissão autônoma fora do cargo ou ser empregado de outrem. Atividades externas que podem gerar conflito de interesses com os deveres públicos incluem aquelas em que o funcionário público tem um dever de lealdade (por exemplo, atuar como administrador de um trust ou o trabalho como diretor ou gestor de uma organização, remunerado ou não, organização com fins lucrativos ou não), ser representante ou ter atuação ativa como membro de uma organização que busca benefícios governamentais ou que interage frequentemente com órgãos governamentais. Os interesses financeiros em empreendimentos comerciais ou um emprego secundário nestas são especialmente relevantes em se tratando de funcionários públicos envolvidos em atividades de compras e contratações públicas, outorga de licenças ou atividades regulatórias ou de supervisão.

Interesses e atividades do cônjuge

Os tipos de interesses financeiros e atividades indicados anteriormente e que podem criar um conflito de interesses pessoal para o funcionário público na execução de seus deveres também podem criar um conflito de interesses, se os interesses e atividades forem detidos ou realizados pelo cônjuge e, possivelmente, pelos filhos menores do funcionário público. Em muitas jurisdições, o indivíduo tem obrigações legais com o bem-estar do cônjuge e de seus filhos menores. Dessa maneira, o bem-estar financeiro de tais indivíduos também pode ser um interesse financeiro direto do funcionário público, criando os mesmos conflitos de interesses que seriam gerados por seus próprios interesses e atividades. Uma boa prática, cada vez mais comum, é exigir que o funcionário público declare os interesses do cônjuge e dos filhos menores em sua declaração de divulgação financeira, a fim de possibilitar uma análise dos conflitos de interesses, assim como qualquer ação de gestão necessária.

Interesse privado em contratos públicos

Em parte por causa do potencial de ser ou parecer uma autocontratação ("*self-dealing*"), o uso indevido de informação confidencial ou abuso de função, muitos países impõem restrições aos interesses diretos do funcionário público em outros contratos públicos que não sejam seu contrato de emprego ou em contratos com pessoas jurídicas que são propriedade ou substancialmente controladas por um funcionário público. Além de exigir a divulgação financeira por parte do funcionário público, outra boa prática é fazer com que qualquer potencial proponente em uma contratação pública certifique – antes de ser considerado habilitado e, posteriormente, no momento da adjudicação – que não é propriedade de um funcionário público ou por este substancialmente controlado.

Caixa 3. Exemplos de restrições para a celebração de contratos públicos

Estônia: Servidores públicos não podem realizar transações com o Estado por meio de seu órgão. (Lei do Serviço Público, 1995)

Reino Unido: Departamentos e órgãos não devem celebrar contratos com qualquer servidor público do departamento ou do órgão, qualquer sociedade em que um servidor público do órgão ou do departamento é sócio ou qualquer sociedade empresarial da qual o servidor público é diretor, a não ser que o servidor público tenha integralmente divulgado a medida de seu interesse no contrato, e a gerência tenha dado permissão. (Código de Gestão dos Servidores Públicos, 2010)

Estados Unidos: Tanto as leis penais sobre conflitos de interesses quanto a Lei Federal de Aquisições estabelecem limitações acerca de quando e se os funcionários do Executivo podem buscar qualquer tipo de benefício do Governo Federal, incluindo contratos, em nome de qualquer outra pessoa, incluindo família e sociedades empresárias individuais (18 U.S.C. 205(a)(2); 18 U.S.C. 203(a) e Lei Federal de Aquisições, 48 CFR subparte 3.6.). Em particular, a Lei Federal de Aquisições estabelece que "exceto como especificado na seção FAR 3.106(b), um funcionário contratante não deverá conscientemente adjudicar um contrato para funcionário do governo ou sociedade empresária ou outra sociedade de propriedade ou substancialmente de propriedade de um ou mais funcionários do governo ou que seja por eles controlada. Essa política busca evitar qualquer conflito de interesses que possa surgir entre os interesses dos funcionários e suas obrigações com o governo, bem como evitar a aparência de favoritismo ou tratamento preferencial do governo para com seus funcionários." (48 CFR 3.601)

Croácia: Uma sociedade empresária da qual um funcionário público é detentor de pelo menos 0,5% do capital social não pode realizar transação comercial com um órgão estatal no qual aquele funcionário trabalha, nem sequer na forma de proposta conjunta como parceira ou subcontratada. Isso se aplica a todas as sociedades empresárias em que um membro da família do funcionário público possui pelo menos 0,5% do capital social, caso o membro da família possua a capacidade de adquirir, direta ou indiretamente, a propriedade ou as ações do funcionário relevante por um prazo de dois anos antes de sua nomeação ou eleição para a função pública até o final do exercício do cargo. (Lei de Prevenção de Conflitos de Interesses, 2011)

África do Sul: Funcionários da administração pública e conselheiros de autoridades do Executivo estão proibidos de realizar negócios com o Estado ou exercer o cargo de direção de uma sociedade empresária que esteja realizando negócios com um órgão estatal. Qualquer pessoa que venha a ser julgada culpada por tal crime estará sujeita ao pagamento de multa ou pena de prisão por um prazo não superior a cinco anos, ou ambos. Violar essa cláusula também constitui má conduta séria, que pode resultar na exoneração do funcionário pelo empregador.

Porta giratória

A porta giratória faz referência ao movimento de indivíduos para dentro e fora do serviço público, sem fazer do serviço público um emprego para a vida toda. Ainda que não exista algo intrinsicamente errado em entrar e sair do serviço público, tal fato cria situações que apresentam maior risco de conflito de interesses. Por exemplo, ao entrar para o serviço público, o indivíduo pode trazer consigo vínculos financeiros continuados ou fortes laços pessoais com aqueles com quem trabalhou recentemente. Tais laços afetam ou podem dar a impressão de afetar a imparcialidade do funcionário por algum tempo após sua entrada no serviço público e, portanto, devem ser enfrentados pelo sistema de gestão de conflitos de interesses. Um indivíduo que está pensando em trocar o serviço público por um cargo fora do governo pode parecer estar usando seus poderes oficiais atuais em função de seu desejo de causar uma boa impressão junto àqueles com quem busca assegurar um novo cargo. Um sistema eficaz de gestão de conflitos de interesses deve abordar tal conflito de interesses. Um indivíduo que recém deixou o serviço público pode ter condições de usar informações e influência que foram obtidas durante o serviço, junto a ex-colegas e, portanto, um sistema eficaz de gestão de conflitos de interesses deve enfrentar tais riscos. (Ver o capítulo 4 para obter mais detalhes.)

Ao elaborar seu regime de *revolving door* (na sua expressão em inglês), o país deve levar em consideração que as restrições à porta giratória devem proteger os processos governamentais contra abusos, mas não devem ser tão onerosos a ponto de deixar de atrair os indivíduos altamente qualificados que ela precisa para determinados cargos do serviço público. Isso exige um equilíbrio entre os interesses públicos conflitantes.

Imparcialidade (incluindo favoritismo para amigos, família ou adversários)

Quando um funcionário público exerce sua autoridade decisória que pode determinar um gasto público específico (por exemplo, subsídios, prêmios ou contratos), a emissão de licenças ou alvarás ou a regulação direta que afeta uma parte específica ou toda uma indústria, é importante avaliar se algum amigo, familiar ou adversário está envolvido. Tal envolvimento tomaria a forma, por exemplo, de um beneficiário, proponente, requerente ou membro da indústria que será diretamente afetado por aquela decisão. Essas relações pessoais podem ser sinais de alerta que indicam potencial imparcialidade ou, pelo menos, aparência de imparcialidade. Tais relacionamentos serão mais prevalentes em comunidades menores e os sistemas de gestão de conflitos de interesses podem levá-los em consideração ao exigir algum grau de divulgação aos funcionários superiores sobre sua determinação de como seguir adiante.

Nepotismo

A nomeação e contratação de funcionários públicos foram descritas anteriormente como áreas de alto risco de conflitos de interesses potenciais. Quando os contratados são parentes do funcionário responsável pela contratação ou são, depois, supervisionados por outro parente, tal fato é chamado de nepotismo. No entanto, o nepotismo pode incluir também o favorecimento de parentes fora do processo de contratação.

Isso também é comumente coberto pelas normas sobre imparcialidade que foram destacadas anteriormente. Em qualquer caso, é uma tipologia que tende a ser frequentemente identificada como um CDI muito comum na administração pública.

Relacionamento com organizações fora do cargo público

Os relacionamentos com organizações privadas (por exemplo, membro ativo, fundador, porta-voz, membro do conselho de administração) podem ser variados e, dessa forma, dar margem a diversos tipos reais ou potenciais de conflitos de interesses. Quando o relacionamento é remunerado, sendo uma fonte de renda, ele

pode criar um conflito de interesses da mesma forma que outro interesse financeiro. Quando o relacionamento é de membro do conselho de administração ou de outro órgão de governança, seja a organização com ou sem fins lucrativos, a posição cria, na maioria dos sistemas jurídicos, um dever de lealdade para com a organização e, portanto, uma possível exposição à responsabilidade financeira. Tais deveres de lealdade e interesses financeiros privados podem criar conflitos de interesses reais com os deveres públicos do indivíduo. Se o funcionário público buscar benefícios governamentais para a organização, mesmo que o faça sem remuneração e não for um membro do conselho de administração, tal ação pode, no mínimo, levantar questões acerca da imparcialidade ou do uso da posição pública, bem como um conflito de interesses real caso o funcionário público estiver envolvido na decisão sobre a concessão de tais benefícios.

Presentes

Presentes são frequentemente entendidos como potenciais criadores de alguma forma de obrigação para o receptor. Essa é uma norma social bastante universal, que promove uma predisposição comportamental de reciprocidade. A obrigação pode ser limitada a uma expressão verbal de agradecimento ou ser mais significativa. O recebimento de presentes por parte do funcionário público pode, no mínimo, gerar preocupação sobre a imparcialidade de tal funcionário e, quando essa preocupação é razoável, os países regulamentam o aceite de presentes. O pagamento de suborno é um exemplo extremo no espectro dos presentes, criando uma das formas mais claras de conflito de interesses entre deveres públicos e benefícios privados. Dessa forma, a regulamentação do aceite de presentes por funcionários públicos é um assunto fortemente ligado à regulamentação dos CDIs. Elementos comuns de um sistema de gestão de aceite de presentes incluem 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.

A regulamentação do aceite de presentes normalmente está presente no Código de Conduta do país. Mesmo que a regulamentação dos conflitos de interesses possa estar contida em tal código, é mais comum que sua abordagem seja feita de forma separada.

Caixa 4. Normas acerca do recebimento de presentes na Coreia do Sul e em Cingapura

Lei de Suborno e Solicitação Imprópria da Coreia

A regulamentação do aceite de presentes é feita pelo Código de Conduta para Funcionários Públicos, de 2003. Depois disso, o governo da Coreia promulgou a Lei de Suborno e Solicitação Imprópria, em 2016, a fim de erradicar a cultura de oferecimento e solicitação impróprias de “entretenimento”.

De acordo com a lei, nenhum funcionário público ou seu cônjuge pode aceitar, pedir, prometer ou receber da mesma pessoa quaisquer valores ou bens que excedam o valor de um milhão de wons de uma vez ou três milhões de wons em um ano fiscal, independentemente de haver qualquer conexão com seus deveres e independentemente do pretexto, como doação, patrocínio, presente, etc. Nenhum funcionário público ou seu cônjuge, em conexão com os deveres daquele, poderá aceitar, solicitar ou prometer receber quaisquer valores ou bens que excedam o montante descrito acima, independentemente dos valores e bens terem sido dados como parte de qualquer quid pro quo. A lei regula não apenas os funcionários públicos, mas também o público em geral, ao determinar o montante proibido de valores ou bens.

Qualquer funcionário público estará sujeito a punição penal pelo recebimento, da mesma pessoa, de valores ou bens que excedam um milhão de wons de uma vez ou três milhões de wons em um ano fiscal, independentemente da relação entre tal oferta e seus deveres, não importando o motivo de tal oferta. Nos termos do Código Penal, o crime relacionado a suborno necessita de prova de que o benefício é dado em razão da função pública em questão e tem como objetivo premiar o recebedor pela execução ou inexecução de uma obrigação. Dessa forma, surgiram brechas, uma vez que é difícil provar a causalidade. A fim de atingir o objetivo da lei, que é acabar com as práticas de hospedagem e entretenimento que podem levar o público a suspeitar da imparcialidade dos atos oficiais, as provisões citadas, proíbem a oferta e o pedido de presentes conforme descritos, independentemente de serem dados por causa da função exercida pelo funcionário público.

A lei também lida com o fato de que os valores e bens que excedem um valor de 1 milhão de wons – entendido como um montante significativo, de acordo com as normas sociais – podem ser interpretados como tendo relação com os futuros e potenciais deveres do recebedor. (Lei de Suborno e Solicitação Imprópria, Lei 13278, de 27 de março de 2015).

Disposições legais sobre o recebimento de presentes em Cingapura

Se um presente for oferecido a um funcionário público, este deve recusá-lo imediatamente. Se ele for apresentado com um presente dado por um dignitário em visita, deve aceitar o presente e então entregá-lo ao chefe de seu departamento. O valor do presente será calculado e o funcionário público poderá pagar por ele se quiser mantê-lo.

Os ministros devem recusar e devolver todos os presentes. Se houver a crença de que a devolução do presente pode causar ofensa ao doador, o ministro deve entregar o presente ao secretário permanente do ministério para que seja descartado. Se o ministro quiser comprar o presente, deve ser feita uma avaliação para que o ministro possa comprá-lo ou, se o valor for menor do que \$50, poderá recebê-lo sem pagamento. Se o secretário permanente entender que o presente é de interesse do governo, o mesmo pode ser exibido ou usado oficialmente nas dependências do ministro. A mesma regra é aplicável quando presentes são trocados em visitas oficiais. Se o ministro, seu cônjuge ou seus filhos recebem um presente, eles podem enviá-lo para avaliação ou exibi-lo em suas dependências. Se o ministro desejar retribuir com um presente, poderá comprar um às custas do governo.

3. Arranjos institucionais para gerenciar conflitos de interesses: quem está no comando?

Princípio 3	Os países do G20 devem estabelecer meios claros para o desenvolvimento, implementação e atualização de políticas sobre conflitos de interesses, nos níveis adequados do setor público. A implementação, eficácia e relevância das políticas relacionadas a conflitos de interesses devem ser revistas periodicamente por meio de metodologia baseada em evidências. Os países do G20 devem também considerar consultar as partes interessadas relevantes, incluindo o setor privado e a sociedade civil, ao desenvolver e revisar suas políticas sobre conflito de interesses. Deve-se considerar a designação de um ou mais órgãos para supervisionar os sistemas de prevenção e gestão de conflitos de interesses.
Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco” que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais e devem estabelecer medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais adequadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada órgão. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes de os indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 12	Os países do G20 devem implementar mecanismos adequados para resolver conflitos de interesses identificados, bem como mecanismos de aplicação de sanções em tempo hábil e proporcionais, em face de violações das políticas sobre conflitos de interesses. Isso inclui um conjunto específico de medidas disciplinares.

Arranjos institucionais para gestão e prevenção de conflitos de interesses na administração pública variam de país para país e são influenciados por uma variedade de fatores, incluindo estrutura política (federal ou não), tamanho da população e sua distribuição pelo território, estruturas burocráticas existentes e disponibilidade de recursos para implementar normas sobre CDI. Ainda que este manual não aborde todas essas variáveis, respostas às questões a seguir fornecerão algum direcionamento sobre os arranjos institucionais mais adequado para prevenção e gestão de CDIs em cada contexto.

Quais tipos de normas regem a gestão do CDI e as sanções aplicáveis? Os CDIs são gerenciados por normas independentes, códigos de condutas ou regras do serviço público com sanções disciplinares? As normas são estabelecidas por leis com sanções administrativas, civis e penais ou em mais de uma dessas fontes?

A quem se aplica as regras de CDI? Elas incluem todos os funcionários públicos de forma equânime ou a cobertura é baseada em fatores de risco, candidatos a cargos eletivos, funcionário de empresas públicas (EPs) etc.?

Qual órgão está melhor preparado para gerenciar a formação e o treinamento dos funcionários públicos sobre seus deveres de prevenir e gerenciar CDIs? É o órgão que gerencia as divulgações, por exemplo?

Qual é o mecanismo de divulgação? Os funcionários públicos precisam divulgar seus interesses por meio de uma exigência de divulgação financeira? O propósito primário da exigência de divulgação financeira é a detecção e gestão dos conflitos de interesse ou também a detecção de enriquecimento ilícito (este quesito pode exigir mais trocas de informações com o empregador do titular da divulgação)? As exigências de divulgação são as mesmas por todo o governo ou são diferentes, dependendo do setor ou do órgão dentro do setor?

A lei enfatiza a gestão proativa de potenciais conflitos de interesses além de divulgações financeiras periódicas? Em caso positivo, quem tem a obrigação de orientar os funcionários públicos sobre a gestão de potenciais CDIs (um órgão central, gestores intermediários, diretores de ética, etc.)?

Quais os sistemas existentes para detecção de potenciais ou reais CDIs – incluindo relato próprio – e para investigação e aplicação de sanções civis/administrativas e/ou ação penal?

Qual é o órgão responsável por acompanhar as preocupações ou reclamações?

Em muitos países, o enfrentamento dos conflitos de interesses faz parte de um programa mais abrangente de ética ou combate à corrupção na administração pública. Dessa forma, um sistema de prevenção e gestão de conflitos de interesses não estará sozinho; ele pode estar acompanhado de sistemas que lidam com um espectro maior de funções, incluindo reclamações, proteção do denunciante, gestão de CDI na indústria do lobby, gestão de compras e contratações públicas, investigações, ações administrativas e, em alguns casos, processo criminal dos casos. A coordenação e a troca de informações eficazes entre essas entidades podem ser essenciais para a detecção, controle e gestão efetivas do conflito de interesses.

Os procedimentos de gestão e supervisão de pessoal em órgãos públicos podem contribuir com as metas de gestão de CDI?

Em países com burocracias estabelecidas e com bom funcionamento, a gestão de conflitos de interesses pode ser feita por gestores e supervisores de instituições públicas como parte de suas atribuições regulares. Essa abordagem se apoia em hierarquias existentes, sem a introdução de novos cargos ou órgãos públicos, e sim reconhecendo que a gestão do desempenho ético dos funcionários públicos é um elemento importante da administração das instituições públicas e é responsabilidade direta dos gerentes de linha.

Essa abordagem exige que os funcionários públicos divulguem seus conflitos de interesses para seus supervisores diretos, seguindo as instruções relativas à gestão de potenciais conflitos de interesses –as medidas corretivas que devem ser implementadas. Uma vantagem desse sistema é a utilização dos mecanismos burocráticos existentes para o relato e supervisão, com a finalidade de gerenciar a ética pública. Essa abordagem tem desvantagens, incluindo o fato de que a gestão do CDI, como parte da supervisão geral do desempenho dos funcionários públicos, poderia receber atenção limitada dos gerentes de linha. Ademais, exige amplo treinamento dos gestores, a fim de assegurar que eles tenham a capacidade de compreender e lidar com potenciais situações de CDI e recomendar a medida corretiva adequada. Para mitigar tal risco, alguns governos e órgãos públicos estão considerando a introdução de sistemas mais robustos de diretrizes éticas, executados por funcionários de ética especialmente designados, que dão assistência aos funcionários para a resolução de dilemas éticos, incluindo dilemas que envolvem conflito de interesses.

Quais são os tipos de abordagens para a gestão de CDI baseados em práticas internacionais? Os tipos de abordagens descritos abaixo não são prescritivos, nem esgotam as possibilidades. Eles pretendem ser modelos para ilustrar diversas abordagens observadas nos diferentes sistemas de CDI. Uma variedade de exemplos reais de arranjos institucionais para lidar com a prevenção e gestão de conflitos de interesses também está disponível nos relatórios do Secretariado do UNODC para o Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto sobre a Prevenção da Corrupção¹⁶.

¹⁶ Veja os links para os relatórios em <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session9.html>, por exemplo: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804122_E.pdf

Modelo 1: Sistema de conflito de interesses gerenciado por um órgão primário para cada esfera de poder

Considerando-se aspectos constitucionais da separação dos poderes, um país pode necessitar arranjos institucionais diferentes para cada um dos poderes e, possivelmente, para outros órgãos independentes. Por exemplo, em face da necessária independência dos juízes, a maioria dos arranjos institucionais coloca a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de códigos de conduta não penais ou normas puramente disciplinares, incluindo as que lidam com conflitos de interesses, dentro do Judiciário¹⁷. Por razões políticas relacionadas ao governo representativo, o Legislativo também pode deter a responsabilidade por essas funções para seus próprios membros.

Um órgão primário para cada esfera de poder do governo pode, então, ser responsável por definir e gerenciar as normas disciplinares. Tais responsabilidades, normalmente, incluem o desenvolvimento de um código de conduta com normas de CDI, fornecimento de treinamento e formação, além de uma fonte de assessoramento e aconselhamento para membros/juízes. Se os funcionários de tais órgãos não fazem parte de um sistema de serviço público com seu próprio sistema disciplinar, normalmente esses arranjos institucionais separados são aplicáveis aos funcionários. Além dos Poderes Judiciário e Legislativo, o Poder Executivo e quaisquer órgãos independentes teriam também, então, seus próprios sistemas de administração.

Nesse tipo de modelo, a coleta e análise das divulgações financeiras podem ser de responsabilidade de órgãos separados de cada poder ou podem recair sobre um órgão independente separado. Independentemente do local onde os formulários de divulgação são entregues e analisados, muitos países consideram ser uma boa prática a exigência de que a informação coletada dos declarantes seja consistente, a fim de reforçar a confiança pública. Os órgãos de cada esfera de poder podem, então, formal ou informalmente, compartilhar suas interpretações sobre as exigências de entrega da divulgação, a fim de manter tais exigências consistentes.

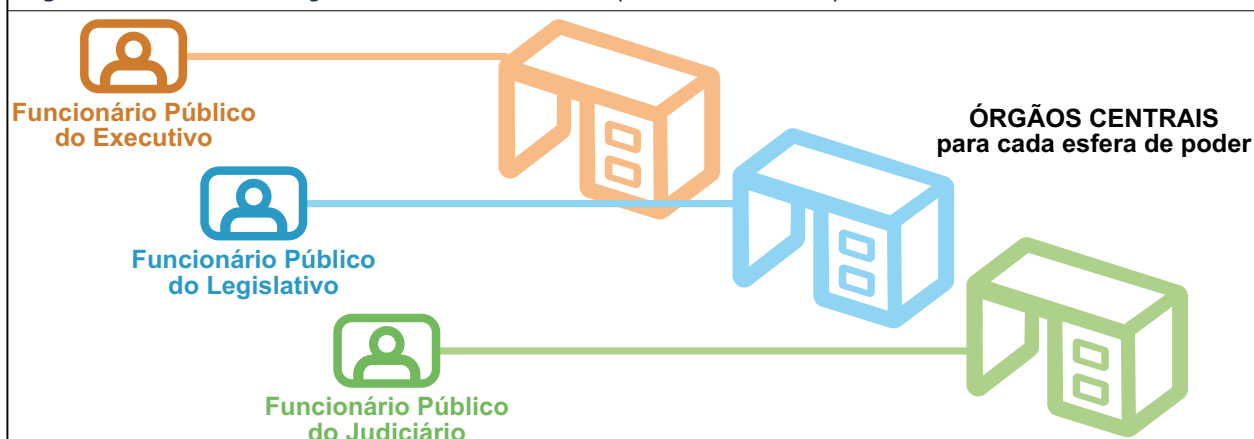
Quando há um órgão primário responsável pela gestão do CDI para cada esfera de poder, geralmente ele faz parte de um órgão de supervisão ou deve prestar contas para o Legislativo e, dessa forma, possui maior responsabilização política. No Judiciário, o órgão presta contas, geralmente, para o Ministério da Justiça ou seu equivalente. Uma vantagem de ter um órgão para cada esfera de poder, seja constituído por uma comissão ou uma única pessoa, é que ele não terá as mesmas preocupações orçamentárias de um órgão independente. E como o órgão tem a possibilidade de colocar o foco em formação, treinamento e aconselhamento preventivos, ele pode ter maior grau de confiança entre os funcionários daquela esfera de poder. Esses órgãos têm uma vantagem especial, quando os líderes mais graduados do Executivo dão total suporte ao programa, com recursos humanos e financeiros adequados, bem como por meio de suas próprias condutas pessoais. A desvantagem é que esses órgãos, ao tomarem decisões difíceis, podem sentir alguma influência dos líderes mais graduados daquela esfera de poder, se eles forem neutros em relação ao programa ou não aparentarem apoiá-lo. Dependendo do grau de desconfiança pública em relação às estruturas de governo ou da preocupação com corrupção, ter um órgão para cada esfera de poder, mesmo que faça sentido econômico, pode não gerar o mesmo grau de confiança que um órgão independente geraria.

Um sistema em que CDIs são gerenciados por um órgão para cada esfera de poder provavelmente dependerá de colaboração intragovenamental para que possa cumprir seu objetivo. Por exemplo, um órgão central do Poder Executivo pode depender do sistema de gestão de RH para impor medidas disciplinares ou dos sistemas do Controlador Geral para realizar investigações. Normalmente, as três esferas de poder dependem do Ministério Público para quaisquer ações necessárias para aplicação da lei penal. A vantagem de usar os sistemas existentes é que tais atividades, assim como os custos não são duplicados. Um desafio é que essas atividades necessitam colaboração e coordenação.

¹⁷ Os procedimentos para a imposição de disciplina na forma de remoção de um juiz geralmente são definidos pela Constituição de um país, especificando qual órgão ou órgãos serão responsáveis por tal ação.

Esse modelo corresponde aos arranjos institucionais da Argentina, por exemplo, onde cada uma das esferas de poder possui um escritório responsável pela prevenção e gestão de CDIs. O Escritório Anticorrupção do Ministério da Justiça é responsável por lidar com todas as questões relacionadas a CDIs dos funcionários públicos da administração federal; a Suprema Corte possui um escritório que lida com as questões de CDI dos juízes federais; e o Congresso tem um escritório responsável por lidar com questões de CDI que envolvem senadores ou membros da Câmara dos Deputados.

Figura 1. Modelo 1: um órgão de conflito de interesses para cada esfera de poder



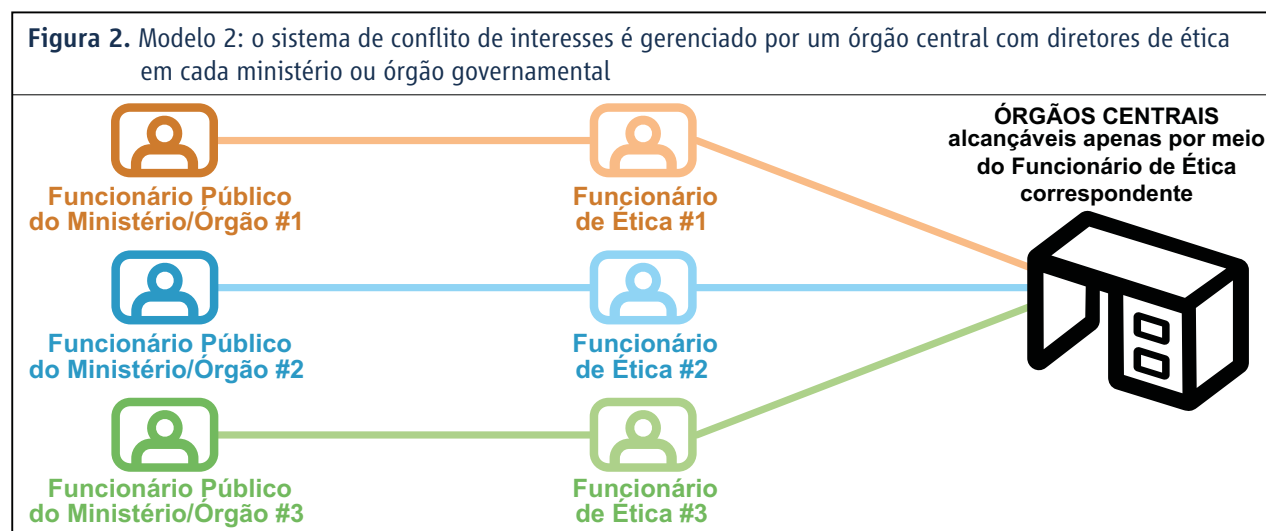
Modelo 2: Sistema de conflito de interesses gerenciado por um órgão central com diretores de ética em cada ministério ou órgão governamental

O Poder Executivo ou a administração pública geralmente possuem o maior número de funcionários públicos do governo. Quando o número é muito grande, um órgão central responsável por prevenir e gerenciar CDIs no Poder Executivo pode delegar ou atribuir algumas das funções do sistema de CDI para indivíduos ou escritórios dentro de departamentos e órgãos governamentais. Em alguns casos, o órgão central alocará um de seus funcionários em cada departamento e órgão. Nessa abordagem, o órgão central normalmente criará o programa, estabelecerá as políticas e avaliará periodicamente o desenho e as políticas do programa. Ele serve também como órgão central de orientação, a fim de assegurar a consistência da interpretação e implementação, treinar funcionários do programa que servem no órgão e supervisionar a conformidade de cada órgão com tais programas.

Os escritórios dentro de cada departamento ou órgão podem ser constituídos por funcionários do órgão central ou por funcionários do departamento ou órgão em que estão situados – órgãos menores ou de menor risco podem compartilhar essa função para ganhar em economia de escala. Uma vantagem desse tipo de sistema é que cada órgão ou departamento terá acesso a uma fonte de treinamento e orientação no local, incluindo a possibilidade de análise da divulgação financeira inicial e aconselhamento acerca da gestão de CDIs. Essa abordagem pode também sinalizar responsabilidade e comprometimento por parte do órgão quanto à gestão de questões de CDI. Os funcionários empregados ou integrados como conselheiros de ética devem ter familiaridade com as atividades do órgão e podem ser mais eficazes para fins de orientação ou identificação de potencial CDI, assim como para planejar os programas de treinamento. Eles também podem trabalhar juntamente com os funcionários de Recursos Humanos na implementação dessas funções, incluindo a administração de medidas disciplinares.

Um desafio dessa abordagem é que ela pode ser muito onerosa. O órgão central pode ter que cobrir os custos dos conselheiros integrados, assim como os custos de treinamento e formação. Se os conselheiros de ética forem empregados localmente pelo órgão em que servem, isso poderá ajudar a reduzir a pressão orçamentária no órgão central, ainda que as percepções sobre a independência dos conselheiros possa ser afetada. Outros desafios dessa abordagem incluem a seleção dos funcionários que ficarão isolados das pressões reais ou percebidas e da influência

dos funcionários do alto escalão do órgão, particularmente quando decisões difíceis precisam ser tomadas. Se o conselheiro de ética for empregado centralmente e integrado localmente, mais esforços podem ser necessários para ganhar a confiança dos funcionários locais, particularmente se ele tiver uma atribuição de aplicação das normas. Por outro lado, o conselheiro de ética pode correr o risco de parecer cooptado pelo órgão em que serve. Cargos centrais de supervisão podem dar suporte e abordar tais situações. Em alguns casos, o chefe do departamento ou do órgão pode ser responsável pela implementação eficaz do programa de CDI em seu órgão. A falha em cumprir com as obrigações de CDI no nível do órgão pode resultar em anúncio público ou outro custo político, dando um incentivo institucional para uma implementação efetiva.



O Poder Executivo dos EUA é um exemplo desse tipo de modelo. O Escritório de Ética Governamental (OGE) atua como escritório central de planejamento de programas e políticas do Poder Executivo. É liderado por um diretor nomeado pelo presidente e confirmado pelo Senado. Todos os funcionários do programa são funcionários de carreira. O líder de cada órgão ou departamento do Poder Executivo deve selecionar um Funcionário de Ética Designado do Órgão, assim como um Funcionário Substituto de Ética Designado do Órgão, a fim de que executem as atividades diárias dos programas de ética e de conflito de interesses, incluindo formação, orientação, treinamento e coleta e análise de divulgações financeiras. O OGE estabelece as políticas gerais de ética, define os padrões mínimos dos programas de ética, treina os funcionários de ética sobre as leis de ética, além de atuar como fonte de aconselhamento para eles, quando estes se deparam com questões de difícil interpretação. O OGE também supervisiona a implementação, por parte dos órgãos, das atribuições dos programas de ética. As divulgações financeiras são projetadas para coletar informações e detectar conflitos de interesses, não o enriquecimento ilícito, e são usadas como veículos para aconselhar os funcionários. Questões que necessitam investigação são encaminhadas ao Controlador Geral do respectivo órgão. O OGE tem um relacionamento próximo de trabalho com os Controladores Gerais do Poder Executivo. As sanções pela violação de normas de conduta, incluindo suas cláusulas relacionadas a conflito de interesses, são implementadas pelo órgão, geralmente por um supervisor, seguindo os processos padrão. Restrições relativas a proibições legais de emprego e receitas externos são aplicadas por meio de ações civis iniciadas pelo Departamento de Justiça. Processos pela violação das leis penais relativas a conflitos de interesses também são de responsabilidade do Departamento de Justiça, e isso se aplica às três esferas de poder. O OGE possui um memorando de entendimento com o Departamento de Justiça, de forma que ele próprio e seus funcionários de ética podem dar orientação e aconselhamento sobre a aplicação das leis penais sobre conflito de interesses. A fim de colocar o tamanho desse modelo em perspectiva, enquanto o OGE possui menos de 80 funcionários, há muitos milhares de funcionários do Poder Executivo envolvidos na administração do programa em todo o mundo, de funcionários de ética em tempo integral ou meio período, que fornecem suporte importante às funções de treinamento, aconselhamento e divulgações financeiras, até cargos administrativos, de recursos humanos e de tecnologia da informação com funções ligadas à ética.

Modelo 3: Um órgão primário especializado para todas as esferas de poder

Alguns países optaram por sistemas que atribuem a responsabilidade primária pela prevenção e gestão do CDI a um órgão especializado e independente. Esse é o caso quando as normas de CDI não são puramente disciplinares, mas também estão contidas em regulamentos ou leis. Também pode ser o caso em que uma lei que estabelece as exigências de divulgação financeira para todos os funcionários públicos prevê um órgão especializado e outras funções lhe foram adicionadas ou transferidas. Órgãos independentes também foram estabelecidos por pressão pública para combater a corrupção no governo, incluindo a prevenção e a gestão dos conflitos de interesses. Embora esses órgãos possam ter apenas uma pessoa, normalmente são órgãos colegiados dirigidos por uma comissão ou comitê. Tal fato pode ajudar a abrandar interesses políticos, dependendo de como é feita a seleção dos membros e da duração de seu mandato, e pode propiciar maior transparência interna do que um escritório controlado por uma pessoa. Um órgão cujas funções estão focadas em responsabilização precisa de uma estrutura que assegure sua própria responsabilização. Uma das vantagens de um órgão especializado é ter maior consistência na definição, interpretação e aplicação das políticas. Em países com maior grau de preocupação sobre más condutas e corrupção, há potencial para adquirir maior confiança pública. Se tiver responsabilidades sobre as divulgações financeiras, pode ter a capacidade de criar e operar um sistema, em vez de vários. Isso é particularmente importante para a criação e operação de sistemas eletrônicos de entrega e análise. Um desafio muito grande e recorrente do órgão independente é assegurar que receba fundos suficientes para executar suas atribuições, já que o controle orçamentário é muitas vezes uma maneira de controlar o órgão. Se tiver a responsabilidade pela prevenção, detecção, investigação e início de ações para um serviço público de médio ou grande porte, ele precisará de um corpo de funcionários e recursos substanciais, especialmente se sua competência se estender para além do governo central. Órgãos independentes, algumas vezes, foram estabelecidos primariamente com responsabilidades de aplicação da lei – e não prevenção e aplicação da lei. Esse fato pode limitar a eficácia da prevenção de CDIs se os funcionários públicos tiverem receio de usar seus serviços de aconselhamento. Uma boa prática para órgãos especializados que possuem tanto responsabilidades de prevenção quanto de aplicação da lei é alocar claramente as responsabilidades pela formação, treinamento e aconselhamento em setores separados do órgão.

Figura 3. Modelo 3: o sistema de conflito de interesses é gerenciado por um órgão primário especializado para todas as esferas de poder



Esse esquema representa um órgão especializado que possui responsabilidade tanto pela prevenção quanto pela aplicação da lei. A Romênia e a Ucrânia possuem um órgão especializado com competência para as normas legais e divulgações financeiras nas três esferas de poder. Funcionários públicos buscam auxílio em um serviço de atendimento específico do Órgão Central responsável pela prevenção e gestão de CDIs, independentemente do órgão/ministério ao qual pertencem ou da área geográfica em que trabalham. Esse serviço de atendimento central é o principal ponto de contato para consultas e também recebe as divulgações de interesses, conforme apropriado.

Modelo 4: Um órgão centralizado com escritórios satélites locais

Quando normas de conflito de interesses são igualmente aplicáveis a funcionários públicos locais e federais, alguns países estabelecem estruturas especializadas para gerir o escopo das responsabilidades. Quanto maior o país, mais caro esse tipo de sistema se torna, ainda que ele elimine a necessidade de que os governos locais criem seus próprios sistemas de gestão de conflito de interesses. A fim de gerenciar esse tipo de sistema, alguns países estabeleceram escritórios locais do órgão central e outros integram funcionários de ética dentro de departamentos e órgãos. As vantagens são parecidas, uma vez que é provável que funcionários locais tenham melhor compreensão dos riscos e preocupações locais relativos aos conflitos de interesses. No entanto, em algumas circunstâncias, pode apresentar desafios para assegurar uma coordenação efetiva entre órgãos e para que o órgão central esteja ciente das ações tomadas localmente, o que é necessário para uma supervisão eficaz.

Figura 4. Modelo 4: um órgão centralizado com escritórios satélites locais



Esse esquema corresponde à abordagem adotada pelo Peru, por exemplo, um país com sistema de governo unitário. No Peru, os funcionários públicos entregam suas divulgações de interesses e ativos e encaminham quaisquer dúvidas relacionadas a possíveis questões de CDI para um escritório local do Escritório do Controlador Geral. Após uma análise ou resposta iniciais feitas pelo escritório local, se a questão permanece sem resolução, ela é enviada para a sede, na capital, onde uma determinação é feita e comunicada. O Órgão Central, neste modelo, vê apenas uma parte das respostas dadas às questões ou assuntos que foram tratados localmente.

4. Lidando com áreas de alto risco - Pré e pós-emprego no setor público e tomada de decisão pública

Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais e devem estabelecer as medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais apropriadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes de os indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 6	Os países do G20 devem assegurar que políticas, processos e procedimentos de gestão eficazes sejam estabelecidos para a prevenção e gestão de conflitos de interesses na tomada de decisão pública, a fim de salvaguardar o interesse público e evitar influência indevida. Tais procedimentos podem incluir controles internos e de gestão, fornecimento de aconselhamento ético sobre a aplicação das políticas de conflitos de interesses em situações específicas, recusa em tomar decisões, conforme adequado, o uso de acordos de ética e outros arranjos, como a análise de declaração de interesses, comunicações e ordens de recusa, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses.

A prevenção e a gestão sólidas dos conflitos de interesses exigem que sejam reconhecidas as principais áreas de risco que podem enfraquecer a governança pública (ver capítulo 2), bem como que seja assegurada a existência de salvaguardas adequadas para enfrentar tais riscos. De fato, processos regulares de governança, incluindo contratação e estabelecimento de políticas, podem apresentar diversos pontos de risco aumentado de conflitos de interesses. Prevenir e gerenciar potenciais riscos de conflitos de interesses em tais circunstâncias é crucial para assegurar a confiança na administração pública.

Considerando que a vida pré e pós-emprego público é um fato da vida pública, os países devem estabelecer 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. Embora o movimento entre setores contribua para o desenvolvimento da carreira das pessoas e para melhorar as competências organizacionais, a chamada “porta giratória” pode aumentar o risco de conflitos de interesses para os funcionários que estão chegando, assim como a possibilidade de influência indevida para os ex-funcionários, acarretamento num tratamento preferencial ou criando uma vantagem indevida para determinadas pessoas jurídicas ou físicas.

Há várias ferramentas que podem ajudar a orientar a criação de políticas públicas, incluindo a consulta pública e a atividade de lobby. Quando esses canais promovem uma competição de interesses transparente, equilibrada e justa, a tomada de decisão favorece o interesse público. No entanto, essas ferramentas também podem ser usadas para a aquisição de vantagem injusta na tomada de decisão pública. A influência indevida de interesses pessoais – seja ela real ou entendida como tal – enfraquece a credibilidade e a legitimidade do sistema.

Este capítulo apresenta diversas considerações acerca de políticas e boas práticas, a fim de auxiliar os países do G20 a evitar riscos de conflitos de interesses durante a tomada de decisão pública. Ele tem por base as práticas dos países do G20, bem como as Recomendações de Diretrizes da OCDE para o Gerenciamento de Conflitos de Interesses no Setor Público¹⁸, Recomendações da OCDE sobre Integridade Pública¹⁹, Recomendações da OCDE sobre os Princípios para Transparência e Integridade na Atividade de Lobby²⁰, Princípios Pós-Emprego Público da OCDE²¹, guias de implementação relacionados e trabalhos sobre a influência na tomada de decisão pública.²²

Boas práticas para a gestão de conflitos de interesses em situações de pré e pós-emprego no setor público

Questões relacionadas ao pré e ao pós-emprego público podem incluir formas de lobby, trocas de lado e abuso de informações privilegiadas. Em relação ao lobby, ainda que este seja um fato nas democracias modernas, surgem riscos de conflitos de interesses quando ex-funcionários públicos fazem, em sua nova função, lobby junto a seus antigos empregadores. Da mesma forma, um risco de conflito de interesses surge quando funcionários públicos mudam de lado, representando seu novo empregador em uma questão na qual eles trabalhavam anteriormente na função pública. O uso de informações privilegiadas é outro risco de conflito de interesses pós-emprego público, bem como, em muitos países, uma violação do juramento, que ocorre quando funcionários públicos obtêm uma vantagem indevida pelo uso de informações confidenciais que obtiveram enquanto estavam no governo, com a finalidade de alcançar benefícios próprios ou para seus novos empregadores. Apesar de cada problemática ser distinta, elas podem, em conjunto, criar condições desiguais, na medida em que ex-funcionários dos setores público ou privado usam informações privilegiadas, conhecimentos e facilidades de acesso para exercer uma influência indevida.

O momento e maneira como ocorre cada questão relacionada ao pré e ao pós-emprego são específicos para cada tipo:

- **Pós-emprego público:** ex-funcionários públicos fazem uso de informações e relações obtidas durante o emprego público a fim de obter benefício indevido para o novo empregador. Por exemplo, ex-funcionários públicos passam a ser lobistas e usam suas relações para promover os interesses de seus clientes. Da mesma forma, enquanto ainda estão no cargo, funcionários públicos podem favorecer certas empresas esperando ser contratados por elas quando deixarem o setor público.
- **Pré-emprego público:** a nomeação para o setor público de indivíduos que detinham posições importantes no setor privado pode dar margem à possibilidade de tratamento preferencial para antigos empregadores, clientes e participantes do setor, quando da formulação de políticas, tomada de decisão sobre contratação ou aplicação das normas regulatórias.²³ Ademais, funcionários públicos que estão começando podem ter laços econômicos com seus antigos empregadores, na forma de benefícios de aposentadoria, arranjos de remuneração diferida ou propriedade de ações ou quotas, o que cria a possibilidade de conflitos de interesses financeiros. Tais riscos podem ser maiores quando ex-lobistas entram no serviço público com poderes de aconselhamento ou de tomada de decisão.²⁴

18 OCDE (2003).

19 OCDE (2017).

20 OCDE (2010a).

21 OCDE (2010b).

22 OCDE (2017).

23 Transparência Internacional (2015).

24 Transparência Internacional (2010).

Princípios para lidar com riscos de CDI em pré ou pós-emprego

Os Princípios Pós-Emprego Público da OCDE estabelecem responsabilidades fundamentais que os órgãos do setor público e os funcionários públicos devem assumir com a finalidade de prevenir o surgimento de conflitos de interesses no pós-emprego público. Os princípios são organizados em quatro categorias funcionais (ver Anexo A, Tabela 1). A primeira categoria enfrenta os problemas que surgem enquanto os funcionários públicos ainda estão trabalhando no setor público; a segunda categoria trata dos problemas que surgem após funcionários públicos deixarem o governo; a terceira tem como foco o dever dos atuais funcionários de evitar dar tratamento preferencial para os antigos funcionários públicos; e a quarta aborda os deveres do setor privado e de organizações não governamentais relacionados ao pós-emprego público.

A fim de dar suporte à implementação eficaz de tais princípios, há uma série de medidas que podem ser consideradas e o que segue tem como foco as práticas e políticas mais importantes que os países do G20 podem usar para prevenir e gerenciar conflitos de interesses, tanto pré quanto pós-emprego público.

► **Considerações pré e pós-emprego público estão incluídas em leis e políticas e são ligadas ao sistema mais amplo de integridade.**

Os países do G20 usam diferentes instrumentos jurídicos para gerenciar conflitos de interesses pré e pós-emprego público. Esses instrumentos incluem legislação primária e secundária que podem estabelecer normas rígidas para sanções e, portanto, têm efeito dissuasivo mais eficaz do que outros instrumentos. No entanto, o uso de legislação primária também pode ser um forte desincentivo, uma vez que as duras sanções podem ser vistas como proibitivas, restringindo, de forma indevida, os direitos trabalhistas.

Outros instrumentos legais, como ordens, circulares, acordos coletivos e contratos também podem reger o pré e pós-emprego público. Ademais, uma boa prática inclui o uso de instrumentos de soft law, como códigos de conduta, a fim de complementar outras medidas legais e promover valores de integridade mais amplos.

Como ocorre com outras medidas relativas a conflitos de interesses, as estruturas pré e pós-emprego público devem ser integradas a sistemas mais amplos de integridade. Por exemplo, no Canadá, as medidas relativas ao pós-emprego estão integradas à Lei de Conflitos de Interesses, bem como na Política sobre Conflitos de Interesses e Pós-Emprego.

► **Os sistemas pré e pós-emprego público abarcam entidades e categorias de emprego em que há um problema real ou potencial.**

Em muitos casos, os países escolhem aplicar medidas para todas as categorias de funcionários públicos, incluindo eleitos e nomeados. No entanto, é necessário dar flexibilidade e evitar impor restrições desnecessariamente duras sobre os direitos trabalhistas de certos funcionários públicos ou grupos de funcionários.

Os países podem dar flexibilidade para os sistemas pré e pós-emprego ao impor diferentes restrições para diferentes entidades do setor público, dependendo da extensão do perigo que elas apresentam. Os países do G20 também podem considerar a utilização de gradação das restrições pós-emprego público, dependendo do nível e do cargo do funcionário no órgão. Por exemplo, nos Estados Unidos, quanto mais graduado o funcionário público, mais duras são as restrições.

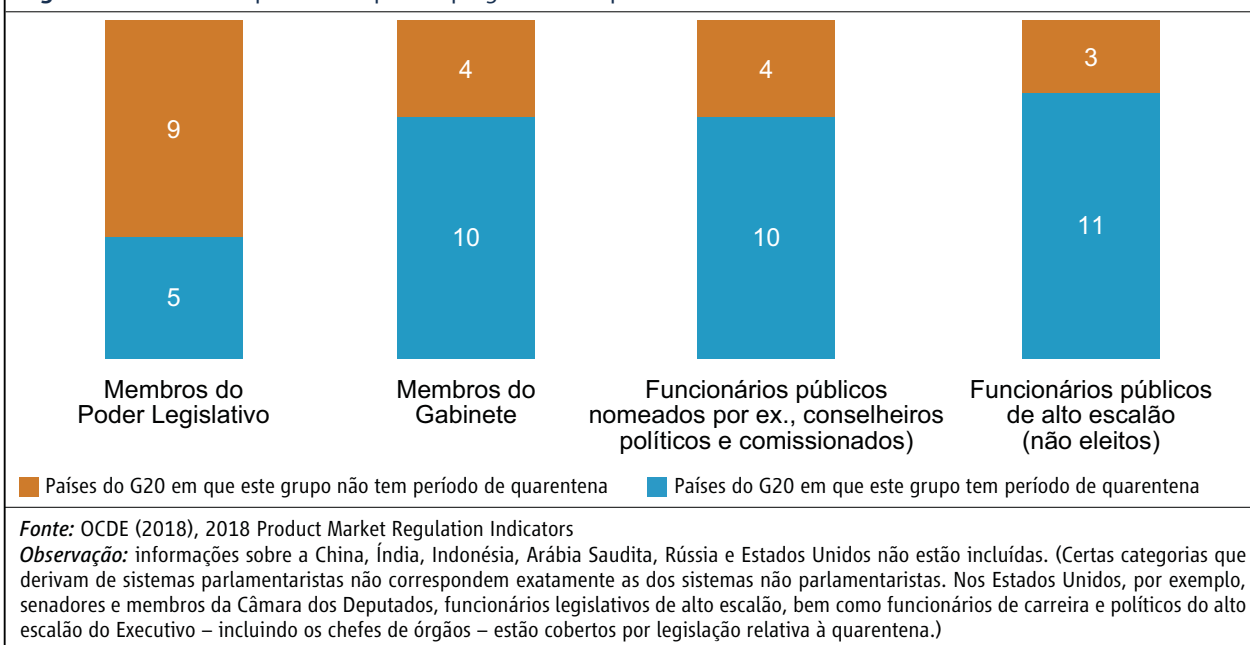
Os países também devem assegurar a existência de orientação específica para cargos de alto risco, incluindo compras e contratações públicas, regulação, inspeção, tributação e alfândega, cujos relacionamentos com o setor privado os coloca em um alto risco de potencial abuso de cargo. O capítulo 7 fornece alguns exemplos de orientações específicas para posições de alto risco.

Outra área de risco diz respeito aos cargos políticos ou públicos do alto escalão. Em geral, tais funcionários gozam de oportunidades comparativamente atrativas após o emprego público, em razão do poder que exercem, das informações e da experiência que possuem, bem como dos fundos públicos que alocam. Ademais, a elevada exposição pública que possuem faz com que fiquem mais vulneráveis ao escrutínio do público e da mídia, caso abusem de suas restrições pré ou pós-emprego público.

► **Há restrições proporcionais e com prazos estabelecidos, além de sistemas eficazes de aplicação que dão suporte a sua implementação.**

Limites temporais ou períodos de quarentena são ferramentas úteis para restringir o lobby pós-emprego, a troca de lado e o uso de informações privilegiadas. Uma recente pesquisa da OCDE revelou que, nos países do G20 que usam períodos de quarentena como ferramenta de suas políticas, os limites são mais comumente aplicados para membros do Gabinete a funcionários públicos do alto escalão (ver figura 5).

Figura 5. Período de quarentena pós-emprego no setor público



Nos países que usam períodos de quarentena há substancial variação dos prazos adotados entre eles, bem como dentro dos próprios países, de acordo com o cargo. Por exemplo:

- Na Austrália, o artigo 7 do Código de Conduta do Lobby estabelece um período de quarentena de 18 meses para ministros e secretários parlamentares e de 12 meses para funcionários ministeriais. Durante esses prazos, os ministros são proibidos de exercer atividades de lobby relacionadas a qualquer assunto em relação ao qual tenham trabalhado nos últimos 18 meses de emprego, enquanto os secretários parlamentares, nos últimos 12 meses.
- No Canadá, a Lei do Lobby proíbe "ex-detentores de cargos públicos designados"²⁵ de exercer a maioria das atividades de lobby por um prazo de cinco anos.
- Na China, de acordo com a Lei dos Servidores Públicos da RPC, após a exoneração ou aposentadoria, o servidor público não pode ser empregado por sociedades empresárias ou outras organizações com fins lucrativos que tenham relação direta com as atribuições de seu antigo cargo, por três anos, se ele detinha posição de

²⁵ Esta categoria inclui membros do parlamento, senadores, ministros, ministros de Estado, funcionários que trabalham no gabinete de ministros e o líder da oposição na Câmara e no Senado, que são nomeados de acordo com o artigo 128(1) da Lei do Emprego no Serviço Público, vice-ministros, vice-ministros associados e assistentes, bem como qualquer indivíduo que ocupe um cargo designado por lei.

chefia, ou dois anos para os demais servidores públicos. De acordo com a Lei de Supervisão da RPC, após a exoneração ou aposentadoria, o supervisor fica banido, pelo prazo de três anos, do exercício de qualquer cargo que guarde relação com a supervisão ou com trabalho judicial e que possa levar a um conflito de interesses.

- Na **União Europeia**, o Código de Conduta para Comissários, de 2018, amplia o período de quarentena de 18 meses para dois anos para os ex-comissários e, para ex-presidentes da Comissão Europeia, para três anos. O novo Código de Conduta²⁶ estabelece regras mais claras, padrões de ética mais altos e introduz maior transparência em várias áreas. Ele também cria um Comitê de Ética Independente com status reforçado – substituindo o antigo Comitê de Ética *Ad Hoc* – para fortalecer o escrutínio e fornecer aconselhamento acerca de normas de ética. As opiniões do Comitê acerca das atividades pós-mandato dos antigos Comissários são públicas.
- Na **Alemanha**, a Lei do Serviço Público estipula prazos de quarentena para servidores públicos depois de terem deixado o serviço público ou terem alcançado a idade de aposentadoria. O emprego pós-público é proibido quando há preocupação de que ele poderá interferir nos interesses relacionados ao serviço. Para membros dos governos e secretários de Estado do parlamento, o Governo Federal pode proibir, seja no todo ou em parte, a aceitação de emprego remunerado ou outro emprego pelos primeiros 18 meses após a saída do cargo, quando há preocupação de que tal emprego interfira no interesse público. A decisão sobre a proibição é tomada com base na recomendação de um órgão consultivo composto por três membros.
- Na **Índia**, um período de quarentena de um ano após a aposentadoria é obrigatório. Todos os funcionários do grupo A que se aposentam devem obter, pelo prazo de um ano após a aposentadoria, autorização governamental antes de aceitar qualquer emprego comercial.
- Na **Itália**, cláusulas legislativas específicas (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modificada pela Lei Anticorrupção 190/2012) proíbem que funcionários públicos que detiveram cargos de gerência ou de negociação nos três anos anteriores assumam quaisquer responsabilidades relacionadas em uma entidade do setor privado.
- Na **Coreia**, funcionários públicos de alto escalão devem relatar para o chefe de seu órgão suas atividades no setor privado que ocorreram nos três anos antes de sua nomeação ou do início das atividades no cargo, dentro de 30 dias contados da data em que são nomeados ou que assumem o cargo. Atividades do setor privado incluem detalhes da sociedade empresária ou organização para a qual o funcionário público trabalhou e suas atribuições, detalhes dos negócios ou das atividades que visam lucro e que foram gerenciadas ou operadas pelo funcionário público (Código de Conduta para Funcionários Públicos, Decreto Presidencial Nº 28587, de 16 de janeiro de 2018). Ademais, de acordo com a Lei de Ética no Serviço Público, nenhuma pessoa sujeita a registro, pessoa sujeita a seleção de emprego será empregada dentro de três anos contados do momento de sua aposentadoria por qualquer das instituições que são intimamente relevantes para os deveres do departamento ou órgão com o qual ela foi afiliada por cinco anos antes de sua aposentadoria (Lei de Ética do Serviço Público, Lei Nº 14839, de 26 de julho de 2017).
- No **Reino Unido**, o Código Ministerial não permite que ministros façam lobby governamental por dois anos após deixarem o cargo. Ademais, os ministros do Reino Unido e os servidores de alto escalão da Coroa devem buscar aconselhamento do Comitê Consultivo de Nomeações Empresariais, antes de assumir qualquer novo cargo, remunerado ou não, dentro de dois anos após deixarem o cargo ministerial ou o serviço para a Coroa.
- Nos **Estados Unidos**, funcionários do alto escalão do Executivo estão proibidos, em nome de qualquer outra pessoa que não os Estados Unidos, de manter comunicação ou comparecer em seu antigo órgão pelo prazo de um ano contado da data em que deixarem seu cargo de alto escalão.²⁷ Para certos funcionários de escalão muito alto, como o vice-presidente e os chefes dos departamentos mais importantes, esse período de quarentena é aplicável por dois anos contados da data do término, estendendo-se, também, para alguns outros cargos do alto escalão em outras áreas do governo.²⁸ Ademais, funcionários responsáveis por compras e contratações públicas estão proibidos, pelo prazo de um ano após seu emprego público, de aceitar compensação de um prestador de serviço, se eles serviram em certas funções com poder decisório relacionado a um contrato adjudicado para aquele prestador de serviço. Eles devem também divulgar quaisquer contatos relacionados a emprego não federal feitos por um fornecedor com contrato público ativo, devendo rejeitar ofertas de emprego ou se declararem impedidos de participar em futuros contratos.

²⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-504_en.htm

²⁷ 18 U.S.C. § 207(c).

²⁸ 18 U.S.C. § 207(d).

Ao considerar o prazo da quarentena, fatores centrais a serem avaliados incluem a razoabilidade, a proporcionalidade e a retidão do prazo, considerando a seriedade da violação potencial. A adaptação da duração dessas restrições também é necessária, a depender da área do problema e do nível hierárquico. Por exemplo, uma proibição de atividades de lobby pode ser adequada por um prazo específico, mas restrições do uso de certas informações privilegiadas, como, por exemplo, informações sigilosas, deve-se aplicar por toda a vida ou até que a informação sigilosa se torne pública.

Os países do G20 devem considerar a inclusão de cláusulas que permitam flexibilidade e algum grau de discricionariedade para a aplicação de prazos de quarentena. Por exemplo, no Canadá, o Comissário de Lobby pode admitir uma isenção, se isso não for contrário às finalidades da Lei de Lobby.²⁹ Estabelecer normas para a aplicação da discricionariedade pode auxiliar a integridade e retidão do processo.

A fim de implementar prazos de quarentena de forma eficaz, os países do G20 devem estabelecer um órgão ou autoridade público responsável por fornecer aconselhamento e supervisionar o regulamento. Em alguns países, os funcionários públicos precisam divulgar seus planos futuros de emprego e solicitar aprovação do órgão de aconselhamento específico.³⁰ Outra boa prática que os países do G20 devem considerar é a inclusão de exigências na lei para que ex-funcionários públicos relatem para um órgão designado, com frequência, sua situação de emprego. Os países do G20 também devem considerar a publicação online das decisões tomadas em casos de emprego pós-público, a fim de permitir o escrutínio público. Por exemplo, na Noruega, as decisões são publicadas online e rotineiramente analisadas pela mídia.³¹ Ademais, a introdução de sanções pela violação dos prazos de quarentena assegurará o efeito dissuasório. Para o emprego anterior ao emprego público, essas podem ser sanções disciplinares, enquanto para o emprego pós-público a aposentadoria pública pode ser reduzida e o empregador do setor privado pode ser sancionado.

Caixa 5. Exemplo de restrições legais que lidam com conflitos de interesses relacionados a *revolving door*

EUA: funcionários federais do Executivo dos Estados Unidos estão sujeitos a uma série de limitações penais pós-emprego (18. U.S.C., artigo 207). Todos os ex-funcionários do Executivo estão proibidos de executar certas atividades de representação de pessoas privadas. Ex-funcionários que ocuparam cargos do alto escalão no governo estão sujeitos a mais restrições.

Há três restrições básicas aplicáveis a todos os ex-funcionários do Executivo. Todos os funcionários são proibidos de trocar de lado em certas questões muito específicas, como contratos, licenças e litígios; essa restrição se aplica a toda a existência da questão, não da pessoa, e impede que os funcionários representem qualquer pessoa privada junto ao governo em relação à mesma questão que envolve partes específicas e na qual o ex-funcionário trabalhou de forma pessoal e substancial para o governo. A lei também estabelece uma proibição de dois anos para a troca de lado em questões que envolvam partes específicas e que estiveram sob a responsabilidade oficial do funcionário no último ano de trabalho, mas em relação à qual ele não teve envolvimento pessoal e substancial.

Por fim, todos os funcionários públicos e empregados do Executivo estão proibidos, pelo prazo de um ano após deixarem o governo, de auxiliar, ajudar ou representar junto ao governo qualquer parte, com relação a certos negócios em andamento ou negociações das quais eles participaram no ano anterior ao término de seu serviço.

(continuação)

²⁹ OCDE (2019), "OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en...>

³⁰ Transparência Internacional (2015).

³¹ Transparência Internacional (2015).

(continuação Caixa 5)

Além de tais restrições gerais, funcionários do alto escalão e do altíssimo escalão também estão incluídos em restrições adicionais de quarentena. Funcionários do alto escalão estão sujeitos a uma quarentena de um ano que proíbe comunicações de representação e tentativas de influenciar pessoas, em nome de terceiros, em seus antigos departamentos ou órgãos, e uma quarentena de um ano para o exercício de atividades de aconselhamento e de representação específicas para governos estrangeiros ou partidos políticos estrangeiros. Funcionários do altíssimo escalão, incluindo os chefes de órgãos em nível de gabinete e o vice-presidente, estão sujeitos a uma quarentena de dois anos, que proíbe comunicações de representação e tentativas de influência, em nome de terceiros, junto a seu antigo órgão e a certos funcionários do alto escalão do Executivo, além de estarem incluídos no mesmo prazo de quarentena de um ano dos funcionários públicos do alto escalão e que proíbe certas atividades de aconselhamento e de representação para governos estrangeiros e partidos políticos estrangeiros.

Além dessas restrições de atividades de representação e lobby em nome de terceiros após o emprego, tipos específicos de cargos possuem restrições adicionais. O maior grupo é o de funcionários que tiveram envolvimento com atividades de compras e contratações públicas. Eles possuem outras restrições temporais para aceitação de remuneração advinda de prestadores de serviços privados, além de outras regras relativas à declaração de contatos de emprego feitos por possíveis empregadores que também prestam serviços para o governo.

► **Restrições e proibições contidas no sistema de emprego pós-público são comunicadas de maneira efetiva a todas as partes afetadas.**

Boas práticas e ferramentas de comunicação e treinamento podem ser encontrados no capítulo 7. Vale a pena observar, no entanto, que embora não exista uma fórmula mágica para assegurar que os funcionários públicos atuais e futuros entendam e sigam as regras de pré e pós-emprego público, a comunicação e o treinamento sobre as regras devem fazer parte do sistema mais amplo de gestão conflitos de interesses.

Assegurar que os funcionários públicos atuais tenham ciência das regras relativas a pré e pós-emprego público é fundamental para o sucesso do sistema, porque as infrações pós-emprego público podem ter início antes de os funcionários deixarem o setor público, por exemplo, na negociação de emprego futuro, tanto para eles quanto para atores interessados do setor privado que podem querer fazer parte do setor público posteriormente. Ademais, quando estão lidando com ex-funcionários públicos, os funcionários atuais são responsáveis por prevenir conflitos de interesses, já que estes não devem dar tratamento preferencial, acesso especial ou informações privilegiadas para aqueles.

Protegendo o interesse público e assegurando a integridade da tomada de decisão

Um relatório recente da OCDE identificou maneiras pelas quais a tomada de decisão pública pode ser indevidamente influenciada por interesses privados.³² A tabela 4-1 fornece um resumo que inclui fontes de influência diretas e indiretas. A maioria delas é legal e legítima e pode até mesmo constituir meios necessários para promover a participação na tomada de decisão pública. No entanto, se esses canais não forem respeitados, podem enfraquecer seriamente a integridade da tomada de decisão pública.

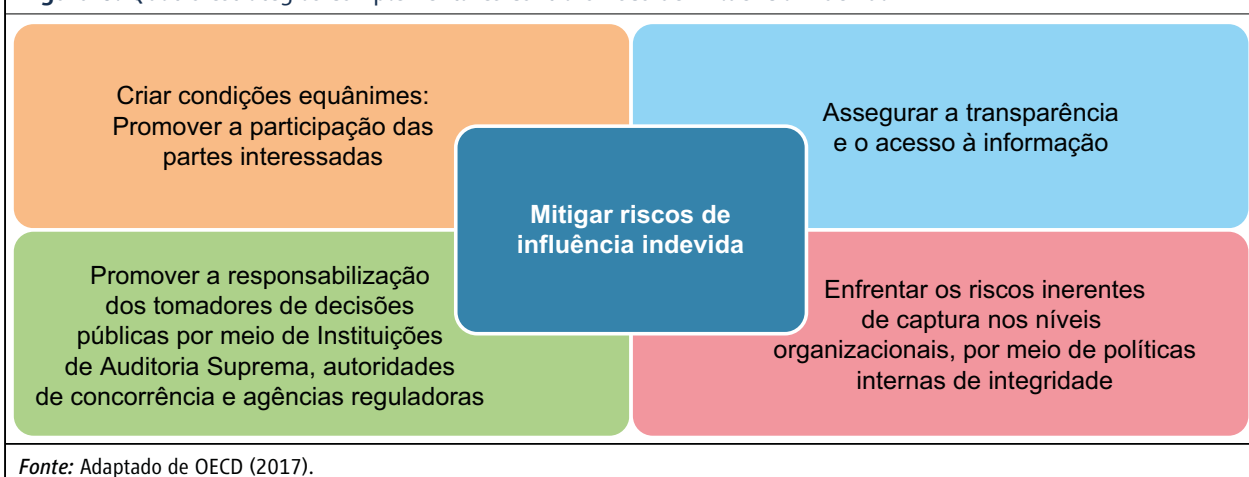
³² OCDE (2017).

Tabela 1. Como funcionários públicos podem ser influenciados por indivíduos e grupos de interesse especial

Influência direta	Criar uma sensação de reciprocidade • Pagamentos ilegais • Favores, tais como: ◦ Organizar recepções ◦ Oferecer trabalhos futuros ◦ Outros benefícios, como, por exemplo, presentes caros • Fornecer pesquisa e análise • Ameaças contra os tomadores de decisão pública Fazer uso de laços pessoais existentes • Família e outros relacionamentos próximos • Redes • Afiliações • EPs • Políticos como membros do conselho de administração • Portas giratórias Fazer uso de comunicações estratégicas • Reuniões, conferências, viagens de estudos
Influência indireta	Fazer uso de comunicações estratégicas • Ação ampla e articulada por meio de propriedade de meio de comunicação • Escrever comentários, artigos, colunas ou cartas para o editor em meios de comunicação • Emitir comunicados de imprensa, realizar coletivas de imprensa • Participar em audiências e consultas públicas • Fazer lobby indireto Fazer uso de expertise • Divulgar relatórios analíticos e outras pesquisas • Participar de grupos de especialistas ou aconselhamento e de consultas • Usar think tanks para produzir pesquisa • Responder a pedidos de comentários • Fornecer expertise e informações manipuladas

Fonte: OCDE (2017) Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making

Mitigar os riscos que acompanham a influência sem controle, usando sistemas abrangentes que promovem a cultura de integridade e responsabilização na tomada de decisão pública é vital para criar condições equânimes. A interação de quatro estratégias que se reforçam mutuamente e operam em diferentes níveis pode prevenir a influência indevida e ajudar a proteger a retidão na tomada de decisão pública (figura 6).

Figura 6. Quatro estratégias complementares contra o risco de influência indevida

Criar condições equânimes

Engajar as partes interessadas com interesses divergentes assegura um processo decisório inclusivo que é mais resistente à influência de interesses específicos, pois um grupo de interesse encontrará maior dificuldade para influenciar as decisões sem que haja resistência dos demais grupos. Ao menos dois tipos de políticas são necessários para garantir processos mais inclusivos de elaboração de políticas:

- políticas que promovem a participação e o engajamento das partes interessadas;
- políticas que encorajam a integridade e a transparência das atividades de lobby.

Promover a participação e o engajamento das partes interessadas

O engajamento das partes interessadas pode auxiliar a criação de um processo inclusivo e informado de criação de políticas. A inclusão significa que os cidadãos possuem iguais oportunidades e múltiplos canais para acessar as informações, além de serem consultados sobre a elaboração das políticas.³³ Os países do G20 podem considerar a criação de uma estrutura legal que dê oportunidades significativas para que o público contribua para o processo de criação de políticas e para a qualidade da análise de suporte.³⁴ O momento e o escopo do processo de engajamento das partes interessadas também são fundamentais para a implementação e podem ajudar a prevenir que o processo abra caminho para influência indevida.³⁵ Para essa finalidade, os governos do G20 podem considerar ver além dos processos de consulta tradicionais, focando partes interessadas, mas impossibilitadas, e partes com possibilidade, mas desinteressadas.

- **Interessados, mas impossibilitados:** alguns grupos sociais, prejudicados por falta de conhecimento, baixa alfabetização e excesso de informações, têm pouca probabilidade de engajamento efetivo, mesmo quando lhes é dada a oportunidade;
- **Com possibilidade, mas desinteressados:** pessoas com pouco interesse na política e com falta de confiança no uso relevante da contribuição popular durante o processo de consulta.³⁶

Para engajar a sociedade de forma mais ampla, os países do G20 também podem fazer parcerias com redes da sociedade civil ou organizações guarda-chuvas (por exemplo, Involve the United Kingdom, que

³³ OCDE (2015a); OCDE (2015b).

³⁴ OCDE (2012).

³⁵ OCDE (2016).

³⁶ OCDE (2015a); OCDE (2015b).

coordena o envolvimento público no governo aberto). A tabela 4-2 fornece uma estrutura para a gestão do engajamento de partes interessadas, a fim de mitigar os riscos de influência.

Tabela 2. Opções para gerenciar o engajamento de partes interessadas, visando assegurar a integridade da tomada de decisão		
Assegurar a transparência e responsabilização	Estabelecer um objetivo claro e definir o escopo do engajamento	Identificar objetivos, o resultado desejado do engajamento: • Buscar auxílio de especialistas? • Obter a tomada de participação das partes interessadas? Definir as funções e responsabilidades de todas as partes e os níveis necessários de engajamento. Consultar, colaborar, empoderar etc.
	Disseminar ativamente informações objetivas e equilibradas acerca da questão	Fazer com que as informações relevantes estejam disponíveis ao público, usando canais, como websites, boletins informativos e folhetos
	Permitir a divulgação de informações	Dar acesso às informações, quando assim requisitado pelas partes interessadas • Lei de Liberdade de Informação Promover o escrutínio por parte da sociedade civil e da mídia Estabelecer órgão de supervisão independente, a fim de assegurar a divulgação adequada
Aumentar a qualidade e a confiabilidade	Focar grupos relevantes para a questão	Encontrar o equilíbrio ideal de participantes e assegurar que nenhum grupo seja inadvertidamente excluído • Mapeamento e análise das partes interessadas • Não marginalizar os “suspeitos de sempre”
	Incorporar conhecimento e recursos além da administração pública	Consultar especialistas e utilizar sua expertise, usando meios como oficinas de grupos de especialistas e consultas deliberativas
	Promover a coordenação dentro e entre os órgãos governamentais	Assegurar a coerência da política, evitar duplicidade e reduzir o risco de excesso de consultas • Estabelecer um órgão ou unidade central com foco na coordenação intergovernamental
Promover implementação e conformidade	Dar tempo suficiente	Buscar o engajamento das partes interessadas o mais cedo possível durante o processo de criação de políticas, a fim de permitir uma maior gama de soluções e aumentar as chances de uma implementação com sucesso
	Melhorar a confiança na decisão tomada	Desenvolver o entendimento mútuo, a fim de aumentar a probabilidade de conformidade
	Gerir as expectativas e mitigar os riscos	Identificar e considerar os riscos no início do processo, de forma a reduzir os custos futuros

Tabela 2. Opções para gerenciar o engajamento de partes interessadas, visando assegurar a integridade da tomada de decisão (continuação)

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Dar suporte e capacidade abrangentes	Introduzir novos fóruns e tecnologias de alcance	Desenvolver ferramentas de engajamento online • Rede participativa • Redes sociais
	Dar suporte às partes interessadas	Dar suporte às partes interessadas, a fim de auxiliá-las a entender seus direitos e responsabilidades • Criar consciência e fortalecer as habilidades/educação cívicas • Auxiliar a capacidade de desenvolvimento
	Desenvolver capacidade interna no setor público	Fornecer orientações/código de conduta para fomentar uma cultura organizacional que dê suporte ao engajamento das partes interessadas Fornecer capacidade e treinamento adequados, por exemplo: • Recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes • Acesso adequado a competências, orientação e treinamento para os funcionários públicos
	Avaliar o processo juntamente com as partes interessadas	Avaliar a eficácia do engajamento e fazer os ajustes necessários • Identificar novos riscos para os objetivos da política do sistema • Identificar estratégias de mitigação

Fonte: OCDE (2017) Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making

Promover políticas que incentivam a integridade e a transparência das atividades de lobby

Uma estrutura sólida de transparência das atividades de lobby é essencial para proteger o interesse público e promover igualdade de condições para os diferentes interesses. A fim de aumentar a transparência nas interações entre funcionários públicos e atores privados, diversos países do G20 possuem registros de lobistas; a quantidade e o tipo de informações divulgadas ao público variam muito, dependendo dos recursos disponíveis, das preocupações específicas do país e da maturidade do sistema vigente. Ademais, países do G20 podem exigir que associações, pautas, minutas, envios do participante e outras informações relacionadas aos grupos consultivos sejam disponibilizadas publicamente, de forma que as partes interessadas tenham condições de examinar seu trabalho. O Anexo A, Tabela 3, fornece a visão geral de uma estrutura para assegurar transparência e integridade da atividade de lobby.

Assegurar transparência e acesso à informação – garantindo o direito de saber

A transparência é uma condição necessária – mas não suficiente – para promover a responsabilização e estimular a confiança na tomada de decisão pública. Um processo transparente dá às partes interessadas acesso às informações relevantes, levando a uma tomada de decisão mais inclusiva, assim como responsabilização social. No entanto, transparência não significa simplesmente dar acesso a um grande número de informações. Divulgar a quantidade e o tipo certos de informações é essencial para garantir transparência. No entanto, determinar o que constitui a informação certa nem sempre é fácil. A quantidade de informação que precisa estar publicamente disponível depende da medida proposta. O objetivo não é necessariamente fazer com que todo o processo seja transparente, mas jogar luz sobre o processo de influência. Como questão de princípio,

as ferramentas para aumentar a transparência devem ser baseadas em informações oportunas, acessíveis, fidedignas e compreensíveis.³⁷

É fundamental notar que a decisão final continua sendo uma prerrogativa dos formuladores das políticas, que são os guardiões do interesse público e precisam ponderar todas as considerações ao adotar políticas de transparência. Os países do G20 usam cada vez mais registros públicos – incluindo apresentações formais para comitês legislativos, audiências e consultas públicas em processos legislativos e comunicações com funcionários públicos –, a fim de aumentar a transparência nos processos de tomada de decisão. Os governos podem escolher tornar públicos os nomes de organizações e pessoas que buscam influenciar o processo legislativo; em muitos países do G20, os funcionários públicos divulgam as identidades das pessoas que eles consultaram ao elaborar a legislação, deixando uma pegada legislativa que facilita o escrutínio público.

A Tabela 3 do Anexo 1 fornece exemplos de medidas concretas de transparência que podem ajudar a mitigar os riscos de influência indevida ao longo do ciclo da política.

Promover a responsabilização por meio de autoridades de concorrência, agências reguladoras e instituições de auditoria suprema

Controles externos, concorrência efetiva e políticas regulatórias possibilitam responsabilização, tanto no setor público quanto no privado. É especialmente provável que os órgãos responsáveis por tais processos venham a se tornar alvo de influência indevida e, por isso, devem existir normas e políticas que assegurem sua independência. Essas instituições podem ter um papel considerável na prevenção de influência indevida. (Fornecer orientação detalhada excede o escopo deste relatório. Informações mais detalhadas podem ser encontradas em OCDE 2017.)

Enfrentar os riscos inerentes de captura nos níveis organizacionais por meio de políticas internas de integridade

Definir normas claras de conduta (como indicado no capítulo 1) e cultivar uma cultura aberta de integridade nos órgãos públicos (como indicado nos capítulos 5 e 7) pode ajudar a enraizar a resistência organizacional à influência. Ademais, 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 uma salvaguarda importante contra a influência indevida dos interesses privados. Isso inclui assegurar procedimentos de recrutamento, seleção e promoção abertos e justos, baseados em critérios objetivos. A caixa 6 destaca o exemplo do Serviço Público Australiano, que baseia as decisões de emprego no mérito. Outras medidas de recursos humanos, como a separação e rotação de funções, também podem ajudar as organizações a lidar com esses riscos. O capítulo 8, sobre medidas corretivas, fornece detalhes de opções de políticas adicionais.

³⁷ Pfeiffer, S e B.W.Speck (2008), Accountability and transparency in political finance, *Why, how and what for?*, Working document 1/2008, Transparência Internacional, Berlim, https://www.academia.edu/4064298/Silke_Pfeiffer_Bruno_Wilhelm_Speck_Accountability_and_transparency_in_political_finance._Why_how_and_what_for

Caixa 6. Procedimentos empregatícios baseados no mérito no Serviço Público Australiano

A Lei do Serviço Público Australiano estabelece procedimentos elaborados para assegurar que as decisões empregatícias no Serviço Público Australiano (APS) sejam baseadas no mérito.

Nos termos da Lei do Serviço Público de 1999, uma decisão é baseada no mérito, se:

- É tomada considerando-se a adequação relativa dos candidatos para as atribuições, por meio de um processo seletivo competitivo;
- É baseada na relação entre as capacidades do candidato relacionadas com o trabalho e as qualidades relacionadas ao trabalho que são genuinamente necessárias para a execução das atribuições;
- Tem por foco a capacidade relativa do candidato de atingir os resultados relacionados com as atribuições;
- É a consideração primária na tomada de decisão.

Para que a avaliação seja competitiva, ela deve ser aberta a todos os membros habilitados da comunidade. Para empregos contínuos e empregos não contínuos com duração superior a 12 meses isso é obtido por meio da comunicação da vaga no Diário de Empregos do APS, na página de empregos do APS.

As capacidades relacionadas ao trabalho que podem ser consideradas na avaliação incluem:

- Competências e habilidades;
- Qualificações, treinamento e competências;
- Padrões de execução do trabalho;
- Capacidade de produzir resultados a partir da execução eficiente e no grau exigido;
- Qualidades pessoais relevantes;
- Demonstrado potencial para maior desenvolvimento;
- Habilidade de contribuir para performance da equipe.³⁸

³⁸ Information provided by the Australian Public Service Commission.

5. Desenvolvendo uma cultura organizacional aberta para identificar e gerenciar conflitos de interesses

Princípio 5	Os países do G20 devem cultivar uma cultura organizacional aberta no setor público, dando passos para promover a identificação e prevenção de potenciais situações de conflito de interesses por parte de funcionários públicos de forma proativa. Isso deve incluir a garantia de que os funcionários públicos podem buscar o aconselhamento e a orientação de funcionários competentes sobre a prevenção de potenciais situações de conflito de interesses, sem medo de represálias. Medidas adequadas devem ser estabelecidas para proteger as divulgações de uso indevido.
-------------	--

Desenvolvendo uma cultura organizacional aberta para fomentar a comunicação e o compromisso com a gestão de conflitos de interesses

Uma abordagem proativa da gestão de conflitos de interesses não se apoia somente no estabelecimento de normas para prevenir e gerenciar conflitos de interesses, mas também dá suporte à implementação de tais normas por meio de medidas que buscam cultivar uma cultura de integridade em que funcionários públicos são encorajados a identificar e gerenciar ativamente potenciais situações de conflito de interesses. Uma cultura organizacional aberta é aquela em que qualquer pessoa pode levantar questões – como questionamentos relacionados a conflitos de interesses – para identificar e resolvê-las antes que prejudiquem a organização. Culturas organizacionais abertas são construídas a partir da comunicação e compromisso claros com os valores organizacionais, criando um ambiente seguro e encorajador, em que os funcionários se sentem livres para comunicar suas preocupações e podem, junto a colegas em quem confiam, discutir livremente seus dilemas éticos, suas potenciais situações de conflito de interesses e outras preocupações relacionadas a integridade.

Comunicação e canais de feedback claros permitem que as organizações obtenham feedback sobre seu desempenho com relação a suas políticas e valores. Eles podem permitir que uma organização identifique onde há riscos à integridade e, dessa forma, direcione os recursos de maneira apropriada. Uma cultura organizacional que fomenta a comunicação aberta possui dois elementos que se apoiam mutuamente: compromisso da liderança em dar aconselhamento em tempo hábil e resolver as questões relevantes, e funcionários que se sentem seguros para apresentar dúvidas e preocupações éticas, quando se deparam com elas.³⁹

Quais são alguns dos desafios frequentes da gestão proativa do conflito de interesses?

Criar uma cultura organizacional aberta em que os funcionários se sentem livres para levantar questões éticas continua sendo um desafio para muitas organizações do setor público. É comum que os funcionários que experimentam dilemas éticos ou potenciais situações de conflito de interesses não queiram discutir o assunto e deixem de buscar orientação de supervisor ou de um colega apropriado. Isso pode ocorrer em razão da conscientização limitada sobre o que constitui um conflito de interesses e como gerenciá-lo, ou da ausência de procedimentos e canais claros de comunicação. Pesquisas demonstraram também que a não apresentação de preocupações pode ser influenciada pela percepção dos funcionários sobre seu supervisor imediato ou

³⁹ OCDE (2017).

chefe organizacional,⁴⁰ ou de qualquer líder da cadeia de comando da organização que está logo acima do supervisor imediato do funcionário.⁴¹

Quais são algumas abordagens para melhorar a cultura organizacional, a fim de que situações de conflito de interesses possam ser discutidas e resolvidas de forma proativa?

A criação de um ambiente que melhor conduz para a identificação e gestão proativas de conflitos de interesses pode ser auxiliada pelo seguinte:

- Envolver ativamente os funcionários públicos na elaboração e revisão da estrutura de conflito de interesses, a fim de propiciar um entendimento comum dos valores e objetivos das normas sobre conflito de interesses;
- Treinamento dos funcionários públicos para que desenvolvam um entendimento dos princípios gerais relevantes e das regras específicas, bem como para ajudá-los a melhorar sua capacidade de tomada de decisão na aplicação prática (para obter mais detalhes, ver capítulo 7);
- Estabelecer estruturas e canais de comunicação para dar orientação e aconselhamento em tempo hábil, a fim de resolver uma questão antes que o servidor público corra o risco de violar as regras;
- Exigir que os funcionários públicos de alto escalão conversem com sua equipe sobre o objetivo e importância de tais regras, a fim de demonstrar compromisso com esses valores, mostrar liderança e ser exemplo de integridade.

As seções a seguir identificam ferramentas para implementar cada uma das abordagens identificadas.

Criar uma parceria com os funcionários públicos

Para auxiliar uma cultura organizacional em que as situações de conflito de interesses são enfrentadas de forma proativa é fundamental que haja um entendimento e engajamento comuns acerca dos valores éticos e das normas de administração pública. Quando os valores organizacionais entram em conflito com os valores do funcionário, o compromisso e empenho do funcionário para com a organização provavelmente são afetados. Dito de outra maneira, se os funcionários consideram seus valores pessoais mais importantes que os da organização, eles experimentam um conflito de interesses, resultando na deterioração do compromisso e do engajamento. Portanto, é fundamental engajar os funcionários públicos em um diálogo sobre integridade, em que eles entendam que os valores incorporados pela organização se alinham com seus próprios valores. Dessa forma, pertencimento e compromisso podem ser construídos.

Para desenvolver e manter a comunicação e o diálogo sobre integridade e promoção da conduta ética, as organizações do setor público podem engajar os funcionários e outras partes interessadas na revisão da política existente sobre conflito de interesses – por exemplo, no processo para declaração de um conflito de interesses. Como usuários do sistema, sua perspectiva sobre as dificuldades que podem surgir na implementação das políticas sobre conflito de interesses pode contribuir de forma substancial para a melhora dessas medidas, por meio da introdução de considerações práticas no processo de elaboração da política e pela construção de um entendimento comum que é vital para a implementação da política acordada. Um exemplo concreto de engajamento dos funcionários públicos é seu envolvimento na criação e/ou atualização do código de ética. Isso pode incluir uma pesquisa acerca dos valores que os funcionários públicos consideram fundamentais e mais aplicáveis a seu trabalho diário e que devem ser incluídos no código de ética. Ao ter voz e ter seu feedback considerado, os funcionários públicos se sentem mais confiantes para falar sobre suas preocupações e dilemas. As medidas mencionadas podem ser apoiadas pela comunicação das regras e normas em linguagem simples, a fim de fomentar conscientização e habilidades (ver capítulo 7).

⁴⁰ Morrison (2014).

⁴¹ Detert & Treviño (2010).

Dar orientação e aconselhamento em tempo hábil

Para ajudar funcionários públicos a identificar e gerenciar situações de conflitos de interesses de forma proativa é essencial que haja fontes de informação e aconselhamento amplamente disponíveis. As orientações podem incluir exemplos de situações de conflito de interesses, como essas situações foram gerenciadas no passado e como devem ser gerenciadas no futuro. Dessa forma, os funcionários públicos podem se sentir mais confiantes para buscar orientação e aconselhamento de funcionários mais graduados ou de outras fontes adequadas. Por exemplo, no Canadá, os responsáveis pelo departamento relacionado a conflitos de interesses e medidas pós-emprego são especialistas designados dentro de suas respectivas organizações, que aconselham os funcionários acerca de conflitos de interesses e medidas pós-emprego, de acordo com os Valores e Código de Ética. No México, a Unidade de Ética, Integridade Pública e Prevenção de Conflitos de Interesses do Ministério da Administração Pública oferece a todos os funcionários públicos a oportunidade de fazer consultas sobre casos específicos em que eles podem ter um potencial conflito de interesses. Ademais, os superiores hierárquicos imediatos e os gestores podem fornecer orientação concreta, na forma de informações e conselhos para os funcionários públicos, a fim de resolver dilemas éticos no trabalho e potenciais situações de conflito de interesses. No Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu um sistema eletrônico para dar orientação acerca de potenciais conflitos de interesses – o SeCI (www.seci.cgu.gov.br), regulado pela Portaria Interministerial Nº 333/2013. O sistema permite que qualquer funcionário público do Poder Executivo Federal faça consultas acerca de situações concretas que podem estar dentro do escopo da Lei do Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13). As consultas são enviadas para a unidade de Recursos Humanos ou para o Comitê de Ética do órgão ou entidade do funcionário público, que devem dar uma resposta dentro de 15 dias, podendo encaminhar as consultas para a CGU, se uma potencial situação de conflito de interesses for identificada. Na Coreia, o chefe de uma agência administrativa central nomeia o Oficial de Código de Conduta da agência. O Oficial de Código de Conduta oferece formação e aconselhamento para os funcionários públicos de sua agência sobre o Código de Conduta e de Conflitos de Interesses, verifica e avalia seu grau de cumprimento em relação ao Decreto, recebe relatórios e conduz investigações sobre violações, além de lidar com quaisquer outras questões necessárias para a implementação do Código de Conduta.

Fazer com que esse aconselhamento esteja disponível não apenas para os funcionários públicos, mas também para o setor privado e para outros que interagem com os órgãos públicos, incluindo prestadores de serviços, agentes e órgão parceiros, cria um entendimento comum acerca das normas de integridade aplicáveis e gera maior confiança quanto à observância dessas normas nas interações entre os setores público e privado.

Demonstrar compromisso da liderança

A credibilidade na liderança e a confiança dos funcionários em que sua liderança incorpora os valores da organização e atua de acordo com as normas de integridade possuem um impacto positivo na cultura organizacional. Ao dar o exemplo de integridade, seus gestores ou fontes de aconselhamento adequadas fazem com que seja mais provável que os funcionários se sintam confiantes para discutir e buscar seu aconselhamento sobre potenciais situações de conflito de interesses ou dilemas éticos.⁴²

Há muitas maneiras pelas quais gestores podem criar credibilidade e confiança pelo exemplo que eles dão e, assim, promover transparência em toda a organização. O grau de conformidade da atuação consistente da liderança com a visão, valores e comportamentos dos outros na organização influencia a transparência. As Diretrizes do Local de Trabalho Positivo e Produtivo, da Nova Gales do Sul, Austrália, por exemplo, propõem ações concretas que gestores podem realizar para criar confiança e demonstrar liderança em relação aos valores organizacionais (caixa 7). Diretores podem comunicar esses valores também em conversas individuais com os funcionários. Isso pode ajudar a diminuir o medo de consequências negativas que os funcionários têm

⁴² Brown, M., L. Treviño & D. Harrison (2005), *Ethical Leadership: A social learning perspective for construct development and testing*, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>; Berry, B. (2004), *Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing*, *Employee Responsibilities and Rights Journal* 16 (1): 1–12.

ao fazer revelações.⁴³ Cada vez mais, os governos dão treinamento para que os gestores desenvolvam tais capacidades (ver, por exemplo, caixa 8). A comunicação proativa com a equipe sobre valores éticos, regras, procedimentos e recursos relacionados a conflito de interesses também pode ser incluída como um indicador de desempenho dos gestores. A liderança ética por meio do exemplo também pode ser incluída. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Canadá, prêmios de liderança são dados para funcionários públicos que dão exemplos de comportamento baseado na integridade e transparência. Dessa maneira, os valores do serviço público ganham maior visibilidade, com uma forte sinalização de que o comportamento ético é valorizado.

Caixa 7. Ações concretas que gestores podem realizar para desenvolver confiança e demonstrar liderança em integridade: Diretrizes do Local de Trabalho Positivo e Produtivo, Nova Gales do Sul, Austrália

A Reconhecendo o impacto do comportamento do gestor na cultura organizacional e nas atitudes dos funcionários, a Comissão de Serviço Público dá diretrizes para os gestores, que incluem:

- Assegurar que os líderes compreendam a importância dos valores e da cultura organizacional para que os objetivos empresariais sejam alcançados;
- Exigir que os líderes atuem de forma exemplar;
- Assegurar que os líderes implementem os valores organizacionais em suas áreas de responsabilidade;
- Discutir comportamentos e padrões de ética aceitáveis e conduzir reuniões regulares de equipe;
- Exigir que líderes e gestores estejam atentos para quaisquer sinais ou notícias de comportamentos que não são razoáveis, bem como para que tomem ações rápidas, discretas e informais para chamar a atenção da pessoa em questão;
- Exigir que líderes e gestores tratem as reclamações ou os potenciais sintomas de problemas sistêmicos, em vez de considerá-los irritantes ou, até mesmo, a causa da cultura de trabalho insatisfatório;
- Fomentar o desenvolvimento de gestores para que tenham conversas respeitosas, gerenciem conflitos no local de trabalho, deem feedback construtivo acerca do desempenho no trabalho e falem de forma honesta com os funcionários sobre comportamentos inaceitáveis;
- Fazer uso de exercícios baseados em cenários para promover discussões entre os funcionários e gestores acerca dos padrões de comportamento e cultura organizacional esperados;
- Promover a compreensão sobre a diversidade e inclusão baseada no auxílio de todas as pessoas para que participam do local de trabalho e fazer uma contribuição de valor para o grupo;
- Exigir uma atuação rápida e justa dos gestores que observam ou têm notícia de comportamentos inaceitáveis. Eles devem ter uma conversa confidencial, clara e direta com a pessoa em questão sobre sua própria atitude, seu impacto sobre os demais, os padrões de comportamento exigidos, a necessidade de que cesse a atitude e como a organização pode ajudá-la a modificar seu comportamento. O foco da conversa deve ser a atitude, e a mensagem deve ser clara e consistente: o comportamento não é aceitável e deve parar.⁴⁴

⁴³ OCDE (2018).

⁴⁴ Public Service Commission New South Wales (2016).

Caixa 8. Exemplo de ferramenta para capacitar o gestor de alto escalão para gerenciar conflitos de interesses de forma proativa

Como medida de diagnóstico, gestores de alto escalão e chefes de órgãos públicos podem usar este breve questionário como recordatório da necessidade de dedicar esforços pessoais para focar especificamente conflitos de interesses, corrupção e má-conduta nas organizações pelas quais são responsáveis, desencorajando os mesmos.

1. Se uma pesquisa pública sobre a incidência de casos de conflito de interesses fosse conduzida nos ministérios governamentais nesta semana, eu acredito que a pesquisa mostraria que a ocorrência de casos sérios de conflito de interesses em meu ministério/órgão foi: a) baixa; b) moderada; c) alta; d) sem opinião.
2. Durante a execução de minhas atribuições nos últimos seis meses, o que eu alcancei especificamente em relação à redução de: a) conflitos de interesses; b) falta de transparência no órgão; c) falta de responsabilização no órgão?
3. Durante a execução de minhas atribuições nos últimos seis meses, quantas vezes eu falei com o escalão mais alto de minha equipe sobre: a) gestão de conflitos de interesses; b) aumento da transparência naquilo que fazemos como funcionários públicos; c) aumento da responsabilização naquilo que fazemos como funcionários públicos?
4. A fim de aumentar a transparência e a responsabilização no órgão, o que eu fiz para encorajar que as preocupações da equipe sobre questões relativas a conflitos de interesses fossem trazidas a mim para serem discutidas comigo ou com a pessoa adequada dentro do órgão?
5. A fim de aumentar a transparência e a responsabilização no órgão, o que eu fiz para encorajar que as preocupações de clientes, prestadores de serviço e cidadãos que tratam com o órgão questões relativas a conflitos de interesses fossem trazidas a mim para que fossem discutidas comigo ou com a pessoa adequada dentro do órgão?
6. Durante a execução de minhas atribuições nos próximos seis meses, o que eu planejo alcançar especificamente em relação à redução de: a) conflitos de interesses; b) falta de transparência no órgão; c) falta de responsabilização no órgão?⁴⁵

⁴⁵ OECD (2005).

6. Gerenciando conflitos de interesses – uso de divulgações financeiras

Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais, e devem estabelecer as medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais apropriadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes de os indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 10	Os países do G20 devem adotar e implementar mecanismos adequados e eficazes para prevenção, identificação e gestão dos conflitos de interesses, como sistemas periódicos de divulgações financeiras, de interesses e de ativos para funcionários públicos relevantes, em conformidade com os Princípios de Alto Nível do G20 sobre a Divulgação de Ativos por Funcionários Públicos e com a lei aplicável.
Princípio 11	Os países que estabeleceram ou estão considerando estabelecer sistemas de declaração são encorajados a auxiliar uns aos outros, se a lei nacional e os mandatos institucionais permitirem, facilitando a identificação e a troca de informações sobre os interesses dos funcionários públicos no exterior e/ou fontes que podem ser consultadas por autoridades estrangeiras com a finalidade de obter e/ou confirmar informações acerca dos interesses dos funcionários no exterior. Para esse fim, os países do G20 devem fazer uso adequado de novas tecnologias, sem prejudicar a proteção dos dados pessoais.

As divulgações financeiras⁴⁶ podem ser uma importante ferramenta para prevenção e detecção de CDI, conforme estabelecido no artigo 8(5) da UNCAC.⁴⁷ O acesso total às informações declaradas nas divulgações financeiras para revisores oficiais adequados e para o público, conforme apropriado, são questões fundamentais para o desenvolvimento de todo seu potencial.

Este capítulo lida com as divulgações financeiras rotineiras que não estão ligadas a quaisquer processos decisórios ou divulgações *ad hoc*, cuja apresentação pode ser exigida sempre que surja um CDI potencial ou real. Neste capítulo, uma divulgação financeira refere-se a um formulário escrito ou eletrônico que o funcionário público envia para uma central ou outro depositário (por exemplo, o local de trabalho), a fim de divulgar informações acerca de ativos, fontes e montantes dos rendimentos, passivos e, em alguns sistemas, gastos do funcionário e dos membros de sua família. Ela pode incluir também a divulgação de cargos que detém fora do serviço público, presentes e relacionamentos com indivíduos e organizações fora do serviço público. Este capítulo foca o uso das

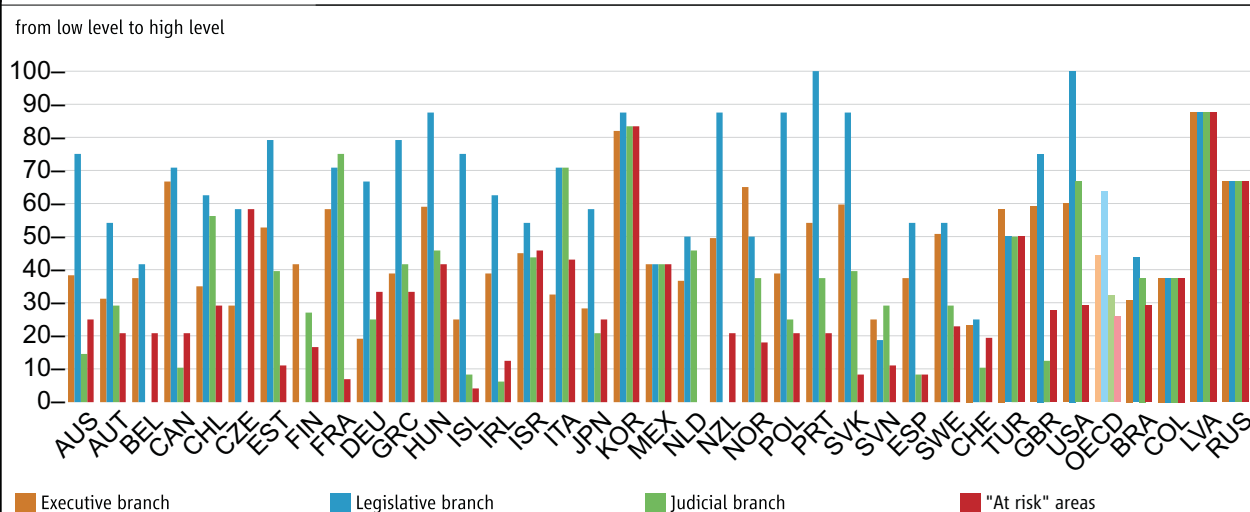
⁴⁶ Neste manual, os termos “divulgação financeira”, “declaração de renda e ativos” e “declaração de ativos e interesses” são usados de forma intermutável. As práticas variam internacionalmente (e outras línguas usam outras expressões, como, por exemplo, “declaration de patrimoine” (declaração de patrimônio) em alguns países francófonos ou “declaración jurada” ou “declaración responsable” (declaração juramentada ou declaração responsável) em alguns países de língua espanhola. Independentemente da nomenclatura, há uma crescente tendência internacional para melhorar a coleta de informações relacionadas aos interesses privados nos formulários de divulgação financeira. Essa tendência é parcialmente impulsionada pela adoção de entrega eletrônica de declarações de ativos e a análise de dados que ela possibilita.

⁴⁷ Ver <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/thematic-compilation-prevention.html> para obter uma compilação das informações e materiais enviados pelos Estados partes para o Grupo de Trabalho sobre Prevenção da UNCAC. A compilação aborda práticas relacionadas a declarações de renda e ativos, incluindo políticas, práticas e legislação relevantes, além de outros materiais de consulta.

divulgações financeiras como ferramenta para gerenciar o CDI, mas não aborda outros usos, como a detecção de enriquecimento ilícito – estes usos foram objeto de outros estudos.⁴⁸

As exigências para que os funcionários públicos entreguem divulgações financeiras são comuns em todo o mundo. Muitos acordos, princípios e relatórios de avaliação anticorrupção internacionais contêm referências e recomendações para coleta e uso de divulgações financeiras.⁴⁹ A figura 7 abaixo mostra o grau de divulgação e disponibilidade pública de informações acerca de interesses privados em países da OCDE e em alguns outros do G20. Os interesses privados incluem ativos, passivos, fontes e montante dos rendimentos, cargos externos remunerados e não remunerados, presentes e empregos anteriores.

Figura 7. Grau de divulgação e disponibilidade pública de informações acerca de interesses privados em países da OCDE e em alguns outros países (2015)⁵⁰



Fonte: OCDE (2015), página 117.

Por que usar divulgações financeiras para gerenciar conflitos de interesses

Historicamente, muitos sistemas de divulgação financeira foram elaborados para detectar enriquecimento ilícito, desconsiderando o potencial das informações declaradas nas divulgações para detectar e gerenciar CDIs. Informações relacionadas a interesses não financeiros, como atividades ou cargos externos, algumas vezes eram incluídas nas divulgações de interesses financeiros, outras vezes eram objeto de divulgações separadas, ou nunca eram solicitadas. A experiência demonstrou que, ao criar novos sistemas ou melhorar os existentes, a obtenção de informações relevantes para fins de CDI deveria ser seriamente considerada.

Formulários de divulgação financeira que focam apenas interesses financeiros e não possuem informações sobre atividades, presentes e relacionamento ainda contêm, geralmente, um grande número de informações que podem ser usadas para entender os interesses diretos e indiretos do funcionário que podem entrar em conflito de forma potencial ou real com suas obrigações.

⁴⁸ Ver, entre outros: Banco Mundial/StAR (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/517361485509154642/pdf/112302-PUB-Box402876B-PUBLIC-PUBDATE1-13-17.pdf>; Banco Mundial /StAR (2014), *Good practices in asset disclosure systems in G20 countries*, <https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/Good%20practices%20in%20asset%20disclosure%20systems%20in%20G20%20countries,%20prepared%20by%20the%20OECD%20and%20the%20World%20Bank.pdf>; World Bank/StAR (2012), *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*, <https://star.worldbank.org/publication/public-office-private-interests>.

⁴⁹ Tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Convenção Interamericana contra a Corrupção, Convenção da União Africana contra a Corrupção, Princípios de Alto Nível do G20 sobre Divulgação de Ativos por Funcionários Públicos, Princípios de Alto Nível da APEC sobre Divulgação Financeira por Funcionários Públicos.

⁵⁰ No momento da coleta de dados, a Letônia ainda não era um país membro da OCDE.

O ato de preencher um formulário de divulgação pode ajudar a reforçar a integridade dos funcionários públicos. Ao preencher um formulário como parte de um sistema de gestão de CDI, o funcionário tem que considerar seus interesses e os dos membros de sua família, avaliar tais interesses em face das obrigações que executa e decidir se quaisquer medidas adicionais são necessárias para a gestão de CDI. Esse processo inicial de identificação e avaliação pode e deve gerar pedidos de auxílio para aqueles que dão aconselhamento e orientações sobre gestão de conflitos de interesses, assim como ajudar a complementar o aconselhamento e as orientações dadas com base apenas em uma revisão oficial posterior.

Os interesses e afiliações privados dos funcionários públicos que poderiam comprometer a execução desinteressada das funções públicas devem ser adequadamente divulgados, a fim de permitir que haja controle, gestão e resolução adequados.⁵¹ Ademais, a divulgação pública e o escrutínio das divulgações financeiras podem ter efeito dissuasor e complementar a fiscalização oficial. Se os formulários de divulgação estiverem disponíveis para o público, seja online ou de outra forma, há um efeito dissuasor adicional, além de mais oportunidades para fiscalização e responsabilização. A mídia e a sociedade civil têm, então, a oportunidade de levantar questões sobre conflitos de interesses potenciais ou reais que consideram que existem ou que tenham ocorrido. Embora não seja um substituto para a análise oficial, trata-se de um segundo nível de análise que pode ajudar, especialmente quando os recursos para análises oficiais são limitados.

Divulgações financeiras podem ser usadas como ferramentas de detecção e execução das normas. Por exemplo, as divulgações podem ser usadas para identificar violações específicas de normas de CDI (por exemplo, incompatibilidades) ou situações de CDI que deveriam ter sido evitadas ou resolvidas. Além disso, uma declaração falsa pode ser usada como base para sanções em face de interesses não declarados.

Se o sistema de divulgação é eletrônico, os dados sobre interesses também podem ser reutilizados e agregados a outros conjuntos de dados para realização de análises para fins de detecção de risco de corrupção e/ou outras violações de leis e regulamentos. Informações digitais sobre interesses são fontes potencialmente valiosas, especialmente se fornecidas em formatos que podem ser lidos por máquinas.

Quando e como usar divulgações financeiras

As divulgações financeiras podem ser ferramentas úteis para formalizar e institucionalizar a gestão de CDI e podem ser usadas em todo o ciclo de Gerenciamento de Recursos Humanos (GRH) – desde o recrutamento até o pós-emprego. Esse processo de institucionalização ajudará a disseminar a identificação e prevenção do CDI como parte da estrutura de integridade do GRH no serviço público.

Uso antes da nomeação ou eleição

Divulgações financeiras podem ser exigidas de candidatos nomeados ou eleitos para o serviço público. O Código de Conduta Modelo do Conselho da Europa (art. 13) estipula que 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. Alguns sistemas também exigem divulgações financeiras publicamente disponíveis para candidatos a cargos eletivos, de forma que o público tenha oportunidade de julgar, antes de votar, se existe conflito de interesses do candidato. Isso também ajuda a lidar com o fato de que os padrões de CDI para funcionários em cargos eletivos podem ser diferentes dos padrões para cargos administrativos ou nomeados, em parte porque há mais opções para gerenciar conflito de interesses nos últimos casos do que em cargos representativos.

Para cargos nomeados, a agência recrutadora ou outra autoridade pública pode vetar o candidato, inclusive por potenciais conflitos com as obrigações do futuro cargo. Isso pode auxiliar na gestão e resolução de

⁵¹ OCDE. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*

questões de CDI antes que a pessoa assuma o cargo, se possível, ou levar à rejeição do candidato, se não for possível resolver o CDI ou sua resolução exigir esforços não razoáveis. A checagem dos antecedentes por meio de divulgação financeira pode revelar os interesses financeiros e não financeiros do candidato — participações em sociedades empresárias, emprego de parentes, emprego anterior do candidato, dívidas em aberto e outros passivos do candidato ou de membros de sua família, presentes recebidos no período anterior, engajamentos externos, atividades que podem ser incompatíveis com o cargo etc. Essa análise pode ser realizada antes que a pessoa ingresse no serviço público ou que assuma um novo cargo no mesmo ou em outro órgão.

Caixa 9. Exemplo de procedimentos que usam divulgações financeiras para gerenciar conflitos de interesses: EUA

Procedimento para as divulgações financeiras de nomeados presidenciais

Um nomeado do presidente para um cargo que exige aconselhamento e consentimento do Senado deve, por força da lei, entregar um formulário de divulgação financeira em até cinco dias após a nomeação para o cargo ter sido feita pelo presidente. Os declarantes, geralmente, são obrigados a apresentar um relatório à Casa Branca como parte do processo de análise de antecedentes antes que a nomeação seja anunciada. Esse relatório é, então, analisado pelo OGE e pela futura agência do nomeado. Como parte da divulgação, o declarante deve informar:

- os cargos que deteve fora do governo dos EUA nos dois anos anteriores;
- empregos, ativos, fontes e montantes dos rendimentos e contas de aposentadoria;
- acordos e arranjos de emprego com partes de fora do governo na data da declaração;
- fontes de remuneração que excedam \$5.000 por ano, para os dois anos calendário anteriores à data da declaração;
- empregos, ativos, fontes e montantes dos rendimentos e contas de aposentadoria do cônjuge;
- outros ativos e rendimentos do declarante, seu cônjuge e seus filhos dependentes;
- passivos de mais de \$10.000 surgidos no ano calendário anterior à data da declaração.

Etapas regulares para análise do relatório preliminar

O declarante envia um relatório preliminar para a Casa Branca. A maioria dos declarantes preenche e envia seu relatório preliminar usando o Integrity, sistema eletrônico de divulgação financeira do Escritório de Ética Governamental (OGE). A Casa Branca envia o relatório preliminar para o OGE e para a agência em que o cargo está localizado. O OGE e a agência analisam o relatório preliminar, fazem perguntas adicionais, fornecem orientações sobre questões técnicas de divulgação, além de analisar potenciais conflitos de interesses nos itens divulgados. Uma minuta do acordo de ética (ver abaixo) é preparada para definir os passos que o declarante deve seguir para evitar conflitos de interesses. O OGE pré-aprova (ou seja, aprova provisoriamente) o relatório e o acordo de ética.

Etapas regulares para análise do relatório final

O declarante é formalmente nomeado pelo presidente. O declarante entrega formalmente o relatório contendo quaisquer aditamentos necessários que foram identificados no processo de pré-aprovação. Para os declarantes que usam o Integrity, a entrega formal exige que o declarante se conecte ao Integrity, abra e reenvie o relatório. O Funcionário de Ética Designado do Órgão certifica e envia ao OGE o relatório, o acordo final de ética e uma declaração de que, com base no relatório e no acordo de ética, o declarante está em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. A equipe do OGE analisa se os materiais estão completos e os envia para análise e certificação final do OGE.

Recursos usados durante a análise

De forma geral, a divulgação financeira de cada nomeado é analisada com base nas informações enviadas, a fim de determinar se o indivíduo está em conformidade com as leis aplicáveis, incluindo as exigências de divulgação da Lei de Ética no Governo e das Leis Federais de Ética. Os órgãos e o OGE podem usar os seguintes documentos para auxiliar a análise:

- relatórios anteriores do declarante e quaisquer materiais comprobatórios (se aplicáveis);
- observações do indivíduo que realizou uma análise anterior (se aplicável);

(continuação)

(continuação Caixa 9)

- instruções que acompanham o formulário de divulgação financeira;
- regulamentos e leis federais de ética;
- lista de propriedades proibidas do órgão (se aplicável);
- lista de beneficiários, prestadores de serviços, licenciados etc. do órgão;
- consultores legais e de gestão de programa do OGE; e
- materiais financeiros de referência e/ou acesso à Internet para realização de pesquisa.

Para qualquer relatório de divulgação financeira, se o funcionário analista concluir que as informações divulgadas no relatório podem revelar uma violação das leis e regulamentos aplicáveis, ele deverá: (i) notificar o declarante acerca de tal conclusão; (ii) dar ao declarante uma oportunidade razoável para resposta oral ou escrita; e (iii) determinar, após considerar qualquer resposta, se o declarante, então, está em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Em razão de os relatórios de divulgação financeira serem entregues antes do nomeado se tornar funcionário dos Estados Unidos, as informações divulgadas são geralmente usadas para estabelecer um acordo de ética, a fim de assegurar que, caso o indivíduo assuma o cargo, terá condições de cumprir todas as leis de ética pertinentes.

Se o funcionário analista concluir que o relatório não cumpre os requisitos, deverá: (a) notificar o declarante sobre a conclusão; (b) dar ao declarante a oportunidade para uma consulta pessoal, se possível; (c) determinar quais ações corretivas devem ser realizadas para fazer com que o relatório cumpra as exigências; e (d) notificar o declarante acerca das ações corretivas necessárias, bem como o prazo para a realização de tais ações.

Ações corretivas

Exceto em circunstâncias incomuns, as ações corretivas devem ser tomadas em, no máximo, três meses contados da data em que o declarante receber a notificação de que elas são necessárias. As ações corretivas podem incluir, conforme adequado: (a) alienação do interesse conflitante; (b) renúncia a cargo junto a uma sociedade empresária ou outra entidade não federal; (c) restituição; (d) estabelecimento de um trust cego ou diversificado; (e) obtenção de uma isenção; (f) preparação de instrumento escrito de recusa (impedimento); ou (*g) pedido voluntário por parte do declarante para transferência, realocação, limitação de deveres ou renúncia. No contexto dos relatórios do nomeado, as medidas tomadas para o cumprimento das leis de ética estão geralmente contidas em um acordo de ética.

Acordo de ética

Promessa feita por um declarante de que realizará certas ações para mitigar um conflito de interesses real ou aparente, como: (1) preparação de um instrumento escrito para abster-se (inabilitar-se) de uma ou mais questões ou categorias específicas de ações oficiais; (2) alienação de interesses financeiros; (3) renúncia ao cargo junto a uma sociedade empresária ou outra entidade não federal; (4) obtenção de isenção; ou (5) estabelecimento de um trust cego ou diversificado. Acordos de ética para nomeados são registrados de forma escrita.

O acordo de ética deve especificar que o indivíduo deve finalizar as ações que concordou executar dentro de um prazo que, via de regra, não deve ultrapassar três meses contados da data da confirmação no Senado. Provas acerca de quaisquer ações realizadas para cumprir com os termos de tais acordos de ética devem ser enviadas pelo funcionário de ética do órgão designado, quando de seu recebimento, para o Escritório de Ética Governamental e para o comitê de confirmação do Senado. O acordo de ética fica disponível para o público no website do OGE.

Certificado de Conformidade com o Acordo de Ética

A fim de assegurar que o indivíduo cumpriu os compromissos assumidos no acordo de ética, ele deve enviar um Certificado de Conformidade com o Acordo de Ética para o órgão empregador e para o OGE, dentro de 90 dias contados da nomeação. O certificado fica disponível para o público no website do OGE. Se um indivíduo deixa de entregar seu certificado dentro do prazo, uma observação relacionada é colocada na página da Internet da OGE, até o momento em que o certificado é entregue.

*Normalmente, uma ação corretiva usada somente para pessoas em exercício no cargo. No caso de nomeados potenciais do presidente, é este quem decide sobre a continuidade da nomeação de uma pessoa específica para um cargo.

Fonte: OGE (2018); Governos dos Estados Unidos (nd).

Uso durante o serviço público

A entrega de divulgações financeiras periódicas é, na maioria das vezes, exigida anualmente ou a cada dois anos. Essas declarações feitas pelos detentores de cargos exigem informações atualizadas acerca de ativos, rendimentos, passivos e outros interesses – incluindo atividades externas, se necessário – dos funcionários e membros de sua família. Tais declarações podem ser verificadas em face de quaisquer novos interesses – financeiros ou outros –, que possam indicar um CDI potencial ou real (novas fontes de rendimentos, participações em sociedades empresárias etc.). Dessa maneira, a divulgação financeira pode ser usada como ferramenta de monitoramento para avaliar, de forma consistente e regular, a exposição e a conformidade dos funcionários relacionadas com relação a CDI.

Mesmo que não tenha havido mudança nos ativos e interesses, as responsabilidades do funcionário podem ter mudado (por exemplo, novas responsabilidades que envolvem a análise de propostas de compra ou contratação ou supervisão de pessoas jurídicas em um novo setor ou área geográfica) ou a natureza dos negócios em que o funcionário tem interesse pode ter mudado ou se ampliado. Para fins de CDI, a análise das divulgações periódicas deve, portanto, incluir a revisão dos interesses privados e das responsabilidades públicas do funcionário em comparação com seu cargo e escopo de autoridade atuais. Essa análise pode também verificar as decisões tomadas pelo funcionário na execução de suas atribuições durante o período da declaração (por exemplo, o ano anterior), a fim de verificar possíveis violações do CDI.

Divulgações ad hoc de mudanças significativas dos ativos ou surgimento de novas situações de potencial conflito de interesses

Considerando-se que as exigências de divulgação são, no máximo, anuais ou periódicas, é possível que o enfrentamento e gestão eficazes dos conflitos de interesse exijam abordagens mais flexíveis, a fim de permitir a divulgação de situações, à medida que elas surgem. Para essa finalidade, muitos sistemas incluem uma exigência e procedimentos para declarações *ad hoc*, seja para um supervisor ou um órgão centralizado, a fim de permitir que os funcionários públicos alertem as autoridades competentes, busquem aconselhamento e tomem medidas em tempo hábil. Em sistemas que usam entrega eletrônica de divulgações financeiras, as divulgações *ad hoc* podem ser incorporadas nesses sistemas de gerenciamento de dados.

Uso ao deixar o serviço público e posteriormente

Divulgações financeiras de saída e pós-emprego público são normalmente entregues quando o funcionário público está prestes a deixar o cargo ou acabou de fazê-lo. Elas também podem ser exigidas por um período de um ano após o serviço público. Divulgações entregues após a saída do cargo possuem duas finalidades gerais: são usadas para analisar o cumprimento das restrições pós-emprego aplicáveis (ver capítulo 4) e para assegurar que o ex-funcionário público não recebeu um enriquecimento diferido após o serviço para o governo. Divulgações de saída, que são entregues no momento em que o funcionário público deixa o cargo e exigem a divulgação de informações acerca de acordos e arranjos para empregos futuros, também podem ser usadas para analisar o cumprimento de todas as restrições aplicáveis acerca da negociação para novo emprego e, se necessário, para fazer nova análise das ações realizadas pelo funcionário público no período até sua saída.

Ao usar divulgações financeiras para a gestão de CDI, é importante explicar para o declarante e para o público como esse uso guarda relação com outras políticas de CDI. Essas outras políticas de CDI podem exigir que o funcionário público, de forma proativa, declare e busque solucionar situações de CDI, à medida que elas surgem. Uma divulgação anual ou bienal pode, assim, refletir uma situação na qual o conflito de interesses real ou potencial já foi resolvido em um momento anterior. Por exemplo, surge uma questão em que um funcionário público identifica um potencial conflito de interesses entre uma ação que ele deve realizar e um ativo que possui e pode ser afetado. Ele faz uma

declaração *ad hoc* de tal situação e concorda em não lidar com a questão. O ativo precisa ser declarado também na divulgação anual ou bienal. Essas divulgações financeiras periódicas não incluirão informações sobre como situações de CDI foram resolvidas por meio de procedimentos adicionais. Portanto, é importante explicar para os funcionários e para o público que as divulgações anuais podem apresentar potenciais conflitos de interesses que já foram resolvidos, bem como o que devem esperar das duas outras exigências de declaração, caso divulgações *ad hoc* e detalhes da recusa em lidar com a questão estiverem disponíveis. Deve estar claro para os funcionários públicos que, sempre que uma situação de CDI surgir, eles devem imediatamente declarar e resolvê-la e não esperar até o momento em que devem fazer a divulgação financeira anual ou bienal. Além disso, deve ficar claro que apresentar uma divulgação financeira por si só não resolve uma situação de CDI.⁵²

Quais informações úteis para a gestão de conflitos de interesses devem ser incluídas

Muitos sistemas exigem não apenas a divulgação dos interesses financeiros do funcionário público, mas também informações acerca da identidade de sua família imediata e de outros dependentes. Quando este é o caso, as informações obtidas geralmente incluem nome completo, detalhes da identidade, data de nascimento e endereço de residência de tais indivíduos. A divulgação da identidade dos parentes é, normalmente, limitada às pessoas que moram na mesma casa do funcionário, mas se os riscos de conflito de interesses possuem uma definição mais ampla de parentes e relacionamentos próximos, a identidade de tais pessoas também pode ser exigida.

Enquanto um interesse financeiro pessoal do funcionário pode ser tipicamente considerado como algo que cria bases mais fortes para um potencial conflito de interesses, os interesses financeiros da família e os relacionamentos não financeiros (por exemplo, filiação ou cargo de liderança em organizações) também podem criar conflitos reais com os deveres públicos. Os conflitos de interesses podem surgir não apenas em razão dos interesses financeiros e outras atividades do funcionário público, mas também em razão dos interesses e atividades daqueles indivíduos e organizações para os quais ele deve algum tipo de obrigação legal ou lealdade. Para que sejam mais úteis para a gestão integral do CDI, as divulgações financeiras devem incluir também informações sobre interesses do funcionário e de pessoas físicas e jurídicas próximas a ele. Assim como as informações sobre o funcionário público, as informações relacionadas a outras pessoas geralmente não abrangem apenas informações financeiras, mas informações sobre atividades e relacionamentos.

Normalmente, uma divulgação financeira exige a **declaração de interesses financeiros e não financeiros**. Geralmente, isso inclui:

- **Ativos.** Quase todos os sistemas de divulgação financeira exigem a declaração dos ativos reais e da maioria das propriedades pessoais (imóveis, veículos, coleções, joias etc.). As informações sobre esses ativos, na maioria dos casos, não revelarão atividades externas ou outros interesses, a não ser que haja um relacionamento com um terceiro que deve ser declarado. A fim de identificar potenciais conflitos de interesses, o formulário de divulgação deve exigir a declaração de quem vendeu o ativo ou, caso o declarante use propriedade que não lhe pertence, o nome do dono (por exemplo, imóvel alugado ou simplesmente utilizado pelo funcionário). A declaração de diferentes categorias ou classes de ativos de sua propriedade (por exemplo, interesses minerais) ajuda a indicar se o funcionário possui um interesse que pode gerar conflito de interesses na tomada de decisão acerca de políticas que afetam tal classe de ativos. Declarar a área geográfica na qual a propriedade imobiliária do funcionário está localizada pode ser importante, se o funcionário participa de decisões de zoneamento ou outras decisões similares acerca do uso da terra, que podem afetar o valor de sua propriedade.

O formulário de divulgação pode exigir também a declaração da propriedade beneficiária/usufruto de ativos

⁵² Veja as recomendações relevantes para o México em OCDE (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico*, páginas 31-32, <https://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf>; e OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Colombia*, páginas 89-90, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en>

(controle efetivo de ativos sobre os quais o declarante não tem a propriedade formalmente em seu nome). O formulário deve também solicitar informações sobre o proprietário nominal (pessoa física ou jurídica), uma vez que, dessa forma, o funcionário público passa a ter relação com tal pessoa. Por exemplo, na Ucrânia e na Moldávia, o formulário de divulgação exige a declaração de usufruto de ativos pelo declarante, incluindo informações sobre o proprietário nominal. No Chile, o formulário de divulgação exige informações acerca da propriedade imobiliária localizada no país ou no exterior, seja esta propriedade integral, propriedade compartilhada, copropriedade, propriedade fiduciária ou qualquer outra forma de propriedade.

- **Ativos e investimentos financeiros.** Informações sobre instituições financeiras nas quais o funcionário ou pessoas com quem tem parentesco possuem depósitos ou investimentos financeiros serão importantes para funcionários que trabalham em órgãos reguladores (por exemplo, Banco Central). Uma categoria de ativos financeiros que também deve ser considerada é a de passivos devidos ao funcionário público. Saber quem deve dinheiro para o funcionário público, seja em razão de empréstimo direto ou prestação anterior de serviços ou bens vendidos anteriormente, pode indicar potenciais conflitos de interesses que poderiam surgir quando o funcionário precisar realizar ações que afetam aqueles indivíduos ou pessoas jurídicas em débito com o declarante.
- **Valores mobiliários e ações.** Informações sobre valores mobiliários indicam interesses financeiros, já que citam sociedades empresárias específicas e, adicionalmente, setores nos quais o declarante ou seus parentes/associados investiram. Da mesma forma que para os demais tipos de ativos, as informações sobre o emissor são importantes para identificar e verificar a existência de CDI (detalhes do nome e da identificação da pessoa jurídica). As divulgações também devem contemplar quaisquer direitos societários diferidos (por exemplo, opções de compra de ações) e investimentos, não importando sua forma.
- **Trusts.** Informações relacionadas a quaisquer trusts e seus ativos dos quais o declarante ou pessoas que com ele têm parentesco são os administradores ou beneficiários mostrarão interesses financeiros nos ativos individuais do trust e suas ligações com terceiros. Os tipos de trust que necessitam de informações adicionais são aqueles estabelecidos pelo declarante para o benefício de outras pessoas ou aqueles em que o declarante é beneficiário. No Canadá, a divulgação dos membros do parlamento inclui informações sobre qualquer trust do qual o membro do parlamento pode derivar benefícios/rendimentos atualmente ou no futuro, seja de forma direta ou indireta.
- **Propriedade beneficiária ou controle de sociedades empresárias.** A fim de mostrar conexões indiretas com pessoas jurídicas, o formulário de divulgação pode incluir a declaração de pessoas jurídicas sobre as quais o declarante ou pessoas que com ele têm parentesco possuem propriedade beneficiária ou controle. Essa declaração pode ser baseada no percentual de ações detidas, direta ou indiretamente, ou outra medida de controle efetivo sobre a pessoa jurídica. A divulgação de tais pessoas jurídicas é exigida, por exemplo, no Chile, Indonésia, Moldávia e Ucrânia. A propriedade, seja nominal ou beneficiária, também é geralmente importante quando há restrições para participação em compras e contratações públicas do governo por parte de sociedades empresárias que são de propriedade de funcionários públicos ou por eles controladas.
- **Rendimentos.** Assim como na declaração de ativos, a fonte e o tipo do rendimento recebido pelo declarante e, geralmente, as pessoas que com ele têm parentesco são essenciais para análise e gestão do CDI. Qual pessoa física ou jurídica forneceu rendimento para o funcionário? Qual o tipo de rendimento recebido – remuneração por emprego, renda de atividade autônoma (por exemplo, atividade profissional independente, empreendimento individual), renda de honorários, royalties, juros, dividendos, venda de ativos, herança, dívidas pagas, etc.? Cada tipo de rendimento pode envolver uma análise e gestão do conflito de interesses diferente, uma vez que variam os tipos de lealdade ou vínculos. Por exemplo, a lealdade ao empregador ou ao cliente ou a necessidade de um rendimento advindos destes, ou o rendimento passivo de um investimento de conta bancária ou ação, ou o lucro na venda de um ativo podem necessitar diferentes tipos de ações corretivas para fins de gestão do CDI.

Por exemplo, na Croácia, o formulário de divulgação inclui informações sobre diferentes tipos de rendimentos recebidos – rendimento de emprego, rendimento de atividade autônoma, rendimento de propriedade e direitos de propriedade, rendimento de seguro e capital, bem como outros tipos de rendimento e receitas pelas quais não se paga imposto – e suas fontes –, nome e número de identidade do pagador. Globalmente, 77% dos países exigem a divulgação da fonte de renda (ver tabela abaixo).

- **Presentes.** Para a gestão e prevenção de CDI, assim como para a aplicação de outras leis que envolvem a aceitação por parte de funcionários públicos de benefícios obtidos de forma privada, informações sobre a fonte e os tipos de presentes e doações recebidos podem ser especialmente relevantes. Sejam eles tratados como tipo de rendimento ou separadamente, uma divulgação financeira deve incluir informações sobre presentes e doações recebidas, a fim de verificar o cumprimento das restrições relevantes e gerenciar um CDI aparente ou potencial.

Por exemplo, na Indonésia, os servidores públicos são obrigados a declarar presentes e benefícios ao KPK (Lei N° 30, de 2002), a não ser que as condições ou o contexto do recebimento estejam isentos (Circular KPK N° B1341/01-13/03/2017). Ainda que os funcionários do governo estejam proibidos, nos termos da Lei N° 20 de 2001, de aceitar qualquer gratificação relacionada a seu cargo e que seja contrária às funções, existem diferentes limites estabelecidos na implementação dos regulamentos. O KPK publicou as Diretrizes sobre Controle de Gratificações, em junho de 2016, e as Diretrizes sobre Gerenciamento de Conflitos de Interesses, em 2009, a fim de facilitar o controle da corrupção e lidar com os conflitos de interesses.

- **Viagens patrocinadas.** Se não declarada como presente, uma viagem patrocinada pode ser um item que deve ser divulgado separadamente. No Canadá, ministros, ministros de Estado, secretários parlamentares, conselheiros ministeriais e a equipe ministerial devem divulgar viagens aceitáveis para o Comissário de Ética e Conflito de Interesses, dentro de 30 dias contados de sua aceitação, estando elas sujeitas a declaração pública que identifique a fonte e as circunstâncias em que foram aceitas.
- **Ativos intangíveis.** As divulgações podem cobrir interesses financeiros baseados em propriedade de patentes ou outros direitos de propriedade intelectual, licenças e permissões obtidas de um governo local ou central.
- **Passivos.** Assim como em relação às contas bancárias, informações acerca de instituições financeiras que deram crédito ou outro financiamento para o declarante podem indicar um potencial desejo do declarante de manter uma boa relação com essa instituição. Isso pode acontecer, por exemplo, se o funcionário estiver envolvido na supervisão do setor. Da mesma forma, no caso de empréstimos particulares feitos por uma pessoa física ou jurídica que não é uma instituição financeira, informações sobre a fonte do empréstimo (credor) devem ser declaradas assim como, possivelmente, os termos do empréstimo, a fim de permitir descartar a possibilidade de que o empréstimo seja disfarçado como presente ou outro pagamento. Se houver um terceiro que garante o passivo do funcionário, a identidade de tal pessoa também poderia ser divulgada. Da mesma forma, se o declarante atuar como garantidor de uma obrigação, esse fato deve ser divulgado.
- **Despesas e transações.** A divulgação das despesas do funcionário é mais relevante para a análise do balanço financeiro do funcionário com a finalidade de detectar possível enriquecimento ilícito do que para a análise de conflitos de interesses normais. No entanto, saber para quem o funcionário fez um pagamento também pode ser útil para a gestão de CDI, uma vez que isso divulgará quem recebeu o pagamento por serviços prestados ou pelo trabalho executado para o funcionário ou para as pessoas que com ele têm parentesco. Informações sobre transações estão incluídas nos formulários de divulgação, por exemplo, da Letônia, Lituânia e Ucrânia.
- **Filiações e cargos.** Filiações em diversas organizações – instituições de caridade, associações, sindicatos, outras organizações sem fins lucrativos, clubes privados, etc. – podem precisar ser divulgadas, dependendo das leis de privacidade do país. No entanto, posições de liderança não remuneradas (por exemplo, função de

membro do conselho de partido político, de outras organizações ou fundações) são geralmente declaradas nos formulários de divulgação, porque elas possuem responsabilidades de lealdade para com a entidade, que podem entrar em conflito com os deveres funcionais. No que diz respeito a filiações e cargos, sejam eles remunerados ou não, é importante declarar informações suficientemente descritivas e informativas para que se possa fazer uma análise adequada do conflito de interesses. Isso inclui o nome correto da instituição relevante, seu objeto social, o cargo detido pelo funcionário e, se apropriado, o endereço e número identificador da instituição.

- **Atividades externas.** As divulgações podem incluir outros compromissos, sejam remunerados ou não, fora do local principal de trabalho do funcionário. Eles podem incluir atividades como ensino, atividades acadêmicas, trabalho criativo, prática médica, trabalho como juiz ou treinador esportivo. Atividades profissionais também devem ser declaradas, incluindo a prestação de serviços ou atividades de consultoria. O formulário de divulgação da Coreia também cobre o trabalho consultivo remunerado ou não remunerado.
- **Atividades e emprego antes da posse.** Para ajudar a identificar possíveis inclinações ou influências relacionadas a trabalhos e atividades exercidas antes do serviço público (o aspecto de entrada da “porta giratória”), pode ser importante exigir a divulgação do emprego, atividades remuneradas e outros compromissos dos declarantes antes de seu ingresso no serviço público. As informações relevantes relacionadas ao período anterior ao serviço público referem-se a um a dois anos até a data da entrega da declaração inicial. Por exemplo, no Chile, o novo formulário de divulgação eletrônica inclui informações sobre as atividades empregatícias, profissionais, econômicas, sindicais ou voluntárias que foram exercidas nos 12 meses antes da data da posse no cargo. Essas informações também são solicitadas no México.
- **Atividades e trabalho pós-emprego.** Se um formulário de saída ou pós-emprego for exigido, ele pode pedir informações sobre contrato de emprego futuro, se entregue antes ou na saída do serviço público, ou sobre o atual emprego, se entregue após a saída do serviço público. Exigir essas informações pode ser importante para a aplicação das restrições relacionadas a negociações para emprego após o serviço público e das restrições pós-emprego – o aspecto de saída da porta giratória.
- **Contratos governamentais.** A divulgação pode incluir contratos concluídos e completados dentro de determinado período antes do início da função pública, contratos concluídos antes do início da função pública e que continuam em andamento, bem como contratos concluídos desde o início da função pública entre qualquer órgão governamental e o declarante, seu cônjuge ou sociedades empresárias que são integralmente controladas por eles ou em que possuem uma participação relevante. Esses contratos podem incluir contratações pública, privatizações, contratos de arrendamento ou administração de propriedade, bem como contratos de prestação de serviços.

Alguns sistemas exigem a divulgação de ativos e outros interesses financeiros e a divulgação de atividades externas e outros interesses não financeiros em um formulário, enquanto outros exigem que sejam feitas em formulários separados. Ter dois formulários separados é menos comum. Por exemplo, dois formulários são exigidos em Portugal e na Lituânia, onde ativos e rendimentos são divulgações feitas por meio de declaração de imposto de renda entregue por todos os cidadãos, não apenas por funcionários públicos, enquanto a divulgação de outros interesses é exigida somente para os funcionários públicos, por meio de formulário separado. Alguns países que tinham, ao mesmo tempo, dois sistemas de declaração de interesses e ativos decidiram reunir os dois formulários em um só. Por exemplo, até 2015, o Chile tinha formulários separados para as divulgações de interesses e de ativos, que foram reunidos em um só formulário eletrônico pela Lei de Integridade na Função Pública e de Prevenção de Conflitos de Interesses. Conforme as diretrizes oficiais sobre a nova lei, isso não ocorreu apenas por questões práticas, mas também porque reconheceu-se que ativos podem ser fontes de conflito de interesses. Portanto, separar uma declaração de ativos de outra de interesses não se justificava.⁵³

⁵³ Governo do Chile (nd).

A fim de permitir a verificação cruzada e a gestão das situações de CDI, sempre que no formulário de divulgação houver menção a um terceiro que não o declarante ou membro de sua família (por exemplo, a fonte do rendimento ou a parte de uma transação), será importante que detalhes para a identificação da parte sejam fornecidos – nome, número de identidade ou de registro, CPF ou CNPJ e endereço.

Em alguns países (por exemplo, Chile e Lituânia) o formulário de divulgação também inclui um campo aberto para a indicação de quaisquer interesses ou potenciais conflitos de interesse não cobertos por outras seções. Para que sejam úteis, esses campos precisam ter orientações detalhadas com exemplos. Em geral, no entanto, é aconselhável que tais campos abertos sejam evitados no formulário de divulgação; é mais útil para a verificação futura e para o declarante que o formulário contenha, quando adequado para o interesse ou atividade que precisam ser declarados, instruções claras ou campos com listas de opções pré-determinadas que devem ser selecionadas.

Tabela 3. Categorias de informações encontradas em formulários de declaração (% de países)

Categoria	Global	Ásia	Europa e Ásia Central	América Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Países ricos da OCDE	África Subsaariana
Ativos imóveis	88	100	90	100	82	78	80
Fontes de rendimento	77	73	95	96	45	100	48
Valores mobiliários e ações	86	100	95	100	64	87	70
Contas bancárias	80	86	86	100	64	72	70
Dinheiro	29	45	38	37	36	16	20
Valores de rendimento	67	73	90	93	27	63	48
Ativos móveis	80	86	90	100	82	56	75
Passivo	72	82	71	100	45	56	68
Atividades antes da posse	58	45	71	85	27	75	33
Cargos de alto escalão	41	45	38	33	27	84	15
Presentes	39	59	57	33	9	53	18
Outros cargos	30	32	19	19	36	69	10
Atividades não remuneradas	29	18	38	22	9	69	10
Despesas	18	18	38	22	0	25	3
Viagens patrocinadas	14	14	5	4	0	41	8
Atividades após a posse	14	0	29	7	0	34	8

Fonte: Banco Mundial/StAR (2017), p. 33.

Observação: OCDE = Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Percentuais aproximados baseados na análise de 153 jurisdições.

Abordagens para a análise e verificação de divulgações financeiras

A verificação/análise de divulgações financeiras é uma etapa importante para identificar um potencial CDI e, em seguida, para sua gestão, com aplicação dos regulamentos relevantes e, se necessário, imposição de sanções por descumprimento. A publicação das informações constantes em divulgações financeiras para fins de escrutínio público possui um efeito dissuasor e promove integridade e confiança na administração pública. A publicação não pode, no entanto, substituir a aplicação de regulamentos por meio da análise e verificação sistemáticas das declarações financeiras e da imposição de sanções por descumprimento. Assegurar que os declarantes entendem suas obrigações, o objetivo da lei e as consequências pelo descumprimento, além de ter a capacidade de identificar e declarar potenciais conflitos de interesses é parte importante do processo de análise. Resolver conflitos de interesses antes que eles ocorram deve ser o objetivo principal de qualquer sistema de CDI. Mecanismos oficiais de

análise precisam existir para enfrentar conflitos de interesses não resolvidos quando estes surgem. Cada vez mais, os países estão adotando abordagens baseadas em dados para executar a verificação (ver capítulo 10).

O escopo da análise de divulgação financeira relacionada com CDI pode incluir:

- Cumprimento de várias restrições que visam estabelecer a integridade do serviço público, especialmente aquelas relacionadas a atividades externas proibidas (regras de incompatibilidade), alienação de interesses financeiros, presentes proibidos, restrições pós-emprego e outras. O descumprimento de tais restrições e exigências pode resultar em sanções.
- Detecção de interesses e atividades específicos que podem gerar situações potenciais, reais ou aparentes de CDI com os deveres do funcionário público e com o cargo; em alguns casos, essas situações podem exigir aconselhamento sobre como evitar um conflito de interesse real ou outras medidas corretivas, mas não necessariamente sanções. Esse tipo de análise foca duas áreas de preocupação: (i) o envolvimento esperado do funcionário nos processos decisórios (por exemplo, decisões sobre compras e contratações, outorga de licenças e alvarás, resolução de litígios, inspeções, resolução de reclamações administrativas e outros casos); e (ii) a participação potencial do funcionário no desenvolvimento e aprovação de políticas e normas que podem afetar as atividades e os interesses declarados do funcionário.

Para que seja feita corretamente, a verificação/análise de uma divulgação financeira com referência a questões de CDI exige uma análise detalhada feita por funcionários de verificação qualificados do órgão. Ela pode exigir a comparação de dados da divulgação financeira com fontes externas de dados (por exemplo, registros públicos de propriedade de empresas, veículos, imóveis, adjudicações de contratos, licenças e alvarás solicitados e emitidos etc.), bem como o conhecimento de processos e registros oficiais. No entanto, o principal foco da verificação/análise deve ser a detecção de CDI potencial e, então, sua gestão para prevenir que se transforme em um conflito de interesses real.

Em sistemas com grande número de divulgações financeiras e sem recursos para verificar/analisar todos os formulários de divulgação, é recomendável a criação de um sistema de verificação/análise baseado em risco. A análise de divulgações financeiras com referência a questões relacionadas com CDI pode exigir muitos recursos, já que pode exigir a comparação manual de interesses pessoais com os deveres funcionais do funcionário. A verificação/análise inicial deve utilizar ao máximo soluções digitais como, por exemplo, o uso de análise de dados para descobrir um potencial ou real CDI (ver os exemplos apresentados em outras seções deste documento).

Uma abordagem baseada em risco para verificação de declarações financeiras com referência a potencial CDI pode usar diversas características e sinais de alerta, por exemplo:

- O nível do cargo do declarante – um funcionário de alto escalão ou uma Pessoa Politicamente Exposta, que têm poderes de tomada de decisão ou supervisão, ou um cargo em setor de alto risco, como fiscalização tributária ou alfandegária, ou em um órgão regulador etc.
- Com base na análise de risco para tipos de conflito de interesses no contexto do país, podem ser desenvolvidos critérios para sinais de alerta que podem ser digitalmente detectados na divulgação (por exemplo, grandes interesses financeiros e empresariais externos em contratos com o governo, contratos em andamento com o governo, interesses significativos de indústrias extrativistas, mudança significativa em ativos e interesses em comparação com a divulgação financeira anterior etc.).
- Situações anteriores de CDI (por exemplo, o declarante violou o regulamento de CDI no ano anterior ou o declarante declarou CDI potencial ou real que foi resolvido).

Para que tenham maior eficácia, o sistema ou órgão de verificação/análise precisa ter recursos tecnológicos, financeiros e humanos adequados. Além disso, precisa ter acesso direto a bases de dados relevantes e deve ter autorização para fazer verificação cruzada e analisar as informações constantes nas divulgações.

7. Promover a conscientização, desenvolver capacidades e compromisso com sistemas de conflitos de interesses

Princípio 8	Os países do G20 devem empreender esforços para assegurar que informações, diretrizes, treinamentos e aconselhamentos suficientes e em tempo hábil sejam dados aos funcionários públicos, quando estes assumem um cargo, ao longo de suas carreiras e quando deixam o cargo, a fim de permitir que identifiquem e gerenciem situações de conflito de interesses potenciais, aparentes e reais.
Princípio 9	Prevenir e gerenciar conflitos de interesses é uma responsabilidade compartilhada dos setores público e privado. Assim sendo, os países do G20 devem tomar medidas para promover a conscientização dos setores público e privado em geral acerca das normas de conduta em vigor para prevenir e mitigar conflitos de interesses dos funcionários públicos, bem como para promover os valores centrais do serviço público para toda a sociedade.

Promover a conscientização e desenvolver capacidades para mobilizar políticas de conflitos de interesses

Leis e políticas tecnicamente sólidas acerca de conflitos de interesses terão pouco impacto, se os funcionários públicos não entenderem como devem aplicá-las no exercício de seus deveres funcionais. Dentro do setor público, a promoção da conscientização ajuda os funcionários públicos a reconhecerem os conflitos de interesses quando estes surgem. Esforços para o desenvolvimento de capacidades ajudam os funcionários públicos a se familiarizarem com as políticas de conflitos de interesses vigentes, aumentam seu conhecimento sobre como prevenir e gerenciar conflitos de interesses e lhes dão as habilidades para buscar aconselhamento e orientação, quando forem necessários. Ademais, ao promover a conscientização acerca dos conflitos de interesses e capacitar para prevenir e gerenciá-los, os governos ajudam a cultivar um compromisso entre os funcionários públicos que visa ao bem comum. Esse compromisso motiva comportamentos para o exercício dos deveres públicos em função do interesse público.

Para que sejam eficazes, a promoção da conscientização e o desenvolvimento de capacidades devem ser permanentes, indo além do processo inicial de chegada, auxiliando os funcionários públicos ao longo de toda sua carreira e, posteriormente, quando deixam o serviço público. Os esforços também devem ser adequados às áreas de alto risco, como compras e contratações, tributação e alfândega. Quando apropriado, os governos podem também facilitar a troca de boas práticas e lições apreendidas entre os diferentes setores e níveis do governo.

A promoção da conscientização também deve ser estendida para toda a sociedade, com o objetivo de definir as expectativas dos cidadãos acerca do papel que os funcionários públicos têm de desempenhar, buscando o interesse público. Ademais, os cidadãos também são partes interessadas e participantes da integridade pública – suas próprias ações relacionadas aos conflitos de interesses também são importantes. Para tal finalidade, quando os cidadãos interagem com funcionários públicos, como, por exemplo, em sua capacidade de empregados do setor privado, seu compromisso em auxiliar os funcionários públicos a gerenciar e prevenir conflitos de interesses é fundamental.

Este capítulo descreve métodos inovadores para assegurar que os funcionários públicos reconheçam e entendam os princípios do CDI, bem como para que se comprometam com eles. Além disso, aborda medidas que podem ser

implementadas para aumentar as expectativas da sociedade quanto às obrigações de gerenciamento dos conflitos de interesses de funcionários públicos.

Quais são os desafios que os países frequentemente encontram ao promover a conscientização e desenvolver capacidades para prevenir e gerenciar conflitos de interesses?

As experiências de países do G20 com a promoção da conscientização e o desenvolvimento de capacidades variam muito. No entanto, todos os países enfrentam desafios em torno de algumas questões, incluindo:

- implementação de treinamento sob medida para funcionários de alto risco;
- assegurar que o treinamento terá o impacto pretendido, será relevante para o funcionário público e será considerado por ele durante toda sua carreira; e
- facilitação da troca de boas práticas e lições aprendidas entre os diferentes setores e níveis do governo.

Quais oportunidades os países podem utilizar para promover a conscientização e desenvolver capacidades e compromisso?

No setor público

Treinamento na entrada. O momento inicial de ingresso do funcionário no serviço público é um momento crítico para promoção da conscientização, desenvolvimento de capacidades e para inspirar o compromisso de prevenção e gestão de conflitos de interesses. Por exemplo, a Pesquisa de Conflitos de Interesses da OCDE, de 2014, descobriu que 11 países do G20 instruem os funcionários público sobre regras/diretrizes quando eles tomam posse.⁵⁴ O primeiro ponto de partida para qualquer novo funcionário público deve ser a promoção de sua conscientização acerca dos valores da organização, incluindo o compromisso de salvaguardar o bem comum por meio da prevenção e gestão de conflitos de interesses. Aqui, o foco deve ser auxiliar os funcionários públicos a reconhecerem os conflitos de interesses quando estes surgem. Uma forma de facilitar a promoção da conscientização sobre conflitos de interesses é fornecer a todos os novos funcionários públicos, ao ingressarem e assumirem um novo cargo ou função, uma declaração clara e concisa das políticas vigentes sobre conflitos de interesses, bem como exemplo de situações reais, potenciais ou aparentes de conflitos de interesses com as quais os funcionários públicos podem se deparar.

A promoção da conscientização entre os novos funcionários pode ser acompanhada também por esforços para o desenvolvimento de capacidades. Aqui, o foco é aumentar o conhecimento acerca de potenciais situações de conflitos de interesses, bem como desenvolver habilidades que permitam identificar e geri-los. Para tal finalidade, aprimorar o conhecimento e desenvolver habilidades, os programas de treinamento inicial podem incluir um módulo que apresenta os princípios e normas centrais da política, juntamente com os canais para comunicação e as medidas de proteção disponíveis, além das fontes de aconselhamento em sua organização. Na Índia, quando tomam posse, todos os funcionários públicos passam por um treinamento obrigatório sobre ética e conflitos de interesse, que aborda as Regras (de Conduta) de todos os Serviços da Índia, de 1968, e as Regras (de Conduta) dos Serviços Públicos Centrais, de 1964. Não há leis separadas que abordam conflitos de interesses para funcionários públicos – elas estão integradas aos Códigos de Conduta. Todas as EPs da Índia possuem Regras de Conduta e Disciplina, que preveem salvaguardas para a prevenção de conflitos de interesses de funcionários públicos, e todas as sociedades empresárias listadas em bolsa precisam, nos termos das leis federais, implementar um Código de Conduta para sua Administração Principal, além de estabelecer um mecanismo de vigilância para funcionários públicos. Essas disposições estão em conformidade com o

⁵⁴ Observação: no momento da pesquisa, não foram coletados dados da Argentina, China, Índia, Indonésia, Arábia Saudita e África do Sul.

Artigo 7.2 da UNCAC. Funcionários do setor público recebem um treinamento inicial que aborda o Código de Conduta, Regras e Diretrizes com o estudo de casos. O Escritório de Ética Governamental dos Estados Unidos (OGE) fornece materiais instrutivos para auxiliar os funcionários públicos a entender e observar seus deveres éticos, incluindo os deveres relativos a conflito de interesses (ver caixa 10). Em certos casos, quando funcionários públicos em cargos de alto risco, como os das áreas de compras e contratações, tributação e alfândega, tomam posse, os países do G20 podem dar treinamento sob medida sobre a gestão de conflitos de interesses para esses novos funcionários.

Caixa 10. Auxiliando funcionários públicos na aplicação de padrões de integridade por meio da utilização de publicações instrutivas

Nos Estados Unidos, o Escritório de Ética Governamental produz e publica uma grande variedade de informações sobre normas de conduta ética para funcionários do Poder Executivo e sobre as leis federais de ética. Essas informações são amplamente divulgadas e estão acessíveis ao público por meio do website do OGE e do portal online do Instituto de Ética Governamental do OGE (IEG). As publicações disponíveis incluem:

- *Compilações e cópias das leis aplicáveis*, incluindo as regras da OGE e exemplos regulatórios que descrevem como as normas são aplicáveis em dadas circunstâncias;
- *Discussões baseadas em tópicos* de certas áreas temáticas cobertas pelas leis civis e penais, ordens executivas e código de conduta administrativa, que são centrais para o programa de ética do Poder Executivo;
- *Livretos* sobre as leis de conflitos de interesses e as normas de conduta ética aplicáveis aos funcionários do Poder Executivo. Esses livretos de fácil leitura fornecem exemplos de casos para algumas leis e regras básicas de ética;
- *Panfletos e materiais de apoio* sobre as leis e regras básicas de conflito de interesses;
- *Vídeos e treinamento online sob demanda* para ajudar os funcionários do Poder Executivo na gestão dos programas de ética do órgão;
- *Cartas de instrução e memorandos informais*, além de posições formais sobre a interpretação e cumprimento das exigências no Poder Executivo relativas a conflito de interesses, pós-emprego, normas de conduta e declaração financeira.

Na Argentina, o Gabinete Anticorrupção (*Oficina Anticorrupción* - OA) publicou o manual *“Ética pública e conflito de interesses, estudo para sua prevenção e gestão apropriadas”*, compilando diferentes critérios e normas interpretativas aplicados pelo OA em mais de 600 resoluções publicadas desde sua criação e em quase 300 instruções preventivas direcionadas a funcionários públicos de alto escalão. Uma ferramenta de busca online permite o acesso às resoluções emitidas pelo OA. O objetivo do manual é auxiliar os funcionários públicos e os indivíduos, usando uma linguagem simples e acessível com a finalidade de desenvolver uma compreensão acerca das normas sobre conflito de interesses vigentes, bem como identificar uma situação de conflito de interesses, as medidas que podem ser adotadas para gerenciá-la e as sanções aplicáveis em caso de violação.

Treinamento contínuo. A promoção da conscientização e o desenvolvimento de capacidades não devem ser limitados ao programa de treinamento inicial do funcionário público. Novas situações de conflito de interesses podem surgir, e os funcionários públicos necessitam de capacidade e conhecimento para lidar com elas de forma proativa. Durante a carreira do funcionário público, os países devem, portanto, engendrar esforços contínuos para promover a conscientização acerca das políticas de conflito de interesses. Isso pode ajudar os funcionários públicos a elaborar seus próprios sistemas mentais de sinais de alerta, fazendo com que possam avaliar e responder a potenciais conflitos de interesses de forma proativa. Por exemplo, o simulador online de conflitos de interesses da Argentina fornece orientação aos funcionários públicos que estão em dúvida sobre um conflito de interesses (veja o exemplo na caixa 11). Os países podem considerar também publicar lembretes regulares sobre o que é um conflito de interesses e a responsabilidade que os funcionários públicos têm de resolvê-los. Em certos casos, os países devem assegurar que os funcionários públicos em cargos de alto risco, como os envolvidos em compras e contratações e os inspetores da receita, recebam lembretes personalizados, baseados nas especificidades do risco de conflito de interesses presente em seus cargos.

Caixa 11. Orientação sob demanda acerca de conflitos de interesses na Argentina

O Gabinete Anticorrupção da Argentina desenvolveu um simulador online de conflito de interesses. Por meio da seleção de respostas para certas questões, os funcionários públicos recebem uma avaliação para determinar se estão em uma situação atual ou potencial de conflito de interesses. O simulador está disponível para funcionários públicos atuais, antigos e futuros. Ao fazer diversas perguntas para o funcionário público, o simulador determina se ele está em uma situação de conflito de interesses. Se um potencial conflito de interesses for detectado, o simulador informará o funcionário quanto à norma da Lei de Ética Pública violada e orientará o funcionário público a procurar aconselhamento do OA. O simulador é uma ferramenta útil para que funcionários esclareçam quaisquer dúvidas sobre a situação.

Os países também devem dar treinamento aos funcionários públicos sobre os canais de comunicação e medidas protetivas que estão disponíveis, bem como acerca da existência de cargos de aconselhamento para gestão de conflitos de interesses. Por exemplo, nos Estados Unidos, o Escritório de Ética Governamental (OGE) promove diversos workshops e seminários de treinamento de ética para os funcionários de ética do órgão que trabalham no Poder Executivo (ver caixa 12). Ademais, cada órgão disponibiliza um programa de treinamento de ética que assegura que todos os funcionários do Poder Executivo estejam cientes dos princípios e normas centrais da política e das fontes de aconselhamento disponíveis.

Caixa 12. Programas de treinamento nos Estados Unidos

O Escritório de Ética Governamental (OGE) usa uma abordagem multifacetada para melhorar o conhecimento e a capacidade de treinamento dos funcionários de ética do órgão, por meio de cursos de treinamento do treinador. Para tal finalidade, o OGE oferece diversos workshops e seminários de treinamento de ética para os funcionários de ética do órgão que trabalham no Poder Executivo. Esses workshops de treinamento focam a aplicação das normas de conduta ética, das leis penais de conflitos de interesses e das exigências de divulgações financeiras públicas e confidenciais no dia a dia do trabalho. O OGE mantém também uma biblioteca crescente de cursos de treinamento sob demanda, que estão disponíveis para o público por meio do portal online de seu Instituto de Ética no Governo. Essa biblioteca possui também guias de referência, materiais de apoio e outros documentos que cobrem tópicos como leis e regulamentos de ética, gestão de programa de ética, gestão de risco do empreendimento e percepções comportamentais para programas de ética do órgão. Finalmente, o OGE recentemente lançou orientações sobre formas pelas quais os funcionários de ética podem aumentar a eficácia de sua formação de ética por meio de uma abordagem de resposta a riscos, incluindo o fornecimento para as agências de um modelo de maturidade educacional em ética, um questionário de risco e uma planilha de planejamento.

Com o intuito de promover conhecimento e desenvolver habilidades entre os funcionários públicos em cargos de alto risco, os países podem considerar o desenvolvimento de módulos e ferramentas especializados de treinamento (por exemplo, cartazes, materiais digitais, brochuras etc.). Esses esforços podem ter como ponto de partida materiais sobre conflito de interesses existentes, mas personalizados para audiências específicas, com a inclusão de exemplos e cenários específicos do setor. Na Alemanha, por exemplo, há treinamento especializado para funcionários que trabalham com compras e contratações públicas.

Caixa 13. Treinamentos de integridade obrigatórios e especializados para funcionários responsáveis por compras e contratações públicas na Alemanha

A Agência Federal de Compras e Contratações Públicas gerencia as compras de 26 órgãos, fundações e instituições de pesquisa federais que estão sob a responsabilidade do Ministério Federal do Interior. É a segunda maior agência federal de compras e contratações, depois do Escritório Federal para Tecnologias de Defesa e Contratações.

A Agência Federal de Compras e Contratações Públicas tomou diversas medidas para promover a integridade de seu pessoal, incluindo o auxílio e aconselhamento por um funcionário de prevenção da corrupção – Pessoa de Contato para Prevenção da Corrupção – e a organização de workshops e treinamentos sobre corrupção.

Desde 2001, os novos funcionários têm a obrigação de participar de um workshop de prevenção da corrupção. Eles aprendem sobre os riscos de se envolverem com subornos e as possíveis estratégias daqueles que querem subornar. Outra parte do treinamento lida com o comportamento que eles devem adotar quando tais situações ocorrem. Os workshops dão ênfase ao papel central dos funcionários, cujos comportamentos éticos são parte essencial da prevenção da corrupção. Cerca de dez workshops foram realizados com 190 pessoas, que deram um feedback positivo sobre o conteúdo e utilidade do treinamento. O envolvimento nos workshops da Pessoa de Contato para Prevenção da Corrupção do órgão e do Chefe de Departamento dos Serviços Centrais mostrou para os participantes que a prevenção da corrupção é uma das prioridades do órgão. Em 2005, o grupo alvo dos workshops foi ampliado para incluir não apenas o treinamento inicial, mas também treinamento contínuo para todo o pessoal. Desde então, entre 6 e 7 workshops são realizados por ano, em intervalos regulares. Em 2017 e 2018, 186 funcionários participaram de treinamentos importantes de gestão, treinamentos iniciais e workshops específicos sobre prevenção da corrupção.

Os países podem considerar também utilizar percepções de comportamento para desenvolver capacidades de identificação, prevenção e gestão de conflitos de interesses. O uso de treinamentos adicionais sobre conflito de interesses, o encorajamento para a reflexão e criação de um compromisso pessoal com as regras de CDI são ferramentas que podem ajudar os funcionários públicos a desenvolver um repertório comportamental para lidar com CDI. Por exemplo, pesquisas comportamentais demonstram que indivíduos em papéis de liderança, em virtude de seu poder e forte identificação com a organização, tendem a julgar suas próprias violações de integridade de forma mais leniente e são propensos a fazer vista grossa para as más condutas de sua equipe.⁵⁵ Consequentemente, atenção específica deve ser dada ao treinamento sobre CDI para lideranças.

A tomada objetiva de decisão pode ser inconscientemente ameaçada por parcialidades da percepção. Os legisladores podem implicitamente favorecer aqueles que são similares a eles ou com quem eles mantêm trocas frequentes. O treinamento sobre CDI para legisladores pode fortalecer uma representatividade de interesses igualitária também nas mentes e percepções dos tomadores de decisões. Considerados em conjunto, tanto a promoção da conscientização quanto o desenvolvimento de capacidades devem visar lembrar os funcionários públicos de seu compromisso de servir ao interesse público, bem como assegurar que eles possuem o conhecimento e as habilidades para fazê-lo.

Treinamento na saída. Determinadas restrições podem ser aplicáveis aos funcionários públicos que estão deixando o cargo, levando em consideração sua carreira anterior em relação com seu emprego futuro. Dessa maneira, os países podem considerar promover a conscientização acerca de quais situações podem levar a um conflito de interesses e promover conhecimento e habilidades para gerenciar tais situações. Por exemplo, a Comissão do Serviço Público da Austrália preparou diretrizes sobre o emprego pós-função pública, a fim de auxiliar os funcionários que estão deixando o serviço público a compreender quais são suas obrigações para prevenir riscos de conflito de interesses associados a seu emprego pós-serviço público.⁵⁶ (Ver capítulo 4 para obter mais informações sobre a gestão de conflitos públicos relacionados com pré e pós-emprego público.)

⁵⁵ OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>

⁵⁶ Ver, por exemplo, <https://www.apsc.gov.au/sect-414-post-separation-employment>

Promovendo a conscientização do público

A promoção de conscientização quanto às responsabilidades dos funcionários públicos para prevenir e gerenciar conflitos de interesses deve ser estendida também aos cidadãos. A ênfase aqui deve ser colocada no estabelecimento das expectativas dos cidadãos com relação ao papel dos funcionários públicos ao servirem o interesse público. Além disso, como parceiros para manutenção da integridade pública, os cidadãos têm a responsabilidade de respeitar as normas sobre conflitos de interesses em suas interações com funcionários públicos.

Dessa maneira, os países podem considerar a realização de campanhas de conscientização sobre as políticas e normas relacionadas a conflito de interesses. As medidas podem incluir a afixação das políticas de conflito de interesses nos prédios públicos onde ocorrem interações entre o público e os funcionários públicos, para que sirva como lembrete para ambos. Para os cargos de alto risco, como funcionários que lidam com compras e contratações públicas, as medidas de comunicação podem incluir a anexação das normas sobre conflito de interesses nos pedidos de propostas e editais ou sua inclusão no portal de compras eletrônicas do governo. Ao engajar o público na supervisão da integridade pública, o Escritório de Ética do Governo dos EUA usa também as redes sociais para divulgar quando novos documentos sobre ética estão disponíveis no website do OGE e para descrever o conteúdo dos documentos, onde eles podem ser encontrados e como podem ser usados pelo público.

Alguns países do G20 desenvolveram normas de integridade que são aplicáveis àqueles que prestam serviços para o setor público. Essas normas incluem referências às medidas sobre conflitos de interesses vigentes. Por exemplo, o código de conduta para compras e contratações públicas no Canadá é aplicável tanto para os funcionários públicos quanto para os fornecedores, e consolida as medidas do governo sobre conflitos de interesses, pós-emprego e anticorrupção. Como observado no Anexo 2, por meio do Comitê de Padrões na Vida Pública, o Reino Unido estabeleceu sete princípios que servem como a base da estrutura de padrões éticos para aqueles que atuam tanto no setor público quanto com o setor público. Esses sete princípios serviram como base para relatórios subsequentes, que abordam conflitos de interesses e dão orientação para os prestadores de serviços públicos.

Caixa 14. Código de conduta para compras e contratações públicas no Canadá

O Governo do Canadá é responsável pela manutenção da confiança da comunidade de fornecedores e do público canadense no sistema de compras e contratações públicas, por meio da realização de compras e contratações públicas de forma ética, responsável e transparente. O Código de Conduta para Compras e Contratações Públicas ajuda o governo a cumprir seu compromisso de reformar as compras e contratações públicas, assegurando maior transparência, responsabilização e os mais altos padrões de conduta ética.

O código consolida as exigências legais, regulatórias e de políticas do governo vigentes em uma declaração concisa e transparente sobre as expectativas do governo em relação a seus funcionários e fornecedores. Baseado nos princípios estabelecidos na Lei de Administração Financeira e na Lei de Responsabilidade Federal, ele consolida as medidas do governo sobre conflitos de interesses, medidas pós-emprego e anticorrupção, bem como outras exigências legais e de políticas especificamente relacionadas com os processos de compras e contratações públicas.

O Código de Conduta para Compras e Contratações Públicas fornece a todos os envolvidos no processo de compras e contratações públicas – servidores públicos e fornecedores – uma declaração clara sobre as expectativas mútuas para assegurar uma compreensão básica comum entre todos os participantes do processo de compras e contratações públicas. Dessa maneira, o Código serve como ponto de referência único para os servidores públicos e fornecedores sobre as responsabilidades e obrigações mais importantes. Além disso, ele aborda as reclamações do fornecedor e as salvaguardas procedimentais. O governo espera que todos os envolvidos no processo compras e contratações públicas obedeçam às disposições desse código.

(continuação)

(continuação Caixa 14)

As consequências do descumprimento do código são as penalidades e sanções contidas na lei ou na política aplicável. Além dessas consequências, se um fornecedor ou qualquer uma de suas afiliadas for condenado por corrupção ativa, fraude em licitação ou qualquer outra infração nos termos da Política de Suspensão e Inelegibilidade do Regime de Integridade, o fornecedor pode ser declarado inelegível ou suspenso para realizar negócios com o governo.

8. Medidas corretivas para os diferentes tipos de conflitos de interesses

Princípio 6	Os países do G20 devem assegurar que políticas, processos e procedimentos de gestão eficazes sejam estabelecidos para a prevenção e gestão de conflitos de interesses na tomada de decisão pública, a fim de salvaguardar o interesse público e evitar influência indevida. Tais procedimentos podem incluir controles internos e de gestão, fornecimento de aconselhamento ético sobre a aplicação das políticas de conflitos de interesses em situações específicas, recusa em tomar decisões, conforme adequado, uso de acordos de ética e outros arranjos, como a análise de declaração de interesses, comunicações e ordens de recusa, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses.
Princípio 12	Os países do G20 devem implementar mecanismos adequados para resolver conflitos de interesses identificados, bem como mecanismos de aplicação de sanções proporcionais e em tempo hábil, diante de violações das políticas de conflitos de interesses. Isso inclui um conjunto específico de medidas disciplinares.

Um dos principais objetivos da gestão de conflitos de interesses é determinar e implementar medidas corretivas adequadas para evitar que um potencial conflito de interesses se torne um conflito de interesses real ou aparente e para mitigar quaisquer consequências decorrentes de tal conflito de interesses.

Enquanto algumas jurisdições enfatizam a aplicação de sanções por falhas no cumprimento de legislações ou códigos de conduta sobre conflitos de interesses, muitas outras enfatizam as ações para gerenciar conflitos de interesses e evitar o dano que eles causam, incluindo os efeitos negativos sobre a confiança pública.

Ao decidir qual medida corretiva deve ser tomada, normalmente é dada devida consideração ao tipo de conflito de interesses, a importância dos interesses afetados por ele e, com base nisso, o potencial dano à instituição e à sociedade, caso o conflito de interesses não seja solucionado.

Muitas vezes, isso requer ações por parte dos funcionários públicos – como a obrigação de divulgar um potencial conflito de interesses, quando ele surgir –, da organização, do supervisor ou de um órgão externo especializado. Diferentes tipos de conflitos de interesses exigem diferentes medidas corretivas, e, em muitos casos, elas podem ser aplicadas com certa flexibilidade e discricionariedade, levando-se em consideração a natureza do conflito de interesses e o dano que ele pode causar.

Potenciais medidas corretivas para os diferentes tipos de conflitos de interesses

Medidas corretivas para lidar com conflitos de interesses e prevenir suas consequências negativas podem incluir o descrito a seguir:

Estratégias que focam o interesse privado. As seguintes estratégias se concentram em eliminar ou mitigar a influência que um interesse privado pode ter sobre um funcionário público:

- **Alienação do interesse externo.** O funcionário público pode escolher abrir mão totalmente do interesse externo. Exemplos incluem a venda das ações de uma sociedade empresária de propriedade do funcionário. É importante que a alienação seja real. A transferência de interesses privados (por exemplo, ações ou quotas de sociedades empresárias) para outros membros da família não é uma implementação adequada dessa estratégia de gestão.

- **Renúncia ao cargo externo.** Nos casos em que o conflito de interesses é causado por emprego externo, o funcionário pode escolher renunciar ao emprego externo e manter o cargo no setor público.
- **Renúncia ao conflito de interesses causado pelo interesse ou atividade privada/externa.** Essa estratégia de gestão de conflitos de interesses é um cenário possível em caso de emprego externo. É uma abordagem possível em casos de interesses externos menores.
- **Estabelecer um trust cego para gerenciar** os interesses financeiros (por exemplo, ações, quotas ou outros investimentos) do funcionário, enquanto ele detém o cargo público. Essa abordagem é limitada aos países com tradições estabelecidas em seu uso e é extremamente específica para certas culturas e legislações. Os ativos do funcionário que podem estar causando um conflito de interesses são transferidos para um terceiro, que os gerencia de forma independente. Ainda que o funcionário público permaneça sendo o beneficiário do trust, ele não pode interferir na gestão dos ativos, não deve dar instruções, nem pode saber como os ativos estão sendo investidos ou usados.

Estratégias que focam o funcionário público. As estratégias a seguir focam a limitação da influência do funcionário público no processo de tomada de decisão:

- **Impedimento do funcionário.** É uma abordagem frequentemente usada, com forte tradição como estratégia de gestão de conflito de interesses no Judiciário e na administração pública. Ela exige que o funcionário suspeito não tome parte em decisões que possam afetar ele próprio, sua família ou associados próximos.
- **Realocação.** Muitas vezes, em casos de conflito de interesses permanente, o funcionário pode ser realocado para um novo cargo, em que ele não terá que escolher entre seus interesses privados e os públicos. Essa estratégia de gestão de conflito de interesses é particularmente útil no contexto decisório de recursos humanos, por exemplo, para evitar situações em que membros de uma mesma família trabalhem juntos.
- **Exoneração voluntária ou involuntária do serviço público.** Em certas circunstâncias, o conflito de interesses pode ser tão difícil de gerenciar, e as potenciais consequências negativas podem ser tão sérias, que a exoneração voluntária ou involuntária pode ser a única estratégia viável para manter a confiança pública. Essa estratégia de gestão de conflito de interesses é usada com mais frequência em casos de funcionários de alto escalão ou de autoridades eleitas.

Medidas corretivas relacionadas a compras e contratações públicas

Um número cada vez maior de jurisdições está estabelecendo medidas corretivas para enfrentar situações de adjudicação de contratos públicos em que há conflito de interesses que beneficia atores do setor privado. Dependendo do contexto legislativo local, as medidas corretivas podem incluir as seguintes.

- **Estabelecer restrições claras que proíbem o conflito de interesses nas compras e contratações públicas.** Essas restrições podem ser fortalecidas com outras exigências de divulgação em procedimentos eletrônicos de compras e contratações públicas, incluindo exigências de que os fornecedores e funcionários públicos responsáveis pelas compras e contratações públicas atestem a ausência de um conflito de interesses antes da adjudicação do contrato.
- **Declarar que os contratos assinados em situação de conflito de interesses são nulos e ineficazes** e/ou iniciar um processo civil ou administrativo para recuperar os fundos pagos à empresa pelo órgão do setor público. Essa abordagem exige, efetivamente, que todas as sociedades empresárias sejam particularmente vigilantes e assegurem que não estão em uma situação de conflito de interesses ao enviar sua proposta em um processo licitatório. Embora extremamente eficaz, ela também é associada a alguns riscos inesperados – por exemplo, declarar um grande contrato de construção nulo e ineficaz pode ir contra o desenvolvimento dos objetivos governamentais e pode ter sérios impactos negativos na confiança dos investidores e dos beneficiários pretendidos do projeto ou serviço. Iniciar um processo de recuperação de fundos pagos pode facilmente levar até mesmo uma grande empresa à falência.

- *Multas para empresas que assinam contratos em situação de conflito de interesses.* Estabelecer contrato em uma situação de conflito de interesses pode ser considerado infração em muitos países. A fim de assegurar que as empresas não se beneficiem de comportamento ilegal, bem como para prevenir que outras empresas atuem dessa forma, certos países fazem com que a contratação em situação de conflito de interesses seja uma infração administrativa ou penal, impondo multas para as empresas infratoras. O procedimento para a imposição da multa pode ser um processo administrativo ou penal.
- *Declaração de inidoneidade de empresas ou indivíduos.* É a exclusão ou banimento de uma pessoa jurídica ou física da possibilidade de estabelecer contrato ou realizar negócios com o governo no futuro. Embora muitas vezes considerada uma sanção, muitos países e organizações entendem a declaração de inidoneidade como uma medida preventiva para assegurar que os fundos do governo estejam protegidos. Pode-se exigir que as empresas criem programas de compliance como condição para o cancelamento da sanção. Tanto empresas quanto pessoas físicas podem ser objeto de declaração de inidoneidade. O conceito de declaração de inidoneidade cruzada permite que as declarações de inidoneidade de um órgão sejam reconhecidas e aplicadas por outros órgãos e pelo setor público – como é caso dos bancos de desenvolvimento multilaterais. Empresas e pessoas físicas podem ser declaradas inidôneas após a condenação em um processo criminal ou civil ou após um processo administrativo, normalmente realizado pelo próprio órgão contratante. A declaração de inidoneidade de empresas e de pessoas físicas pode ser temporária ou permanente. No caso de declaração de inidoneidade temporária, as empresas que demonstrarem ter implantado certas medidas para assegurar o cumprimento futuro das exigências podem ser novamente declaradas aptas para participar de processos de compras ou contratações do governo.

9. Respostas aos conflitos de interesses: aplicação de sanções e enfrentamento do dano causado

Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais, e devem estabelecer as medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais apropriadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes de os indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 5	Os países do G20 devem cultivar uma cultura organizacional aberta no setor público, tomando medidas para promover a identificação e prevenção de potenciais situações de conflito de interesses por parte de funcionários públicos de forma proativa. Isso deve incluir a garantia de que os funcionários públicos podem buscar o aconselhamento e a orientação de funcionários competentes sobre a prevenção de potenciais situações de conflito de interesses, sem medo de represálias. Medidas adequadas devem ser estabelecidas para proteger as divulgações de uso indevido.
Princípio 12	Os países do G20 devem implementar mecanismos adequados para resolver conflitos de interesses identificados, bem como mecanismos de aplicação de sanções proporcionais e em tempo hábil, diante de violações das políticas de conflitos de interesses. Isso inclui um conjunto específico de medidas disciplinares.

Este capítulo descreve uma variedade de medidas que podem ser usadas para penalizar a conduta de funcionários públicos que deixam de prevenir e gerenciar uma situação de CDI, bem como a conduta de qualquer pessoa física ou jurídica que deixe de atender às exigências de divulgação elaboradas para a prevenção de CDI ou que tenham sido cúmplices da má conduta do funcionário ou que a tenha instigado. Além disso, descreve medidas que podem ser usadas para enfrentar danos causados a quaisquer processos governamentais como resultado de CDI de um funcionário público e das falhas no sistema de gestão de CDI.

Forçar a observância das normas de CDI, não apenas para funcionários públicos individuais, mas também para aqueles que têm responsabilidade de gestão relacionada à estrutura do CDI, é essencial para assegurar a eficácia de toda a estrutura. As penalidades para todos devem ser efetivas, proporcionais e dissuasórias. As previsões de penalização, no final das contas, afetam a força, o impacto e a credibilidade de todo o sistema de CDI.

Assegurar o cumprimento das normas é relevante não apenas para sistemas baseados em regulamentos, em que restrições e exigências claras estão contidas no regulamento, que também possui penalidades por seu descumprimento. Sistemas baseados em princípios, em que apenas princípios e valores éticos gerais são aplicáveis, também precisam de algum grau de consequência por não observância de tais valores e princípios. A responsabilização é fundamental para conferir legitimidade e credibilidade a qualquer sistema de CDI.

É importante observar que, não havendo restrições de incompatibilidade, ter simplesmente um interesse ou atividade externa que possa entrar em conflito com o dever público não constitui, por si só, uma infração. No entanto, a falha em prevenir e gerenciar tais interesses e atividades de forma adequada pode tornar-se uma violação das normas que regem o conflito de interesses. A atuação oficial em questões que envolvem um CDI não resolvido quase sempre é uma violação substancial das normas que regem o conflito de interesses. Esse tipo de ação geralmente tem consequências mais sérias e pode acarretar penalidades mais severas, incluindo sanções penais. O CDI pode levar ao abuso do cargo, mas esta é uma infração mais ampla e distinta, que não é abordada neste capítulo.

Visão geral das sanções por infrações de conflito de interesses

Normas internacionais geralmente fazem referência a penalidades eficazes, proporcionais e dissuasórias. As penalidades são eficazes quando são aplicáveis e enfrentam adequadamente a infração em questão. As penalidades são dissuasórias quando possuem o efeito de desencorajar, isto é, quando o custo pessoal da penalidade é maior do que o potencial benefício derivado da infração. As penalidades são proporcionais quando consideram e correspondem à natureza e gravidade da infração. Para alcançar seu objetivo e ter credibilidade, as penalidades devem ser aplicadas de forma transparente, consistente, justa e em tempo hábil. As ferramentas de aplicação também devem ser coerentes com os sistemas de gestão de CDI, incluindo a correspondência de cada exigência com uma penalidade específica, diante de seu descumprimento, e um mecanismo para aplicação das penalidades.

A seguir, temos uma visão geral de possíveis penalidades e consequências – primeiro, para o funcionário público e qualquer pessoa que tenha se beneficiado ou que tenha sido cúmplice no conflito de interesses. Este capítulo aborda também penalidades ou consequências pela falha de aplicação do sistema por parte de entidades ou atores. Além das penalidades, é importante que os órgãos governamentais realizem ações corretivas para enfrentar quaisquer questões subjacentes e prevenir que futuras violações ocorram. Ações corretivas podem incluir aconselhamento, encerramento de uma atividade específica, treinamento adicional ou outras ações não disciplinares que visam reabilitar o indivíduo ou o processo.

As penalidades aplicáveis a um funcionário público que deixou de enfrentar um conflito de interesses ou que teve atuação oficial quando estava em conflito de interesses dependem de as regras de CDI terem ou não previsto sanções administrativas, penais ou uma combinação delas. Ter uma gama de penalidades pode ajudar a assegurar que a má conduta seja enfrentada de maneira proporcional. Um sistema que prevê apenas sanções penais, por exemplo, pode resultar no enfrentamento apenas dos CDIs mais graves, enquanto os outros CDIs, embora potencialmente danosos para o interesse público e para a confiança pública, passarão ilesos.

Medidas disciplinares

Considerando-se que as regras de CDI estão muito ligadas à execução dos deveres funcionais, medidas disciplinares são, muitas vezes, a primeira ferramenta a ser usada para enfrentar a má conduta.⁵⁷ A gama de medidas aplicáveis por meio de procedimento disciplinar é muito ampla e pode incluir reprimenda ou advertência, retenção de parte do salário, suspensão do direito a promoção – incluindo escala salarial, rebaixamento, suspensão do cargo por determinado prazo ou dispensa do cargo. Se o funcionário público tiver um cargo que não está sujeito a procedimentos disciplinares normais, a disciplina pode incluir também responsabilização política/partidária ou o impedimento legal. O uso de medidas disciplinares não exclui a aplicação das outras penalidades ou consequências descritas abaixo.

⁵⁷ O Artigo 8.6 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção clama que seus Estados partes considerem a adoção de medidas disciplinares ou outras contra agentes públicos que violem os códigos ou normas estabelecidos de acordo com o Artigo 8 - Códigos de conduta para funcionários públicos.

Penalidades civis e administrativas

Se as regras de CDI preveem penalidades civis ou administrativas, os funcionários públicos podem estar sujeitos a sanções monetárias como multa, pagamento de compensação por danos, devolução de receitas ou perda de propriedade. Se possível como penalidade civil ou administrativa, a penalidade pode incluir também a proibição ou restrição para deter um cargo público.

Penalidades criminais

Ao infringir criminalmente as regras de CDI, o funcionário público pode estar sujeito a multas penais, prisão, confisco de receitas e propriedades, equipamentos ou outros instrumentos usados na infração, assim como ser proibido de deter cargo público no futuro.

Sanções reputacionais

Uma consequência adicional não apenas para o funcionário público, mas também para uma pessoa que participou do CDI, pode ser a divulgação da violação de CDI que foi cometida. O ato de nomear e constranger pode reforçar outras medidas impostas e promover a conscientização sobre as normas de CDI e sua aplicação. A publicação das informações sobre ações coercitivas é uma boa prática, que ajuda a criar confiança no sistema e promover o cumprimento por meio da visibilidade. A fim de assegurar que os direitos do infrator não sejam afetados de forma indevida, a lei ou outra norma pode estipular, de modo claro, a forma da publicação (por exemplo, online), o escopo das informações sobre o infrator e a infração que serão divulgadas, assim como a duração da disponibilização pública das informações.

Penalidades para partes associadas à infração de CDI

Como complemento das sanções penais que podem ser impostas aos funcionários públicos, dependendo das leis do país, uma pessoa física ou jurídica que atuou como cúmplice, coautora ou instigadora do conflito de interesses também pode estar sujeita à maioria das sanções penais a que estão sujeitos os funcionários públicos.⁵⁸ Elas também podem ser afetadas economicamente em face das ações realizadas, a fim de reparar o dano causado. Sob certas circunstâncias e geralmente como procedimento completamente separado, um indivíduo pode ter revogada sua licença para a prática de certas profissões, ou, se o caso envolve procedimento regulatório, a pessoa pode ser proibida de deter certos cargos de liderança em pessoas jurídicas reguladas.

Penalidades para supervisores ou gestores que deixam de cumprir responsabilidades relacionadas ao conflito de interesses

Na maioria dos sistemas de conflito de interesses, o gestor/supervisor de um funcionário público pode ter algumas responsabilidades de atuação para enfrentar um CDI divulgado por um indivíduo que ele supervisiona. Isso pode incluir a realocação da questão relacionada ao conflito de interesses para outro agente ou isentar, por escrito, o conflito de interesses, se tal opção estiver disponível. Falhas por parte dos supervisores podem, muitas vezes, ser tratadas como questões de desempenho e tratadas por sistemas de responsabilização de desempenho. Há também agentes que podem ser responsáveis por coletar formulários de divulgação

⁵⁸ Um ex-funcionário de compras e contratações públicas do Departamento de Defesa dos EUA foi condenado por ter conspirado para a violação de uma lei fundamental sobre conflito de interesses (18 U.S.C. 208), e um executivo da empresa que se beneficiou se declarou culpado de cumplicidade e auxílio. Ambos foram presos. A empresa que se beneficiou dos atos do ex-funcionário público assinou um acordo para não ser processada e, por este, pagou uma multa penal de \$50.000.000 em face dessa conduta e de outra não relacionada, bem como \$565.000.000 como acordo civil por ambas as condutas. Uma descrição do caso contra o funcionário público pode ser encontrada em [https://www.EEG.gov/Web/EEG.nsf/0/621E6C77FBF8A06285257E96005FBD47/\\$FILE/54e5a65f72d-c43f6909c717849828e822.pdf](https://www.EEG.gov/Web/EEG.nsf/0/621E6C77FBF8A06285257E96005FBD47/$FILE/54e5a65f72d-c43f6909c717849828e822.pdf).

financeira, elaborar relatórios ou fornecer informações para uma autoridade central de CDI etc. Eles podem também estar sujeitos a ação disciplinar ou multas por falha na execução de tais deveres, dependendo do sistema de gestão de CDI.

Penalidades e condutas sancionáveis relacionadas à falha em divulgar um CDI

A maioria dos sistemas de CDI busca, primeiramente, prevenir e gerenciar as situações individuais de conflito de interesses, ao assegurar que o agente declarará qualquer CDI real, potencial ou aparente, assim como tomará, então, todas as medidas possíveis para resolver a questão ou para que ela seja resolvida pelo órgão ou agente adequado. Deixar de entregar ou de outra forma divulgar para um superior hierárquico, para um agente designado ou para uma autoridade externa um relatório *ad hoc* acerca de um interesse privado conflitante pode dar margem a penalidades administrativas e disciplinares.

A maioria dos sistemas de CDI presume ou exige explicitamente que os funcionários públicos avaliem regularmente se têm um conflito de interesses real ou aparente e, se esse for o caso, que tomem as medidas necessárias para enfrentá-lo. A autoavaliação e a autodeclaração são, portanto, medidas importantes no ciclo de gerenciamento de CDI, uma vez que outros métodos de detecção podem não estar disponíveis ou podem ser menos eficazes. Dispor de penalidades por falhas de declaração, que são geralmente intencionais, estimula os agentes a estarem alertas para suas obrigações de divulgação de conflitos de interesses, a fim de preveni-los, bem como para que estejam alertas para quaisquer situações que podem dar margem a um CDI.

A obrigação de declarar pode estar ligada a tipos específicos de cargos ou de tomada de decisão (por exemplo, emissão de atos administrativos, execução de tarefa de supervisão e controle, poderes de investigação ou sanção ou estabelecimento de contratos). Em alguns sistemas, o dever de divulgação também pode estar ligado à elaboração de políticas em geral, quando as políticas afetam uma classe identificável de interesses empresariais. A divulgação também pode estar ligada a qualquer novo interesse adquirido pelo funcionário público ou seus familiares ou seus associados (por exemplo, um novo interesse empresarial ou a eleição para um órgão de administração de uma organização). Tal obrigação de divulgação deve ser diferenciada da obrigação de entregar declarações periódicas de ativos e/ou interesses que o funcionário precisar entregar, que não estão ligadas à tomada de decisões específicas.

Muitos sistemas de gestão de CDI exigem que essas declarações ou relatórios *ad hoc* sejam feitos por escrito e entregues para o superior hierárquico para o qual o agente deve se reportar, para o funcionário de ética/CDI designado dentro da instituição empregadora ou para um órgão externo (por exemplo, uma comissão de ética, um órgão anticorrupção, o Parlamento – no caso de agentes políticos – e o conselho da magistratura – no caso de juízes). Em alguns sistemas, a notificação é enviada não apenas para o superior hierárquico imediato do funcionário, mas também para o chefe do respectivo órgão público.

A entrega tardia ou a falha em entregar um relatório escrito obrigatório pode dar margem a sanções. Pode haver também uma infração relacionada à falha em seguir o procedimento adequado para tais entregas. Isso pode incluir a falha em usar o formulário indicado para a declaração de CDI, falha em entregar um relatório de CDI após a execução da ação que gera a necessidade de entrega do relatório e/ou continuar participando do processo que gerou a necessidade de entrega do relatório.

Penalidades e condutas sancionáveis relacionadas à falha em resolver um CDI

A responsabilidade primária de resolver um CDI é do próprio funcionário público. Tal resolução pode exigir a ação do supervisor/superior hierárquico ou de uma autoridade – por exemplo, no caso de transferência do funcionário para outro cargo ou a realocação da questão para outro funcionário. Algumas medidas corretivas podem ser tomadas pelos próprios funcionários públicos – por exemplo: transferir ou alienar interesses em

propriedades privadas; declarar-se impedido de tomar decisões em um caso específico; renunciar ao dever, cargo ou compromisso privados e/ou renunciar à função pública (ver capítulo 8).

A lei sobre CDI pode estabelecer explicitamente o dever de autoexclusão (por exemplo, declarar-se impedido). Por exemplo, na Lituânia, a Lei sobre Ajustes de Interesses Públicos e Privados no Serviço Público proíbe que um servidor público participe na preparação, análise ou tomada de decisão ou que, de outra forma, influencie decisões que podem dar margem a uma situação de conflito de interesses. O servidor público deve, também, entregar uma declaração de impedimento. Ademais, a lei estipula que o chefe do órgão ou seu representante autorizado ou outro órgão colegiado estadual ou municipal pode, em conformidade com os critérios aprovados pela Comissão Oficial Principal de Ética, negar-se, por meio de decisão escrita e fundamentada, a aceitar o impedimento declarado do servidor público e obrigar a pessoa a participar da preparação, avaliação e tomada de decisão subsequentes. O servidor público deve seguir as recomendações escritas preliminares do chefe do órgão ou do representante autorizado e especificar quais são as decisões de cuja preparação, avaliação e tomada ele deve ser declarado impedido.

A inação relativa a uma situação de CDI, incluindo a falha em implementar a decisão relacionada ao CDI divulgado que advenha do superior ou outro funcionário designado ou órgão, pode dar margem a penalidades disciplinares ou administrativas contra o funcionário público.

Penalidades pela aceitação ou manutenção de interesse privado ou cargo proibidos

O descumprimento normalmente atrai penalidades severas, a fim de assegurar que as regras relevantes sejam cumpridas e aplicadas. Toda a gama de penalidades pode ser utilizada, dependendo da importância da infração. As penalidades podem ser disciplinares, administrativas, além de confisco civil ou administrativo do benefício que foi obtido (por exemplo, presente inapropriado ou rendimentos recebidos por atuação em atividade incompatível com o cargo público). Em razão de tais infrações serem normalmente tratadas como sérias violações dos deveres éticos, as penalidades podem incluir a demissão do cargo público e o impedimento de assumir cargo público por determinado prazo.

Penalidades pela atuação em conflito de interesses real ou aparente

Quando um funcionário público deixa de reconhecer e corrigir um CDI, ele comete uma infração grave ao continuar executando os deveres funcionais que afetam ou envolvem o interesse privado ou a atividade privada que criam o conflito de interesses. Esse tipo de infração é geralmente tratado com a mesma gravidade ou, possivelmente, com gravidade ainda maior do que aquela relacionada à não observância das proibições e restrições legais descritas acima, em razão dos danos causados para os processos governamentais.

Por exemplo, tal infração pode incluir ações do funcionário público que, ao mesmo tempo em que tinha um CDI real ou aparente, preparou ou publicou um ato administrativo, ou exerceu poderes de controle, supervisão ou sanção etc. A infração pode ser agravada, se, como resultado de tal ação, o funcionário público ou as pessoas que com ele têm parentesco obtiveram qualquer benefício. Nesses casos, a infração pode até mesmo acarretar sanção penal (por exemplo, como ocorre nos EUA e na Romênia).

Uma infração parecida ocorre quando o funcionário público não está diretamente envolvido em uma tomada de decisão, mas exerce sua influência sobre os funcionários que são os tomadores de decisão. Por exemplo, na Lituânia, um funcionário público está proibido de usar seu cargo para influenciar outros funcionários públicos que são responsáveis por preparar ou publicar atos administrativos ou por exercer funções de supervisão, controle, investigação ou sanção relacionadas a: 1) aquele funcionário público, seus parentes ou contrapartes; 2) questões que influenciam ou podem influenciar os interesses financeiros ou pessoas do funcionário público, seus parentes ou contrapartes; 3) pessoas físicas ou jurídicas das quais o funcionário público ou seus parentes

recebem qualquer tipo de rendimento; ou 4) uma sociedade empresária da qual o funcionário público ou seus parentes são acionistas, quotistas, sócios ou membros dos órgãos executivos, de supervisão ou de controle. Se o funcionário público, por meio de tal ação de influência ou sua promessa, obtiver um benefício para ele próprio ou para terceiros, ele também pode ser responsabilizado nos termos da infração penal de tráfico de influência.

Penalidades por não enviar uma divulgação de ativos e interesses ou por declaração falsa

Hoje em dia, pelo menos para certos funcionários públicos, muitos países exigem que sejam entregues declarações de ativos e interesses, além da declaração *ad hoc* de conflitos de interesses. (Ver capítulo 6 sobre os usos de divulgações financeiras.)

Para ajudar a garantir a correta coleta de informações, é importante que haja penalidades que desencorajem a falha em realizar as diversas etapas do processo de divulgação financeira.

- **Entrega com atraso.** É razoável ter algumas consequências pela entrega atrasada da declaração de ativos, a fim de encorajar o cumprimento da exigência de entrega dentro do prazo. Ao mesmo tempo, penalidades pela entrega atrasada não precisam ser excessivamente severas; obter a informação, ainda que tardiamente, é o objetivo principal do sistema. A penalidade pela entrega atrasada pode ser uma multa administrativa ou até mesmo uma penalidade disciplinar, com a possibilidade de penalidades mais severas para infrações reiteradas. Ao determinar quais tipos de penalidades são as melhores para determinado sistema de declarações, os custos relacionados com sua aplicação também devem ser considerados.

Um prazo de tolerância para a entrega em atraso da divulgação financeira, ou seja, um prazo no qual a entrega em atraso está isenta de penalidades, é previsto apenas em poucos países. Por um lado, um prazo de tolerância pode efetivamente adiar o prazo de entrega na cabeça de muitos declarantes. Por outro lado, ele prevê tempo para falhas eletrônicas ou administrativas que não devem servir de base para uma penalidade. De forma geral, qualquer entrega após o prazo deve ter algum tipo de consequência, a não ser que haja razões justificáveis que isentem o declarante de responsabilidade.

Por exemplo, nos Estados Unidos, onde existe esse prazo de tolerância, qualquer declarante que tem a obrigação de entregar um relatório público de divulgação financeira está sujeito a uma multa de US\$ 200 pelo atraso, a ser paga para o Tesouro dos Estados Unidos, se tal relatório for entregue mais de 30 dias depois do que ocorrer por último: (1) a data em que o relatório deveria ter sido entregue; ou (2) o último dia de qualquer extensão de prazo que tenha sido concedida em conformidade com as regras.

- **Não entrega.** Deixar de entregar a divulgação financeira de forma intencional exige penalidades mais severas. Uma ausência de consequências significativas para o funcionário público que se recusa a entregar a declaração enfraquece todo o sistema de divulgação de interesses e ativos. Pode haver indivíduos dispostos a pagar a multa, em vez de entregar a declaração e, possivelmente, enfrentar consequências mais significativas em razão das informações declaradas.

Na França, no caso de não entrega da declaração após oito dias do prazo de entrega, o órgão de integridade pública (Alta Autoridade para Transparência na Vida Pública) envia uma notificação formal para o funcionário; um procedimento separado é estabelecido para membros do parlamento. Se nenhuma declaração tiver sido entregue, a Alta Autoridade envia uma ordem para a entrega da declaração em um mês. Se o funcionário público não cumprir essa ordem, a Alta Autoridade enviará o caso para o Ministério Público. Nesse caso, a falha em entregar a declaração de ativos é punível com pena de prisão de três anos e uma multa de EUR 45.000.

- ***Uma declaração falsa*** em um formulário de divulgação de ativos e interesses significa a entrega intencional por parte do declarante de informações que são incorretas ou incompletas. Ela inclui tanto a distorção dos dados reais (por exemplo, declaração a maior ou a menor do valor das receitas e dos ativos de uma pessoa), quanto a omissão de dados (por exemplo, quando ativos ou interesses não são mencionados na declaração de ativos ou o ativo/interesse é mencionado, mas suas informações são incompletas).

Para que seja eficaz, a responsabilidade por falsas declarações deve prever medidas coercitivas suficientemente fortes. Diferentemente do que ocorre com a entrega atrasada ou a não entrega, que são atos relativamente fáceis de determinar, detectar e provar, a declaração intencionalmente falsa pode exigir atos investigativos complexos. Os procedimentos administrativos, ao contrário dos procedimentos criminais, normalmente não possuem uma gama suficiente de ferramentas para detectar e investigar declarações falsas. Portanto, sanções penais podem ser mais efetivas para combater a infração de falsa declaração, pelo menos nos casos em que os ativos/interesses omitidos ou falsamente declarados possuem importância suficiente para justificar uma ação penal. A falha em divulgar um interesse ou atividade na declaração também pode ser usada como infração de menor potencial ofensivo incluída em uma série de acusações feitas contra um declarante em face de crime subjacente relacionado à não declaração de informações.

A responsabilidade pela falsa declaração na divulgação de ativos e interesses pode ser considerada crime mais amplo de falsificação de documento público, falsidade ideológica ou falso testemunho ou pode ser estabelecida por uma disposição especial que contemple a declaração falsa em formulário de declaração de ativos e interesses.

- ***Responsabilidades pós-emprego.*** A responsabilidade relacionada à divulgação de ativos e interesses pode ser estendida para ex-funcionários, se estes deixarem de entregar qualquer declaração exigida após terem deixado o cargo público. A capacidade de aplicar as regras relacionadas às restrições ou proibições de deter interesses ou executar atividades após sair do cargo público pode depender, de forma significativa, das informações encontradas na declaração pós-emprego entregue pelo ex-funcionário público. Por meio de tal declaração, o órgão responsável pela aplicação pode detectar uma violação das regras correspondentes. Portanto, as penalidades pela não entrega, entrega atrasada ou declaração de informações falsas devem ser estendidas a ex-funcionários públicos.

Penalidades por não relatar um CDI de outro funcionário público

Nos termos das normas de alguns países, o dever de um funcionário público pode não se limitar à prevenção e gestão de seus próprios conflitos de interesses. A necessidade desse tipo de dever é corroborada por diversas organizações internacionais. Por exemplo, de acordo com o Código Modelo de Conduta dos Funcionários Públicos do Conselho Europeu (art.12),⁵⁹ o funcionário público deve, de acordo com a lei, relatar às autoridades competentes quando toma conhecimento de uma violação desse Código por parte de outros funcionários. O funcionário público que fez o relato e acredita que a resposta não atende à sua preocupação pode relatar a questão, por escrito, para o chefe do serviço público relevante. O funcionário público deve informar à autoridade competente qualquer prova, alegação ou suspeita de atividade proibida ou criminosa que guarda relação com o serviço público e que ele tenha conhecimento no curso de seu emprego ou em função deste. A investigação dos fatos relatados deve ser feita pelas autoridades competentes. A administração pública deve assegurar que nenhum prejuízo seja causado ao funcionário público que fez o relato de boa-fé e com fundamentos razoáveis. Deixar de relatar intencionalmente pode levar à aplicação de medidas disciplinares e administrativas.

⁵⁹ UE (2000).

Penalidades/consequências para pessoas físicas e jurídicas privadas

A legislação também pode estender as obrigações de prevenir e gerenciar CDIs para atores externos que não são funcionários públicos, mas que interagem com órgãos públicos e podem participar de uma transação marcada por um CDI. Fornecedores do setor privado que buscam contratos públicos ou outras vantagens (por exemplo, licenças, alvarás, concessões) podem precisar atestar que entendem o CDI e outras restrições de integridade que são aplicáveis aos funcionários públicos com quem interagem. Tais declarações buscam promover a conscientização entre os proponentes/fornecedores e podem exigir a divulgação de todas as relações que um fornecedor teve recentemente com funcionários do órgão público e que podem levar a um conflito de interesses. A não divulgação de um CDI potencial ou o não cumprimento, de outro modo, de qualquer compromisso exigido para que possa participar do processo pode levar à penalização da entidade privada (por exemplo, na forma de declaração de inidoneidade para processos de contratação futuros e anulação do contrato em questão).

Pessoas jurídicas também podem ser responsabilizadas por outras infrações (por exemplo, dar presentes proibidos para funcionário público, empregar ex-funcionários públicos em violação às restrições de porta giratória). Dependendo do código penal nacional, tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas podem ser responsabilizadas por participação em um crime, se o CDI também for um crime, e seus ativos podem estar sujeitos a congelamento, sequestro ou confisco.

Enfrentando o dano causado quando ocorreu um conflito de interesses

Muitas vezes, não é suficiente apenas penalizar o funcionário público que executou atos oficiais em questões nas quais tinha um conflito de interesses não resolvido. Os processos e decisões governamentais que contaram com a participação do indivíduo estão, agora, viciados por aquele conflito de interesses ou, no mínimo, são vistos como viciados, e tal dano precisa ser enfrentado. Dependendo do tipo de ação que o funcionário executou e o assunto relacionado, o enfrentamento desse dano pode se dar com a reversão da ação realizada ou da decisão tomada, revertendo o processo para qualquer estágio anterior ao envolvimento do funcionário público, ou com o início de um novo processo governamental, livre de implicações de CDI. Essas ações geralmente exigem a existência de procedimentos que devem ser seguidos, mas, muitas vezes, esses procedimentos já podem ser encontrados em leis administrativas gerais.

Algumas leis que abordam o conflito de interesses determinam que decisões tomadas com conflito de interesses são automaticamente nulas. As vantagens desse tipo de consequência é que ela parece ser direta, elimina qualquer discricionariedade e tem caráter dissuasório. A desvantagem da nulidade automática é que as consequências da anulação de uma ação específica podem ser muito mais danosas para o interesse público do que seriam outras soluções. Em algumas situações, ela também pode ser considerada desproporcional em face da violação, que acaba tendo o efeito perverso de ser um incentivo para que se encontre uma forma de analisar a situação como não sendo um conflito de interesses, mesmo que seja. Por exemplo, se um grande contrato para construção de uma ponte for assinado e, no meio da construção, um conflito de interesses por parte de um funcionário com poderes decisórios muito importantes for descoberto, passa-se a questionar se é do interesse público anular o contrato e, dessa forma, parar a construção e adiar a conclusão da obra até que outro contrato seja assinado, com os custos e atrasos adicionais que tal fato implica, ou se outras medidas corretivas seriam preferíveis, como a permissão para a adjudicação direta do contrato para outro fornecedor confiável, sem que se interrompam os trabalhos, ou o desmembramento de um grande contrato, com a finalidade de reduzir os riscos e as consequências da nulidade.

Penalidades relacionadas à aplicação eficaz das normas de CDI

As penalidades aqui abordadas complementam as medidas aplicáveis a funcionários pela violação de deveres centrais e asseguram que todas as responsabilidades atribuídas aos diferentes atores serão adequadamente implementadas. Essas infrações, se comprovadas, normalmente vão além da aplicação das leis sobre CDI e dizem

respeito aos poderes gerais do órgão responsável pela aplicação das leis (por exemplo, órgão anticorrupção). Embora de caráter complementar, essas infrações podem ser importantes para assegurar a adequada operação do sistema de gestão de CDI, bem como para assegurar que todos os procedimentos administrativos serão aplicados e observados. Penalizar ou dar início à penalização de tais infrações pode ser uma responsabilidade atribuída ao órgão anticorrupção ou outro órgão de aplicação da lei que seja responsável por sanções relacionadas a CDI. As seguintes penalidades são exemplos de penalidades que podem ser impostas ao órgão que emprega o funcionário, ao funcionário ou a outras entidades e seus gestores/responsáveis.

- ***Falha em fornecer informações*** em resposta a um pedido de órgão responsável pela aplicação da lei

O pedido pode ser endereçado a autoridades públicas ou indivíduos e entidades privadas que possuem informações relevantes para a verificação ou condução de investigação por parte do órgão responsável pela aplicação da lei (por exemplo, órgão anticorrupção). O pedido também pode ser endereçado ao funcionário público (por exemplo, solicitando informações que que não constam da declaração de ativos e interesses ou pedindo explicações acerca de outras alegações).

Por exemplo, na Ucrânia, o não cumprimento dos pedidos (ordens) legais da Agência Nacional para Prevenção da Corrupção relacionados à eliminação de violações à legislação anticorrupção, a falha em estabelecer o prazo para entrega de informações ou documentos ou não cumpri-los, ou o fornecimento de informação que sabe ser falsa ou incompleta são casos puníveis com multa administrativa de cerca de US\$ 60 a US\$ 150. A reiteração da violação é punível com uma multa mais alta. A penalidade é aplicada por um juiz, após um pedido protocolado por funcionários autorizados da Agência Nacional para Prevenção da Corrupção. Na Albânia, quando as pessoas responsáveis por instituições públicas ou privadas deixam de, dentro de 15 dias, enviar os dados solicitados pela Alta Inspeção de Declarações e Auditoria de Ativos e Conflitos de Interesses, que serão usados na condução de auditoria e verificação da declaração de ativos, elas estão sujeitas a multa de cerca de US\$ 1.800 a US\$ 4.600. Tais penalidades também são aplicadas a especialistas licenciados que se recusam a conduzir uma análise, assim como para os bancos que deixam de fornecer informações quando estas são solicitadas.

- ***Falha do órgão público*** em cumprir seus deveres relacionados à declaração de ativos e interesses e à gestão do CDI.

Exemplos de tais infrações incluem: não verificar o cumprimento das exigências de entrega de declaração, tanto para as declarações regulares quanto as declarações *ad hoc*; deixar de reportar não cumprimento para o órgão anticorrupção ou outro órgão responsável pelo cumprimento da lei; deixar de organizar, de forma apropriada, a coleta e armazenamento dos formulários que são entregues em papel; deixar de verificar a identidade do funcionário, se tal identificação for exigida durante o registro do funcionário no sistema eletrônico de divulgação; deixar de publicar qualquer registro exigido de declarações de interesse entregues; não executar qualquer dos deveres atribuídos ao órgão empregador e sua equipe, com relação à declaração de interesses e ativos ou outras exigências relacionadas a CDI.

Por exemplo, na Romênia, o local em que o declarante trabalha deve designar funcionários responsáveis pela execução de diversas tarefas relacionadas ao sistema de divulgação de ativos e interesses, incluindo: receber e registrar as declarações de interesse e emitir um recibo de entrega; aconselhar sobre o preenchimento correto dos formulários de declaração; assegurar a publicação das declarações no website do órgão, se exigido; passado o prazo para entrega, preparar uma lista de pessoas que não entregaram as declarações de ativos e interesses dentro do prazo e informar, imediatamente, o fato para tais pessoas, pedindo explicações dentro de 10 dias úteis; enviar para a Agência Nacional de Integridade a lista final de pessoas que não entregaram suas declarações dentro do prazo ou aquelas que entregaram com atraso, juntamente com a explicação recebida. O não cumprimento de tais deveres é punível com multa de cerca de US\$ 12 a US\$ 490. A mesma penalidade será aplicável ao chefe do órgão, se ele não cumprir com suas obrigações conforme a lei.

Na Geórgia, o chefe da unidade de gerenciamento de recursos humanos da instituição pública ou a pessoa devidamente autorizada deve informar ao Gabinete de Serviço Civil (órgão responsável pela aplicação da lei), por escrito, dentro de 7 dias, a nomeação ou exoneração de um indivíduo de cargo que possui a obrigação de entregar a divulgação financeira. Caso essa informação não seja fornecida, o chefe do Gabinete de Serviço Civil deve notificar o chefe da respectiva instituição pública sobre esse fato, o que pode justificar a imposição de responsabilização disciplinar ao chefe da unidade de gerenciamento de recursos humanos ou pessoa devidamente autorizada.

10. Dados e análises para auxiliar políticas, prevenção, gestão e detecção de conflitos de interesses

Princípio 3	Os países do G20 devem estabelecer meios claros para o desenvolvimento, implementação e atualização de políticas sobre conflitos de interesses nos níveis adequados dentro do setor público. A implementação, eficácia e relevância das políticas relacionadas a conflitos de interesses devem ser revistas periodicamente, por meio de metodologia baseada em evidências. Os países do G20 devem também considerar consultar as partes interessadas relevantes, incluindo o setor privado e a sociedade civil, ao desenvolver e revisar suas políticas sobre conflito de interesses. Deve-se considerar a designação de um ou mais órgãos para supervisionar os sistemas de prevenção e gestão de conflitos de interesses.
Princípio 4	Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de situações de conflito de interesses potenciais e devem estabelecer as medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais apropriadas, conforme necessário, por meio de órgãos especializados estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial cuidado e diligência devem ser aplicados, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes de os indivíduos assumirem funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como, por exemplo, períodos de quarentena.
Princípio 6	Os países do G20 devem assegurar que políticas, processos e procedimentos de gestão eficazes sejam estabelecidos para a prevenção e gestão de conflitos de interesses na tomada de decisão pública, a fim de salvaguardar o interesse público e evitar influência indevida. Tais procedimentos podem incluir controles internos e de gestão, fornecimento de aconselhamento ético sobre a aplicação das políticas de conflitos de interesses em situações específicas, recusa em tomar decisões, conforme adequado, uso de acordos de ética e outros arranjos, como a análise de declaração de interesses, comunicações e ordens de recusa, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses.

Como a análise de dados pode auxiliar a prevenção e detecção de conflitos de interesses?

Os principais pilares dos Princípios de Alto Nível focam o desenvolvimento de normas e sistemas para prevenção e gestão de CDIs, promovendo uma cultura de integridade e possibilitando uma responsabilização efetiva. A coleta e análise de dados podem ajudar a identificar CDIs potenciais e reais, além de adequar a estrutura legal e regulatória às necessidades e contexto do país.

Diversos tipos de dados podem ser úteis para identificação e gestão de CDI e podem ser coletados pelos países, a fim de melhorar o funcionamento de seus sistemas. Usar dados acerca de como os sistemas de CDI funcionam na prática – inteligência empresarial sobre a performance do sistema – pode ser útil para a revisão periódica das regras e políticas por meio de uma abordagem baseada em evidências. Os dados obtidos podem ajudar a estabelecer um parâmetro de referência para implementação de regulamentos existentes e identificar debilidades e falhas.

A análise de dados que utiliza dados gerados por divulgações e casos de CDI é útil também para a identificação de atividades de alto risco e tipologias comuns de CDI em uma jurisdição, a fim de auxiliar a definição ou atualização das prioridades de um país, assim como para avaliar a eficácia do regulamento sobre CDI para prevenção e gestão de CDIs nessas áreas de risco. Ela pode confirmar que as atividades identificadas como de maior risco o são de fato, demonstrando isso com informações de casos específicos. Ela pode também ajudar a sinalizar novas áreas de alto risco, que originalmente não foram identificadas pela estrutura e, assim, fornecer as bases para a adequação da estrutura em face de evoluções no contexto do país.

Em termos de prevenção e gestão de CDI na tomada de decisão pública, os dados e as análises também podem ter um papel muito relevante. Para esse fim, há tipos adicionais de dados que podem ser analisados juntamente com os dados gerados pelo sistema de CDI. Eles incluem nome dos contratados, detentores de licenças ou entidades reguladas por cada órgão governamental, dados relacionados à propriedade beneficiária de empresas – quando disponíveis – e, obviamente, informações constantes nas divulgações financeiras de funcionários públicos. Outros registros estatais como o registro geral da empresa (ou, possivelmente, a pessoa jurídica mais abrangente) e seus registros imobiliários e tributários também podem ser úteis para verificação cruzada de tais informações e identificação de potenciais conflitos para fins de gestão de CDIs.

Fazer a transição para sistemas eletrônicos de registros de empresas, contratações públicas e divulgações financeiras pode melhorar muito a capacidade dos países para identificar potenciais conflitos. Alguns países estão tomando medidas também para assegurar que essas bases de dados sejam interoperáveis para fins de análise de divulgações financeiras e contratações públicas. Cruzar essas diversas fontes de dados em uma análise de divulgação financeira pode gerar certos alertas vermelhos para análise adicional e gestão de CDI. Um sistema integrado pode, por exemplo, identificar discrepâncias entre as informações declaradas nos registros empresariais e aquelas declaradas em divulgações financeiras ou pode associar informações de contratação pública com informações sobre ativos e propriedade da empresa.

Como demonstram os exemplos abaixo, alguns países fizeram esforços recentes para coletar e analisar dados, usando-os para melhorar seus sistemas de CDI, estabelecendo parâmetros para as regras existentes e identificando áreas que precisam melhorar. Outra forma de aperfeiçoar a gestão de CDI é a mineração de dados em tempo real para detecção e prevenção de CDI em tempo hábil.

Desafios frequentes na coleta de dados e análises

As experiências de países do G20 e de países fora do G20 mostram que os desafios variam, dependendo do contexto do país, mas que há questões comuns que normalmente devem ser enfrentadas.

Desafios comuns incluem as seguintes questões:

- Coleta de dados: os dados são coletados eletronicamente ou em papel e, caso coletados em papel, qual será o grau de dificuldade para convertê-los em um formato eletrônico útil?
- Compartilhamento de dados: os dados coletados por outros órgãos podem ser compartilhados com os que administram a estrutura de CDI e vice-versa? Normalmente, o compartilhamento de dados envolve questões legais quanto ao acesso, privacidade e uso pretendido de outras bases de dados e/ou questões práticas de compatibilidade de formatos.
- Recursos: existem recursos suficientes para a tecnologia necessária para coletar dados, desenvolver sistemas eletrônicos de análise, integrar diversas bases de dados e empregar e treinar pessoal para usar os sistemas?

Dados e prevenção: cruzamento de dados para detectar potenciais conflitos de interesse em compras e contratações públicas (exemplo de caso: Romênia)

Como observado, os dados coletados que guardam relação com prestadores de serviços, empresas, propriedades beneficiárias e declarações financeiras de funcionários públicos podem ser usados para detectar potenciais CDIs e prevenir CDIs reais, particularmente por meio da identificação de alertas vermelhos em processos públicos que apresentam maior risco de CDI.

As compras e contratações públicas são especialmente vulneráveis a CDIs (ver capítulo 4). Um grande risco, por exemplo, é a adjudicação de contratos públicos para empresas que têm conexões com membros das famílias dos funcionários do governo. A coleta e análise de informações relacionadas a todas as partes envolvidas no processo de compras e contratações podem produzir um mapa de conexões existentes e gerar alertas antes que um contrato seja adjudicado em uma situação que envolve CDI.

O programa Prevent, da Romênia, é um sistema de TI integrado que visa prevenir conflitos de interesses em compras e contratações públicas. O sistema permite que a Agência de Integridade Nacional identifique e previna a adjudicação de contratos antecipadamente, quando existe um CDI.

O sistema romeno executa uma análise prévia e detecta automaticamente se os participantes da licitação pública têm parentesco ou outra forma de relação com o gestor do contrato. O sistema prevê a probabilidade de um potencial CDI, com uma nota de risco para cada proposta. Para isso, ele usa os dados relevantes de ambos os lados da equação: a autoridade contratante e o licitante. Essas previsões são, pelo lado da autoridade contratante, baseadas nas informações sobre os indivíduos que tomam as decisões e, pelo lado do licitante, nos dados da empresa.

As informações são obtidas por meio de formulários de integridade que tanto os licitantes quanto os membros da Comissão de Avaliação da autoridade contratante devem preencher (ver tabela 4 abaixo).

Tabela 4. Dados coletados nos Formulários de Integridade da Romênia

Dados sobre os licitantes	Dados sobre a comissão de avaliação de propostas
Os dados solicitados aos licitantes incluem a identidade dos diretores da empresa, dos sócios e dos administradores da empresa licitante.	As informações solicitadas à comissão de avaliação incluem a fonte do financiamento, o valor estimado, a autoridade contratante e o tipo de contrato envolvido no procedimento licitatório, os dados de identificação pessoal, o cargo na autoridade e a filiação a ONGs ou associações do tomador de decisão, e o número de identificação pessoal, cargo/capacidade e emprego prévio com licitantes dos membros da comissão contratante. Os dados são inicialmente usados para alimentar o sistema e, depois, são complementados com outras informações que o inspetor da agência obtém de fontes públicas (por exemplo, registro de empresas, identificação pessoal etc.).

Uma vez que as informações tenham sido obtidas, a equipe da agência executa uma análise de dados, conduz uma verificação cruzada e gera mapas relacionais. Se aplicável, ela emite sinais de alerta que o sistema automaticamente traduz em um alarme de integridade para o chefe da autoridade contratante.

Diagnosticando as prioridades do país por meio de pesquisas e coleta de dados (Exemplos de Casos: México e Vietnã)

Como parte das diversas reformas para fortalecer a responsabilização e transparência, o México identificou a necessidade de criar e institucionalizar um sistema para prevenção de CDI. Uma pesquisa de base sobre CDIs no México foi desenvolvida e realizada com auxílio do Banco Mundial, visando funcionários públicos e atores dos setores público e privado. O projeto tinha três objetivos: medir a percepção dos respondentes da pesquisa sobre o que constitui um conflito de interesses no México; medir sua percepção sobre a prevalência dos comportamentos de conflitos de interesses; e avaliar seu conhecimento sobre as instituições e regulamentos que foram estabelecidos para prevenir e gerenciar conflitos de interesses.

Os resultados da pesquisa foram complementados com consultas ao grupo focal. A pesquisa incluiu tanto informações quantitativas quanto qualitativas. O valor desse tipo de pesquisa reside em permitir que os formuladores de políticas e implementadores do sistema de CDI identifiquem percepções de comportamento de alto risco – por exemplo, se relações familiares são influências significativas para a tomada de decisão pública ou se outros fatores predominam. As informações de base sobre CDI junto com a coleta de dados posterior podem gerar recomendações baseadas em evidências para o Governo Federal do México e para as partes interessadas relevantes, a fim de melhorar o gerenciamento do conflito de interesses no setor público a longo prazo.

O Vietnã também conduziu um estudo de base similar para auxiliar a reforma do marco legal de CDI.⁶⁰ A pesquisa também identificou medidas que o governo e as partes interessadas relevantes podem tomar para promover a conscientização e reduzir situações de CDI. Os resultados da pesquisa enfatizaram as fragilidades das normas de CDI e forneceram maior clareza para sua reformulação e remoção de inconsistências existentes nas normas relevantes.

Os dados quantitativos e qualitativos coletados por meio das pesquisas e grupos focais contribuíram para a elaboração de recomendações sob medida para o contexto do país. O estudo focou seis tipos de atividades comuns no setor público: prestação de serviço público, recrutamento e nomeação de funcionários, compras e contratações públicas, licenciamento e aprovação de projetos, inspeção e auditoria e tratamento das violações. Considerou também as quatro formas prevalentes de atividades por parte dos funcionários públicos: dar e receber presentes, investimento com interesse compartilhado, uso de informações privilegiadas para interesse pessoal e tomada de decisão em favor de membros da família.

Os resultados identificaram tipos de situações de CDI em compras e contratações públicas, licenciamento de projetos e recrutamento e nomeação de funcionários. Eles também indicaram que a forma mais frequente de CDI era receber/esperar receber presentes, indicando uma necessidade de enfrentar esse risco e sua prevalência no contexto cultural.⁶¹ Os resultados destacaram também a necessidade de definir claramente as situações de CDI e aumentar a conscientização sobre ele.

Entrega eletrônica de divulgações financeiras: uma forma de melhorar os dados e as análises para auxiliar a prevenção de detecção de conflitos de interesses

As divulgações financeiras são reconhecidas como uma das principais ferramentas para detectar e prevenir conflitos de interesses, aprimorar a integridade e promover a transparência entre funcionários públicos (ver capítulo 6). Muitas jurisdições estão migrando para a entrega eletrônica das divulgações financeiras (declarações de ativos

⁶⁰ Esse estudo, organizado pela Inspeção do Governo (IG) do Vietnã e pelo Banco Mundial, foi realizado durante o ano de 2016. Ver: *Managing Conflict Of Interest In The Public Sector: Books And Practices In Vietnam* (versão de maio de 2016).

⁶¹ Quase 70% dos respondentes relataram que a finalidade dos presentes era facilitar o negócio daquele que presenteia, e muitos concordaram que dar presentes é uma “tendência”, “costume” ou, até mesmo, “uma regra do jogo”. Como consequência, não é surpresa que o ato de presentear seja, de fato, visto como uma forma de resolver problemas empresariais para as empresas (66%), em vez de um meio para construir relacionamentos (31%).

e de interesses), especialmente em razão dos desafios e custos associados com o gerenciamento de um sistema baseado em papel e dos benefícios oferecidos pelo sistema eletrônico. O momento da migração para a entrega e gerenciamento eletrônico de dados depende de muitas variáveis, como acesso à Internet, disponibilidade de assinaturas digitais, capacidade de tecnologia da informação e capacidade institucional para processar as entregas eletrônicas.⁶²

Um número cada vez maior de países, em diferentes regiões, tem digitalizado seus sistemas de declarações de ativos, incluindo Argentina, Butão, Chile, Costa Rica, Croácia, Estônia, França, Geórgia, Indonésia, República da Coreia, Quirguistão, Lituânia, México, Moldávia, Mongólia, Ruanda, Sérvia, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Uganda, Ucrânia e Estados Unidos. A migração para um sistema eletrônico permite ampliar o escopo de declarantes, simplifica o processo de entrega e facilita o preenchimento do formulário de declaração para o usuário. Ele também facilita outras análises e verificações das declarações, melhora o gerenciamento de dados e abre novas possibilidades para a divulgação de dados para o público, além de promover melhora da transparência e da responsabilização.⁶³

A migração para o sistema eletrônico representa um valioso recurso para a análise de dados, uma vez que facilita o uso das informações obtidas para identificação e gestão de CDI. Além de outros benefícios, o sistema eletrônico assegura dados de melhor qualidade, já que, em muitos casos, ele inclui validações, menus suspensos e função de preenchimento automático, o que previne erros lógicos e aritméticos por parte dos declarantes. Isso minimiza erros de inserção de dados e simplifica a análise futura das declarações.

Os Estados Unidos migraram, de forma geral, para o sistema eletrônico de declaração financeira de seus funcionários públicos. Para os funcionários do Poder Executivo, isso é feito por meio de um sistema chamado Integrity, que coleta, gerencia, processa e armazena as declarações financeiras. Trata-se de um sistema seguro e online, por meio do qual os indivíduos podem entregar os relatórios de divulgação pública do Poder Executivo, incluindo relatórios de entrada, anuais, transações periódicas e saída.

O sistema foi concebido para ajudar a produzir relatórios de qualidade, melhorar a fiscalização e promover a transparência. Com esse propósito, ele incorporou, por exemplo, uma combinação de tabelas de inserção de dados e perguntas que dependem do contexto, para ajudar o declarante a identificar todos os seus interesses financeiros que devem ser declarados e declará-los corretamente, de forma mais fácil e rápida. Ele possui também ferramentas de pré-preenchimento e assistente de preenchimento, que lembram o funcionário de fornecer informações que, de outro modo, ele esqueceria de declarar em uma primeira entrega. As ferramentas do assistente de preenchimento foram limitadas às áreas em que os declarantes cometem a maioria dos erros. Com base em informações anteriores, o Escritório de Ética Governamental dos EUA (OGE) identificou que essas áreas dizem respeito aos interesses financeiros relacionados a emprego e planos de aposentadoria externos do declarante e de seu cônjuge.

O *Integrity* também melhora a supervisão do programa de ética do Poder Executivo, ao permitir que o OGE monitore o progresso dos órgãos na administração de seus programas de divulgação financeira individuais, bem como ao possibilitar que os funcionários de ética do órgão atribuam, revisem, sigam e gerenciem os relatórios eletronicamente.

O sistema foi amplamente adotado em todo o Poder Executivo, com mais de 100 órgãos e 10.000 declarantes registrados no último ano. Já que seus dois objetivos principais são aumentar a exatidão das divulgações financeiras públicas e facilitar o trabalho dos declarantes, o OGE solicita, continuamente, feedback sobre as operações do sistema e, de forma regular e em coordenação com um órgão interagência de aconselhamento, leva em consideração as sugestões para melhorias. Esse tipo de informação solicitada dos declarantes assegura que o funcionamento do sistema possa ser modificado e melhorado.⁶⁴

⁶² PKotlyar, D. e L. Pop (no prelo).

⁶³ Para recomendações acerca de políticas e outras práticas relacionadas a entregas eletrônicas, consulte Kotlyar, D. e L. Pop.

⁶⁴ Kotlyar, D. e L. Pop. Ver também: OGE (2018; 2017; 2015).

Na Indonésia, os funcionários públicos entregam suas declarações de ativos/financeiras anualmente, por meio do Mecanismo de Entrega de Declaração de Ativos (LHKPN). A entrega deve ser feita eletronicamente por meio do website do LHKPN (elhkpn.kpk.go.id). Informações sobre como declarar os ativos podem ser encontradas no website. Diretrizes estão disponíveis na página do KPK em vários formatos de mídia, como, por exemplo, tutoriais em vídeo e infográficos, e podem ser consultadas com funcionários da Diretoria de Registro e Exame de Declarações de Ativos, no escritório do KPK.

Documentos que chegam ao LHKPN passam por verificação administrativa da exatidão das informações contidas no formulário, integralidade dos documentos adicionais e uso correto do formulário. Em seguida, cada documento é analisado com base em qualquer reclamação não resolvida do público em geral, solicitação feita por outros órgãos/agentes de aplicação da lei ou resultado de análises internas.

A utilização do método de declaração online teve início em 2018. Anteriormente, o relatório de declaração de ativos usava mecanismos baseados em papel. De acordo com a Norma KPK Nº 7, de 2016, os documentos devem passar por uma verificação e análise administrativas sobre:

1. O aumento de ativos em comparação com a receita líquida declarada;
2. O aumento de ativos que têm origem em doações, presentes ou herança com valores significativos, se comparados com os ativos totais declarados; e
3. O valor dos ativos em comparação com as dívidas/contas a pagar.

Ao examinar a declaração de ativos, o KPK pode solicitar dados de ministérios/órgãos, instituições privadas, fornecedores de serviços financeiros, fornecedor de bens e serviços e tabelionatos. Durante o primeiro ano de lançamento do sistema online, 142.350 funcionários públicos declararam seus ativos. As informações sobre os ativos declarados dos funcionários públicos estão disponíveis para o público, por meio da página do LHKPN na Internet, e o público em geral pode dar sua contribuição.

Anexo 1. Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflitos de Interesses no Setor Público

(ADOTADO EM 2018)

Apresentação e contexto

Faz tempo que o G20 reconhece a necessidade da promoção de altos padrões de integridade para os funcionários públicos. Nesse sentido, os países do G20 já se comprometeram com uma variedade de medidas para fortalecer a integridade do setor público, incluindo compromissos relacionados a sistemas eficazes de declaração de ativos e medidas para estabelecer estruturas organizacionais eficazes para combater a corrupção.⁶⁵

Além dos compromissos anteriores assumidos por seus países, o G20 está ainda mais comprometido em tomar medidas concretas para prevenir e gerenciar conflitos de interesses, que surgem quando há um conflito real, potencial ou aparente entre o dever público e o interesse privado de um funcionário público, no qual o interesse de capacidade privada do funcionário pode influenciar indevidamente a execução de seus deveres e responsabilidades públicas. Embora a maioria dos países do G20 possua leis, políticas e diretrizes, ainda há oportunidades para o fortalecimento dos sistemas de prevenção e gestão de situações de conflito de interesses.

Como resultado, prevenir e gerenciar conflitos de interesses continua sendo uma questão prioritária para os países do G20, conforme expresso no Plano de Ação 2017-2018 do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20. O Plano de Ação inclui o compromisso de agir para promover uma cultura de integridade e transparência em nossas instituições, inclusive por meio da prevenção e resolução de conflitos de interesses que afetam os funcionários públicos. Ademais, a Argentina estabeleceu o conflito de interesses como questão prioritária para a Presidência 2018 do G20, com foco no compartilhamento de experiências sobre como prevenir e resolver conflitos de interesses que afetam os funcionários públicos, levando em consideração o potencial dos sistemas de divulgação financeira. Para auxiliar essas iniciativas, a Presidência Argentina do G20 buscou dois resultados a seguir.

- Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir e Gerenciar Conflito de Interesses no Setor Público. Eles têm por base os padrões de políticas e boas práticas existentes, especialmente os das Nações Unidas e da OCDE. Eles identificam um conjunto de ações concretas importantes com as quais os governos podem se comprometer, de acordo com suas necessidades e contexto do país.
- Guia de Boas Práticas para Prevenir Conflito de Interesses no Setor Público. Eles auxiliam a implementação dos Princípios de Alto Nível, por meio do compartilhamento de experiências e ênfase às boas práticas para o tratamento de situações específicas de conflitos de interesses.

Esses Princípios de Alto Nível são baseados em instrumentos e normas internacionais relevantes, como os das Nações Unidas, OCDE, Banco Mundial, Conselho da Europa, Organização dos Estados Americanos, União Africana e APEC, bem como os Princípios de Alto Nível do G20 anteriores em áreas relacionadas, além de conhecimentos como os produzidos pelo Banco Mundial e pela Stolen Asset Recovery Initiative.

Aplicabilidade, escopo e definições

Os Princípios de Alto Nível do G20 a seguir identificam um conjunto de ações concretas importantes com as quais os países se comprometem, de acordo com suas necessidades, contexto do país e princípios jurídicos internos, a fim de prevenir conflitos de interesses reais, potenciais e aparentes. Para as finalidades dos Princípios, o termo “funcionário público” é usado de forma genérica. Cada país deverá definir o termo e aplicá-lo de acordo com suas leis nacionais

⁶⁵ Princípios de Alto Nível do G20 sobre Organização Anticorrupção; Princípios de Alto Nível do G20 sobre a Divulgação de Ativos por Funcionários Públicos; Princípios Orientadores do G20 para Combater a Corrupção Passiva; Princípios do G20 de Dados Abertos Anticorrupção; Princípios do G20 para a Promoção da Integridade em Compras e Contratações Públicas; Compêndio do G20/OCDE sobre a Proteção de Denunciantes; e os Princípios de Alto Nível do G20 sobre Combate à Corrupção Alfandegária.

e seu contexto de setor público, levando em consideração a definição da UNCAC para funcionários públicos. Os Princípios de Alto Nível focam três pilares principais: 1) desenvolver normas e sistemas para a prevenção e gestão de conflitos de interesses; 2) estimular uma cultura de integridade; e 3) permitir uma responsabilização efetiva.

Desenvolvimento de normas e sistema para a prevenção e gestão de conflitos de interesses

Normas de conduta para funcionários públicos

1. Os países do G20 devem estabelecer normas de conduta específicas, coerentes e práticas para funcionários públicos. Tais normas devem fornecer uma descrição clara e realista das circunstâncias e relacionamentos que podem levar a uma situação de conflito de interesses. Elas devem também propiciar melhor entendimento e compromisso dos funcionários públicos, a fim de que: a) sirvam o interesse público; e b) previnam qualquer influência indevida de interesses privados que possa comprometer ou parecer comprometer decisões oficiais das quais participam de forma oficial.
2. Os países do G20 devem considerar também a necessidade de normas de conduta adicionais para os funcionários públicos que trabalham em áreas de alto risco, refletindo a natureza específica de tais cargos, a exposição ao risco de conflito de interesses, bem como a expectativa dos cidadãos.

Aplicação das normas sobre conflito de interesses

3. Os países do G20 devem colocar em prática, nos níveis apropriados do setor público, um meio claro para desenvolver, implementar e atualizar as políticas de conflito de interesses. A implementação, eficácia e relevância das políticas de conflito de interesses deve ser periodicamente revista, por meio de metodologia baseada em evidências. Os países do G20 devem também considerar consultar as partes interessadas relevantes, incluindo o setor privado e a sociedade civil, ao desenvolver e revisar suas políticas de conflito de interesses. Pode-se considerar a designação de um ou mais órgãos para supervisionar os sistemas de prevenção e gestão de conflitos de interesses.

Abordagem baseada em risco para a gestão do conflito de interesses.

4. Os países do G20 devem identificar atividades e deveres “de risco”, que podem aumentar os riscos de surgimento de situações de conflito de interesses potenciais, além de estabelecer medidas preventivas adequadas. Os países do G20 devem definir respostas organizacionais adequadas por meio de órgãos especializados, conforme adequado, estabelecidos para a gestão de conflitos de interesses e/ou funcionários competentes dentro de cada organização. Os países do G20 devem dar especial atenção à salvaguarda do interesse público na seleção, nomeação e promoção de funcionários públicos. Especial diligência deve ser aplicada, conforme adequado, a fim de avaliar e resolver conflitos de interesses antes que os indivíduos assumam funções públicas, bem como para estabelecer as adequadas restrições pós-emprego, como períodos de quarentena.

Promovendo uma cultura de integridade

Cultura organizacional aberta em que as questões sobre conflitos de interesses podem ser livremente reveladas e resolvidas

5. Os países do G20 devem cultivar uma cultura organizacional aberta no setor público, tomando medidas para promover a identificação e prevenção proativas de potenciais situações de conflito de interesses por parte de funcionários públicos. Isso deve incluir a garantia de que os funcionários públicos podem buscar aconselhamento e orientação de funcionários competentes sobre a prevenção de potenciais situações de conflito de interesses, sem medo de represálias. Medidas adequadas devem ser estabelecidas para proteger as divulgações de uso indevido.

Evitando os riscos de conflitos de interesses na tomada de decisão pública

6. Os países do G20 devem assegurar que políticas, processos e procedimentos de gestão eficazes sejam estabelecidos para a prevenção e gestão de conflitos de interesses na tomada de decisão pública, a fim de salvaguardar o interesse público e evitar influência indevida. Tais procedimentos, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses, podem incluir controles internos e de gestão, fornecimento de aconselhamento ético sobre a aplicação das políticas de conflitos de interesses em situações específicas, declaração de impedimento para tomar decisões, conforme adequado, uso de acordos de ética e outros arranjos, como a análise de declaração de interesses, comunicações e ordens de recusa.
7. Os países do G20 devem estabelecer mecanismos e diretrizes, como a declaração de interesses, para membros de conselhos, comitês consultivos e grupos de especialistas, a fim de prevenir influência indevida nos processos de tomada de decisões públicas.

Promover conscientização, desenvolver capacidades e compromisso

8. Os países do G20 devem empreender esforços para assegurar que informações, diretrizes, treinamento e aconselhamento suficientes e em tempo hábil sejam fornecidos para os funcionários públicos, quando estes assumem um cargo, ao longo de suas carreiras e quando deixam o cargo, a fim de ajudá-los a identificar e gerenciar situações de conflito de interesses potenciais, aparentes e reais.

Parceria com o setor privado e a sociedade civil

9. Prevenir e gerenciar conflitos de interesses é uma responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado. Assim sendo, os países do G20 devem tomar medidas para promover a conscientização do setor privado e do público em geral quanto às normas de conduta em vigor para prevenir e mitigar os conflitos de interesses dos funcionários públicos, bem como para promover os valores centrais do serviço público para toda a sociedade.

Permitir uma responsabilização efetiva

Divulgação, transparência e verificação

10. Os países do G20 devem adotar e implementar mecanismos adequados e eficazes para prevenção, identificação e gestão de conflitos de interesses, como sistemas periódicos de divulgações financeiras, de interesses e de ativos para funcionários públicos relevantes, de forma consistente com os Princípios de Alto Nível do G20 sobre a Divulgação de Ativos por Funcionários Públicos e com a lei aplicável.
11. Os países que estabeleceram ou estão considerando estabelecer sistemas de declaração são encorajados a auxiliar uns aos outros, se a lei nacional e os mandatos institucionais permitirem, facilitando a identificação e a troca de informações sobre interesses dos funcionários públicos no exterior e/ou de fontes que podem ser consultadas por autoridades estrangeiras com a finalidade de obter e/ou confirmar informações acerca dos interesses dos funcionários no exterior. Para esse fim, os países do G20 devem fazer uso adequado de novas tecnologias, sem prejudicar a proteção de dados pessoais.

Aplicação efetiva

12. Os países do G20 devem implementar mecanismos adequados para resolver conflitos de interesses identificados, bem como mecanismos para aplicação de sanções proporcionais e em tempo hábil, diante de violações de políticas de conflito de interesses. Isso inclui um conjunto específico de medidas disciplinares.

Anexo 2. Orientação Complementar da OCDE para o Capítulo 4

Anexo 2. Tabela 1. Princípios do pós-emprego público da OCDE	
Problemas que surgem principalmente quando os funcionários ainda estão trabalhando para o governo	• Os funcionários públicos não devem melhorar suas perspectivas de emprego futuro no setor privado e no terceiro setor por meio de tratamento preferencial para potenciais empregadores. • Os funcionários públicos devem divulgar, em tempo hábil, suas buscas ou negociações de emprego e as ofertas de emprego que possam constituir um conflito de interesses. • Os funcionários públicos devem divulgar, em tempo hábil, suas intenções de buscar e negociar emprego e a aceitação de uma oferta de emprego no setor privado e no terceiro setor, que possam constituir um conflito de interesses. • Os funcionários públicos que decidiram aceitar emprego no setor privado ou no terceiro setor devem, quando possível, ser afastados dos deveres atuais que possam constituir um conflito de interesses com suas prováveis responsabilidades junto ao futuro empregador. • Antes de deixar o setor público, os funcionários públicos que possam vir a se envolver em um conflito de interesses devem passar por uma entrevista de saída com a autoridade adequada, para avaliação das possíveis situações de conflito de interesses e, se necessário, determinação das medidas corretivas apropriadas.
Problemas que surgem principalmente após o funcionário público deixar o governo	• Os funcionários públicos não devem usar informações confidenciais ou outras informações privilegiadas após deixar o setor público. • Os funcionários públicos que deixam o setor público devem ter restringidos seus esforços para desenvolver atividades de lobby junto a seus antigos subordinados e colegas do setor público. Uma restrição de matéria, um prazo ou um período de quarentena adequados podem ser impostos. • O sistema de emprego pós-público deve levar em consideração medidas adequadas para prevenir e gerenciar o conflito de interesses, quando funcionários públicos aceitam nomeações para entidades com as quais tiveram contato oficial significativo antes de deixar o serviço público. Uma restrição de matéria, um prazo ou um período de quarentena adequados podem ser exigidos. • Os funcionários públicos devem ser proibidos de trocar de lado e representar seu novo empregador em um procedimento em curso ou em uma questão litigiosa sobre os quais tinha responsabilidades antes de deixar o serviço público.
Deveres dos funcionários públicos ao lidar com ex-funcionários públicos	• Os atuais funcionários públicos devem ser proibidos de dispensar tratamento preferencial ou dar acesso preferencial ou informações privilegiadas para qualquer pessoa, incluindo ex-funcionários. • Os atuais funcionários públicos que contratam ex-funcionários públicos para que estes façam essencialmente o mesmo trabalho que faziam quando trabalhavam em um órgão público devem assegurar que o processo de contratação foi devidamente competitivo e transparente. • O sistema de emprego pós-público deve considerar como lidar com pagamentos por desligamento que tenham sido recebidos por ex-funcionários públicos, quando eles forem novamente empregados.

Anexo 2. Tabela 1. Princípios do pós-emprego público da OCDE (continuação)

Responsabilidades de organizações que empregam ex-funcionários públicos	• Empresas privadas e organizações sem fins lucrativos devem ser desencorajadas a usar ou estimular funcionários que querem deixar o governo ou que já o deixaram para que atuem em atividades que são proibidas por lei ou regulamento.
---	--

Fonte: OCDE (2010), Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest

Anexo 2. Tabela 2. Opções para gerenciar o engajamento das partes interessadas, com o intuito de assegurar a integridade da tomada de decisão

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Assegurar transparência e responsabilização	Estabelecer um objetivo claro e definir o escopo do engajamento	• Identificar objetivos do resultado desejado do engajamento: ◦ Buscar auxílio de especialistas? ◦ Obter a tomada de participação das partes interessadas? • Definir os papéis e as responsabilidades de todas as partes e os níveis necessários de engajamento. Consultar, colaborar, empoderar etc.
	Disseminar ativamente informações objetivas e equilibradas acerca da questão	• Fazer com que as informações relevantes estejam disponíveis para o público, usando canais como websites, boletins informativos e folhetos.
	Permitir a divulgação de informações	• Dar acesso às informações quando solicitadas pelas partes interessadas. ◦ Lei de Liberdade de Informação • Promover o escrutínio por parte da sociedade civil e da mídia. • Estabelecer órgãos de supervisão independentes, a fim de assegurar a divulgação adequada.
Aumentar a qualidade e a confiabilidade	Focar grupos para os quais a questão é relevante	• Encontrar o balanço ideal de participantes, a fim de assegurar que nenhum grupo seja inadvertidamente excluído. ◦ Mapeamento e análise das partes interessadas. ◦ Não marginalizar os “suspeitos de sempre”.
	Incorporar conhecimento e recursos de fora da administração pública	• Consultar especialistas e utilizar sua expertise por meio de workshops de grupos de especialistas e consultas deliberativas.
	Promover a coordenação dentro e entre os órgãos governamentais	• Assegurar a coerência da política, evitar duplicidade e reduzir o risco de fadiga consultiva. ◦ Estabelecer um órgão ou unidade central centrado na coordenação intergovernamental.
Promover a implementação e a conformidade	Permitir prazos adequados	• Buscar o engajamento das partes interessadas o mais cedo possível durante o processo de criação de políticas, a fim de permitir maior variedade de soluções e aumentar as chances de uma implementação com sucesso.
	Melhorar a confiança na decisão tomada	• Desenvolver um entendimento mútuo, a fim de aumentar a probabilidade de conformidade.
	Gerir as expectativas e mitigar os riscos	• Identificar e considerar os riscos no início do processo, de forma a reduzir os custos futuros.

Anexo 2. Tabela 2. Opções para gerenciar o engajamento das partes interessadas, com o intuito de assegurar a integridade da tomada de decisão (continuação)

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Dar suporte e capacidade abrangentes	Introduzir novos fóruns e tecnologias de alcance	• Desenvolver ferramentas de engajamento online. ◦ Web participativa ◦ Redes sociais
	Dar suporte às partes interessadas	• Dar suporte para as partes interessadas, a fim de auxiliá-las a entender seus direitos e responsabilidades. ◦ Criar consciência e fortalecer as habilidades/educação cívicas. ◦ Auxiliar o desenvolvimento de capacidades.
	Desenvolver capacidade interna no setor público	• Fornecer orientação/código de conduta para fomentar uma cultura organizacional que dê suporte ao engajamento das partes interessadas. • Fornecer capacidade e treinamento adequados, por exemplo: ◦ Recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes. ◦ Acesso adequado às competências, orientação e treinamento para os funcionários públicos.
	Avaliar o processo juntamente com as partes interessadas	• Avaliar a eficácia do engajamento e fazer os ajustes necessários. ◦ Identificar novos riscos para os objetivos da política do sistema. ◦ Identificar estratégias de mitigação.

Fonte: OCDE (2017), Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making

Anexo 2. Tabela 3. Estrutura para a transparência e integridade da atividade de lobby

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Construir uma estrutura eficaz e justa de abertura e acesso	Dar acesso justo e equânime às partes interessadas	• Acesso justo e equânime para participar na elaboração das políticas públicas. • Permitir a consulta pública por meio de: ◦ Consulta informal ◦ Reuniões públicas ◦ Grupos de aconselhamento ◦ Ferramentas online • Permitir o livre fluxo de informações. • Enfrentar os problemas do lobby.
	Assegurar regras e diretrizes abrangentes acerca da atividade de lobby	• Construir um consenso acerca do escopo das regras e diretrizes da atividade de lobby. • Evitar replicar regras e diretrizes de uma jurisdição para outra. • Considerar a escala e a natureza da indústria do lobby dentro de suas jurisdições. • Considerar o custo administrativo do cumprimento.
	Assegurar regras e diretrizes consistentes acerca da atividade de lobby	As leis e regras da atividade de lobby devem estar de acordo com os dispositivos legais vigentes como, por exemplo: • Engajamento das partes interessadas por meio de participação e consultas públicas. • O direito de peticionar o governo. • Legislação sobre liberdade de informação. • Regras de financiamento de eleição e partidos políticos. • Códigos de conduta para funcionários públicos e lobistas.

Anexo 2. Tabela 3. Estrutura para a transparência e integridade da atividade de lobby (continuação)

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Construir uma estrutura eficaz e justa de abertura e acesso	Assegurar regras e diretrizes consistentes acerca da atividade de lobby	• Mecanismos para fazer com que as autoridades regulatórias e de supervisão sejam responsabilizadas. • Disposições efetivas contra influência ilegal.
	Definir, de forma clara, os termos “atividade de lobby” e “lobista”	• Determinar, de forma clara, quais os atores sujeitos às regras e leis das atividades de lobby (por exemplo, focar aqueles que recebem compensação pela execução de atividades de lobby, como, por exemplo, consultores e lobistas internos). • Definir quais tipos de comunicação com os funcionários públicos são considerados atividade de lobby, além das que não são consideradas.
Aumentar a Transparência	Exigir divulgações	A divulgação deve fornecer informações pertinentes, como: • Nome • Informações de contato • Nome do empregador • Nome dos clientes • Se o lobista foi funcionário público anteriormente • Fonte e valor de qualquer financiamento público recebido • Contribuições para campanhas políticas
	Permitir o escrutínio	• Providenciar a divulgação pública dos relatórios, de forma confiável, acessível e inteligível. • Criar um registro público acessível, atualizado, pesquisável e classificável. • Assegurar a divulgação do histórico da legislação.
Promover uma cultura de integridade	Fornecer regras e diretrizes claras para a conduta dos funcionários públicos	• Estabelecer princípios, regras, normas e procedimentos que dão aos funcionários públicos uma orientação clara sobre como podem interagir com os lobistas. • As comunicações entre funcionários públicos e lobistas devem ser feitas de acordo com as regras, normas e diretrizes relevantes. • Estabelecer restrições para os funcionários públicos que estão deixando o cargo, a fim de: ◦ Prevenir o conflito de interesses, ao buscar um novo emprego. ◦ Inibir o uso indevido de informações confidenciais. ◦ Evitar a troca de lado pós-emprego público em processos específicos nos quais o ex-funcionário se envolveu de forma substancial. • Impor um período de quarentena que impeça temporariamente o ex-funcionário público de desenvolver atividades de lobby junto aos órgãos em que atuou, além de impedir a nomeação ou contratação de um lobista para preencher um cargo regulatório ou de aconselhamento.
	Promover a autorregulação entre os lobistas	• Elaborar um código de conduta. • Elaborar um sistema de monitoramento e aplicação das leis.

Anexo 2. Tabela 3. Estrutura para a transparência e integridade da atividade de lobby (continuação)

Objetivos das políticas		Opções de políticas
Assegurar a implementação, conformidade e análise eficazes	Envolver personagens-chaves na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar a conformidade	• Elaborar e aplicar um espectro coerente de estratégias e mecanismos, incluindo o monitoramento e o meio de aplicação da lei com recursos adequados para: ◦ Promover a conscientização acerca das regras e normas esperadas. ◦ Melhorar as competências e o entendimento para aplicá-las. ◦ Verificar declarações de lobby e reclamações públicas. • Encorajar liderança organizacional para fomentar uma cultura de integridade e abertura dentro dos órgãos públicos e determinar relatórios ou auditorias formais relacionadas a implementação e conformidade. • Envolver personagens-chaves para estabelecer e implementar regras e normas.
	Avaliar as regras e diretrizes regularmente	• Balancear os riscos e incentivos, tanto para os funcionários públicos quanto para os lobistas, a fim de criar uma cultura de conformidade. • Revisar a implementação e o impacto das regras e das diretrizes na atividade de lobby, a fim de melhor compreender quais fatores influenciam a conformidade. • Refinar regras e diretrizes específicas e atualizar os mecanismos e estratégias de implementação.

Fonte: OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*

Anexo 2. Tabela 4. Exemplos de medidas baseadas na transparência para mitigação da influência

Estabelecimento das agendas	Desenvolvimento da política	Adoção da política	Implementação da política	Avaliação da política
• Publicar estudos de históricos • Publicar os dados relevantes em formato de dados abertos • Reforçar a transparência nos processos orçamentários • Divulgar os interesses privados dos funcionários relevantes • Disponibilizar ao público informações sobre reuniões com terceiros que são partes interessadas	• Assegurar a publicação em tempo hábil de projetos de leis, normas e políticas • Publicar estudos de históricos • Publicar os dados relevantes em formato de dados abertos e limitar as exceções • Disponibilizar ao público as razões subjacentes das políticas • Disponibilizar ao público informações sobre reuniões com terceiros que são partes interessadas	• Publicar os históricos legislativos e administrativos • Divulgar os interesses privados dos funcionários relevantes • Disponibilizar ao público informações sobre reuniões com terceiros que são partes interessadas	• Compartilhar amplamente as regras do jogo relacionadas à implementação das políticas • Quando adequado, publicar relatórios de progresso da implementação da política • Limitar a restrição sobre as políticas de governo aberto	• Publicar relatórios de avaliação, metodologias subjacentes e dados

Fonte: OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*

Observação: as medidas nesta tabela exigem a existência de regras que promovam tanto a transparência ativa (acesso às informações) quanto a passiva.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)	
ARGENTINA	Simulador online de conflito de interesses O Gabinete Anticorrupção da Argentina desenvolveu um simulador online de conflito de interesses. Por meio da seleção de respostas para determinadas questões, os funcionários públicos recebem uma avaliação para determinar se estão em uma situação real ou potencial de conflito de interesses. O simulador está disponível para funcionários públicos atuais, antigos e futuros. Ao fazer diversas perguntas para o funcionário público, o simulador determina se ele está em uma situação de conflito de interesses. Se um potencial conflito de interesses é detectado, o simulador informa o funcionário sobre a norma da Lei de Ética Pública violada e o orienta a procurar aconselhamento do Gabinete Anticorrupção. O simulador é uma ferramenta útil para permitir que os funcionários esclareçam quaisquer dúvidas que possam ter sobre determinada situação. No primeiro semestre de 2019, houve 1.479 visitas (mais da metade foi de funcionários públicos). http://simulador.anticorruccion.gob.ar/simulador.php?ciclo_id=1
	Manual de conflito de interesses Na Argentina, o Gabinete Anticorrupção (<i>Oficina Anticorrupción</i>, OA) publicou o “<i>Manual sobre ética pública e conflitos de interesses: estudo para prevenção e gestão adequadas</i>”, compilando diferentes critérios e normas interpretativas aplicados pelo OA em mais de 600 resoluções publicadas desde sua criação e em quase 300 instruções preventivas, endereçadas a funcionários públicos de alto escalão. O objetivo do manual é ajudar os funcionários públicos e outros indivíduos, usando uma linguagem simples e acessível, a compreender as normas de conflito de interesses vigentes, bem como identificar uma situação de conflito de interesses, as medidas que podem ser adotadas para gerenciá-la e as sanções aplicáveis em caso de violação. Além disso,⁶⁶ uma ferramenta de busca online permite o acesso às resoluções emitidas pelo OA. Ela permite buscas baseadas em diferentes critérios, como data de emissão, palavras-chaves, funcionários públicos ou organizações envolvidas e princípio, regra ou lei aplicada.

⁶⁶ <http://www.saij.gob.ar/anticorruccion>

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

AUSTRÁLIA	A Comissão Australiana de Serviço Público desenvolveu diretrizes para auxiliar gestores e empregados a entenderem e aplicarem as exigências constantes na Lei do Serviço Público da Austrália (APS), nos Valores do APS, nos Princípios de Emprego do APS e no Código de Conduta do APS. A seção 5 das Diretrizes aborda, especificamente, o gerenciamento de conflitos de interesses, e a seção 5.10 fornece orientação para que os funcionários públicos entendam seus deveres relacionados ao pós-emprego público. 510. Emprego pós-saída 510.1 Muitos órgãos desenvolveram políticas para a identificação e gestão de riscos que surgem do emprego pós-saída. 5.10.2 Há três riscos principais envolvidos quando um funcionário aceita emprego em uma área que é alinhada com suas responsabilidades do APS: 1. O funcionário, enquanto ainda empregado no APS, pode usar seu cargo para influenciar decisões e aconselhar em favor do provável novo empregador; 2. O ex-funcionário pode revelar informações confidenciais da Commonwealth para seus novos empregadores ou fornecer outras informações que dariam ao novo empregador uma vantagem em suas transações comerciais; 3. O ex-funcionário pode tirar vantagem de seu conhecimento acerca do APS e de outras áreas do setor público da Commonwealth e do governo para atividades de lobby ou, de outro modo, para buscar vantagens para seu novo empregador ao lidar com a Commonwealth. Pode haver uma percepção de que o ex-funcionário terá maior capacidade de influenciar a tomada de decisão de seus antigos colegas. Antes de deixar o APS – gerenciando conflitos de interesse 5.10.3 É obrigatório que os funcionários divulguem qualquer conflito de interesses, assim que surgir. Os órgãos são aconselhados a assegurar que seus sistemas de gerenciamento e monitoramento de tais divulgações chamem a atenção do chefe do órgão para qualquer conflito de interesses que possa surgir quando um funcionário pretender deixar o SPA. 5.10.4 Mesmo que o funcionário não pretenda aceitar uma oferta de emprego recebida, pode ocorrer um conflito de interesses aparente, por exemplo, quando um licitante oferece emprego para um funcionário envolvido em um processo licitatório. 5.10.5 Ao receber o aviso de um conflito de interesses que surge da intenção de um funcionário de deixar o APS, é uma boa prática para o chefe do órgão, ou para a pessoa por ele nomeada, discutir com o funcionário medidas que devem ser tomadas para evitar ou mitigar qualquer conflito de interesses durante a permanência do empregado no APS. As medidas podem incluir: • Realocação dos deveres do funcionário; • Deslocamento temporário do funcionário para um local de trabalho diferente; • Dar licença para o funcionário, até que o novo cargo tenha início. 5.10.6 Os chefes de órgãos devem, da mesma forma, considerar as medidas adequadas para gerenciar quaisquer conflitos de interesses, se a eles próprios for oferecido um emprego fora do APS, que eles tenham intenção de aceitar. A natureza e o momento das medidas que precisarão tomar dependerão das circunstâncias do caso. No entanto, eles devem informar, no momento em que tal chefe de órgão estiver inclinado a aceitar a oferta, o secretário do Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete, o Comissário do Serviço Público Australiano e o ministro acerca de suas intenções e qualquer conflito de interesses resultante. Eles devem informar também as medidas que estão tomando para mitigar os riscos.
-----------	--

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

AUSTRÁLIA	Protegendo os interesses da Commonwealth 5.10.7 Há claras disposições legais que protegem a divulgação e o uso de informações oficiais após um funcionário ter deixado o APS. Para obter mais informações, consulte a Seção 4: Gerenciando informações. 5.10.8 Chefes de órgãos podem querer restringir as ações de ex-funcionários de outras formas. Não há disposições legislativas que permitem que a Commonwealth imponha a ex-funcionários restrições gerais pós-saída. No entanto, as políticas podem atuar para restringir as interações entre ex-funcionários e seus antigos colegas. 5.10.9 Uma cláusula restritiva pela qual, por determinado período após deixar o APS, um funcionário concorda em não trabalhar para certos empregadores ou concorda em não realizar determinados tipos de negócios pode ser incluída no contrato de trabalho do funcionário. Para que tal acordo seja praticável, ele precisa ter razoabilidade no que diz respeito aos interesses das partes e os interesses do público. Além disso, o acordo deve estar em conformidade com as disposições concorrenciais da Lei Concorrencial e do Consumidor, de 2010. 5.10.10 Pode ser apropriado também incluir nos contratos com licitantes vencedores disposições que restringem a contratação de funcionários do APS que gerenciaram o processo licitatório. As restrições podem ter aplicabilidade durante e depois do processo licitatório. Disposições similares também podem ser incluídas em chamamentos públicos, a fim de impedir a incitação, aliciamento e comprometimento de funcionário durante o processo. 5.10.11 Os chefes dos órgãos podem estabelecer amplas diretrizes de políticas, que incluem, por exemplo, prazos sugeridos para que os funcionários que deixam o APS esperem até que possam trabalhar em setores comerciais que têm contato direto com seu antigo órgão. Alguns órgãos, por exemplo, o Departamento de Defesa, desenvolveram junto às associações da indústria relevante entendimentos comuns sobre comportamento ético, a fim de ajudar a promoção da aceitação das diretrizes do órgão. Esses arranjos não são obrigatórios e dependem da boa vontade das partes e de sua percepção sobre os benefícios mútuos. 1. Políticas e procedimentos do órgão. 2. As diretrizes e políticas do órgão para identificar e gerenciar conflitos de interesses precisam ser personalizadas para refletir os principais riscos de negócios do órgão. 3. Um modelo para declarações obrigatórias de conflito de interesses SES está disponível para uso dos órgãos, e pode ser adaptado para atender a exigências específicas e ser usado em outras situações. O modelo possui um formulário de consentimento para membros da família imediata, se a declaração de seus interesses é considerada necessária. 4. Os órgãos são aconselhados a estabelecer em suas políticas, de forma clara, as circunstâncias em que um presente ou um benefício pode ser aceito e mantido por um funcionário ou, caso contrário, como deve ser tratado. 5. Os órgãos são encorajados a estabelecer procedimentos para alertar os avaliadores de concessão sobre a necessidade de identificar, declarar e gerenciar os conflitos de interesses que são inerentes ao processo de seleção de beneficiários. 6. Pode ser útil desenvolver estratégias e planos para auxiliar os funcionários que estão trabalhando com prestadores de serviço a identificar e divulgar qualquer conflito de interesses. 7. É uma boa prática que os órgãos informem os fornecedores e prestadores de serviço acerca de suas políticas de conflito de interesses, de forma que eles possam evitar fazer ofertas inadequadas. 8. Espera-se que os órgãos se certifiquem de que os funcionários estão cientes do Código da Atividade de Lobby e de suas obrigações ao lidar com lobistas.
	<i>Fonte:</i> https://apsc.govcms.gov.au/section-5-conflict-interest

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

AUSTRÁLIA	Formulário de Divulgação de Conflito de Interesses do Departamento de Serviços Sociais, Austrália A fim de gerenciar uma situação de conflito de interesses, os funcionários do Departamento de Serviços Sociais da Austrália precisam preencher um formulário de divulgação de conflito de interesses. As seguintes perguntas são feitas ao funcionário: • Descreva os interesses privados que têm o potencial de afetar sua capacidade de executar ou ser visto como executando seus deveres de forma imparcial com vistas ao interesse público; • Descreva as atribuições/funções que você deve executar; • O conflito de interesses foi identificado como não financeiro, real, aparente ou potencial ou um interesse financeiro? Os funcionários, então, assinam uma declaração em que afirmam ter preenchido o formulário corretamente e estar cientes da responsabilidade de tomar medidas razoáveis para evitar qualquer conflito de interesses real ou aparente. O funcionário compromete-se também a avisar o gestor acerca de quaisquer alterações. O gestor, que descreve a estratégia de mitigação proposta para enfrentar o conflito de interesse real ou percebido e explica a razão da utilização desse plano de ação, completa o formulário. Essa ação deve ser assinada tanto pelo funcionário quanto pelo gestor. Uma vez completo, o formulário é enviado para o gestor da seção e para o setor de auxílio às relações de trabalho e gestores, para que seja anexado aos registros do funcionário.
NOVA GALEAS DO SUL, AUSTRÁLIA	Orientando os funcionários públicos no enfrentamento de dilemas éticos na Austrália O Governo Australiano desenvolveu e implementou estratégias para fortalecer a ética e a transparência no Serviço Público Australiano (APS). Para auxiliar a implementação do regime de ética e integridade, a Comissão do Serviço Público Australiano fortaleceu sua orientação sobre questões relacionadas aos Valores e Código de Conduta do APS. Isso implica incluir treinamento de ética em atividades de aprendizado e desenvolvimento em todos os níveis. A fim de ajudar os servidores públicos em seu processo de tomada de decisão quando estão diante de dilemas éticos, a Comissão do Serviço Público Australiano desenvolveu um modelo de tomada de decisão. O modelo usa o acrônimo REFLECT: 1. Reconhecer um problema ou questão potencial O funcionário público deve se perguntar: a. Eu tenho a sensação de que algo não está certo ou que esta é uma situação de risco? b. Esta é uma questão certo versus certo ou certo versus errado? c. Reconhecer que a situação envolve tensões entre Valores do APS ou o APS e os valores pessoais do funcionário. 2. Encontrar informações relevantes a. Qual é a causa e as circunstâncias? b. Identificar a legislação, diretrizes e políticas relevantes (de todo o APS e específicas do órgão). c. Identificar os direitos e responsabilidades das partes interessadas relevantes. d. Identificar decisões anteriores. 3. Permanecer na “encruzilhada” a. Conversar a respeito, usar a intuição (inteligência emocional e processos racionais), análises; ouvir e refletir. 4. Avaliar as opções a. Descartar as opções que não são realistas. b. Usar o teste de responsabilização – escrutínio público, revisão independente. c. Ser capaz de explicar suas razões/decisões. 5. Chegar a uma decisão a. Tomar uma decisão e agir com base nela, fazendo um registro, se necessário.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

NOVA GALES DO SUL, AUSTRÁLIA

6. Tomar tempo para refletir.

- a. Como foi o resultado para todos os envolvidos?
- b. Aprender com sua decisão.

Se você tivesse que fazer tudo novamente, faria de forma diferente?

Gerenciamento de conflito de interesses durante avaliação de propostas na Austrália

O Departamento de Planejamento, Transportes e Infraestrutura do Governo da Austrália do Sul (DPTI) sugere maneiras de enfrentar situações reais e potenciais de conflito de interesses durante o processo de compras e contratações públicas, usando a Estrutura de Gerenciamento de Compras e Contratações Públicas. Ela indica que os membros da equipe do DPTI devem notificar o presidente do Painel de Avaliação, assim que perceberem uma situação de conflito de interesses aparente. Embora um conflito de interesses potencial não impeça necessariamente que uma pessoa se envolva com o processo de avaliação, ele deve ser declarado e pode ser analisado de forma independente. Ela também lista situações que seriam consideradas conflitos de interesses reais de um funcionário em relação a uma empresa que está apresentando uma proposta, incluindo:

- A propriedade significativa de capital de uma pequena empresa privada que está apresentando uma proposta;
- Ter um parente imediato (por exemplo, filho, filha, cônjuge, irmão, irmã) empregado em uma empresa que está apresentando uma proposta, mesmo que essa pessoa não esteja envolvida na preparação da proposta, e vencer a licitação teria um impacto material para a empresa;
- Ter um parente que está envolvido na preparação da proposta a ser apresentada por uma empresa;
- Exibir preferência ou parcialidade a favor ou contra uma proposta (por exemplo, devido a eventos que ocorreram durante o contrato anterior);
- Uma pessoa contratada para auxiliar o DPTI com avaliação avalia um concorrente direto que está apresentando uma oferta;
- Socialização regular com um funcionário de proponente que está envolvido na preparação de uma proposta;
- Ter recebido presentes, estadias ou benefícios similares de um proponente durante o período que levou à publicação do edital;
- Ter sido recentemente empregado por um proponente;
- Estar considerando uma oferta para emprego futuro ou algum outro tipo de incentivo de um proponente.

Considering an offer of future employment or some other inducement from a tenderer.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

CANADÁ	Funções de aconselhamento e orientação no Governo do Canadá Funcionários sêniores para valores e ética no serviço público • O funcionário sênior para valores e ética auxilia o vice-diretor a assegurar que o órgão demonstra valores exemplares do serviço público em todos os níveis de sua organização. O funcionário sênior promove a conscientização, compreensão e capacidade de aplicação do código entre os funcionários, além de assegurar que existam práticas de gestão para auxiliar a liderança baseada em valores. Funcionários de departamento responsáveis por conflitos de interesses e medidas pós-emprego • Funcionários de departamentos responsáveis por conflitos de interesses e medidas pós-emprego são especialistas dentro de seus órgãos, selecionados para aconselhar funcionários quanto a conflitos de interesses e medidas pós-emprego (...) do Código de Ética e Valores do setor público. Rede Canadense de Conflito de Interesses A Rede Canadense de Conflito de Interesses (The Canadian Conflict of Interest Network - CCOIN) foi estabelecida em 1992 para formalizar e fortalecer o contato entre os diferentes comissários canadenses responsáveis por conflitos de interesses. Os comissários de cada uma das dez províncias, três territórios e dois do Governo Federal, representando os membros do Parlamento e do Senado, reúnem-se anualmente para divulgar as políticas e materiais relacionados e trocar as melhores práticas, além de discutir a viabilidade de políticas e ideias relacionadas a questões éticas.
CANADÁ	Rede Interdepartamental de Profissionais de Valores e Ética (Canadá) A Rede Canadense Interdepartamental de Valores e Ética (Canadian Interdepartmental Network of Values and Ethics - INVE) é uma comunidade de práticas composta por profissionais de departamentos que são responsáveis por informar, prevenir e aconselhar funcionários e gestores de alto escalão a respeito das questões de valores e de ética. Realizada pelo órgão central, Secretaria do Tesouro Nacional, os profissionais apresentam casos nas reuniões mensais, a fim de obter informações, orientações e dicas de seus colegas. Ademais, os membros do INVER colaboram em uma página confidencial online e compartilham recursos e melhores práticas. Código de conduta para compras e contratações públicas no Canadá O Governo do Canadá é responsável pela manutenção da confiança da comunidade de fornecedores e do público canadense no sistema de compras e contratações públicas, por meio da realização de compras e contratações públicas de forma ética, transparente e com responsabilização. O Código de Conduta para Compras e Contratações Públicas auxilia o governo a cumprir seu compromisso de reformar as compras e contratações públicas, assegurando maior transparência, responsabilização e os mais altos padrões de conduta ética. O código consolida as exigências legais, regulatórias e de políticas existentes no governo em uma declaração concisa e transparente das expectativas que o governo tem em relação a seus funcionários e fornecedores. Baseado nos princípios estabelecidos na Lei de Administração Financeira e na Lei de Responsabilidade Federal, ele consolida as medidas do governo federal sobre conflitos de interesses, medidas pós-emprego e anticorrupção, além de outras exigências legais e de políticas que guardam relação especificamente com o processo de compras e contratações públicas.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

CANADÁ

O Código de Conduta para Compras e Contratações Públicas fornece a todos os envolvidos no processo de compras e contratações públicas – servidores públicos e fornecedores – uma declaração clara acerca das expectativas mútuas para assegurar uma compreensão básica comum entre todos os participantes sobre o processo de compras e contratações públicas. Dessa forma, o Código serve como ponto único de referência para os servidores públicos e fornecedores sobre as responsabilidades e obrigações importantes. Além disso, ele descreve as reclamações do fornecedor e as salvaguardas procedimentais. O governo espera que todos os envolvidos no processo de compras e contratações públicas observem as disposições desse Código.

As consequências pelo descumprimento do código são as penalidades e sanções contidas na lei ou política aplicável. Além dessas consequências, se um fornecedor ou qualquer uma de suas afiliadas for condenado por corrupção ativa, fraude em licitação ou qualquer outra infração nos termos da *Política de Suspensão e Inelegibilidade do Regime de Integridade*, o fornecedor pode ser declarado inelegível ou suspenso para fazer negócios com o governo.

Fazendo com que a Declaração de Conflito de Interesses seja o padrão

Percepções comportamentais demonstram que as pessoas tendem a aderir ao que é padrão – mesmo quando se trata de decisões importantes. Seja em relação à taxa de poupança de seu plano de aposentadoria ou seu status de doador de órgãos, muitas pessoas permanecem com aquilo que foi inicialmente escolhido para elas. A inércia em relação ao padrão previne que elas revisem suas decisões com regularidade.

Tal inércia em relação ao padrão pode ser aplicada também às declarações de conflito de interesses. Quando o caminho de menor resistência é apenas permanecer calado diante de um conflito de interesses, muitos funcionários públicos podem ficar tentados a não entregar uma declaração ou podem, até mesmo, sequer perceber que surgiu um conflito de interesses.

A declaração de conflito de interesses regular e obrigatória pode combater a inércia padrão. Em muitos governos, todos os funcionários públicos entregam uma declaração de CDI ao menos uma vez ao ano, além de declarar um conflito de interesses quando ele surge. Funcionários do Gabinete do Auditor Geral do Canadá, por exemplo, entregam uma Declaração de Conflito de Interesses anualmente. Para assegurar que isso não se torne uma tarefa de rotina, os declarantes recebem um questionário para verificar sua compreensão sobre o que é um conflito de interesses. Esse processo força os funcionários públicos a refletir sobre sua situação e atualizar seus conhecimentos relacionados a conflitos de interesses. É mais provável que uma questão que não estava no radar ou que parecia insignificante para ser relatada de forma proativa como um conflito de interesses apareça na declaração anual de conflito de interesses.

Fonte: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_8603.html

Lidando com áreas de alto risco – pré/pós-emprego no setor público e tomada de decisões públicas

Restrições de emprego de meio período. De acordo com a Lei do Serviço Público da RPC, se um servidor público precisar arranjar um emprego de meio período em face de necessidade oficial, deve obter a aprovação do departamento para o qual trabalha e não deve ser remunerado por tal trabalho.

Restrições pós-emprego. De acordo com a Lei do Servidores Público da RPC, após a exoneração ou aposentadoria, um servidor público não pode ser empregado por sociedades empresárias ou outras organizações com fins lucrativos que estão diretamente relacionadas com os deveres de seu antigo cargo, por três anos, se detinham uma posição de liderança, ou dois anos para os demais servidores públicos. De acordo com a Lei de Supervisão da RPC, após a exoneração ou aposentadoria, um supervisor fica banido, pelo prazo de três anos, do exercício de qualquer cargo que guarde relação com supervisão ou com trabalho judicial e que possa levar a um CDI.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

CHINA
Melhores práticas da China para gerenciar CDI
III. Arranjos institucionais para gerenciar CDI. Quem está no comando?

Sistemas de exclusão estabelecidos para prevenir CDI

Sistema de exclusão para cargo público. De acordo com a Lei do Servidor Público da RPC, se um servidor público estiver no mesmo departamento de uma pessoa que é seu parente direto ou com a qual possui parentesco colateral até o 3º grau, ou com uma pessoa que é parente direto de seu cônjuge ou que possui parentesco colateral até 3º grau com seu cônjuge, ele não deverá ter um cargo sob o mesmo chefe ou como superior direto ou subordinado direto de tal pessoa. Se qualquer um deles teve um cargo de chefia, ao outro não será permitido ter cargos de organização, recursos humanos, inspeção disciplinar, supervisão, auditoria ou assuntos financeiros.

Sistema de exclusão para execução de deveres funcionais. De acordo com a Lei de Supervisão da RPC, em qualquer das seguintes situações um supervisor deverá se retirar voluntariamente, e as pessoas a serem supervisionadas ou denunciadas ou outras pessoas relacionadas têm o direito de exigir sua exclusão: (1) se for parente direto da pessoa a ser supervisionada ou do denunciante; (2) se serviu como testemunha no caso em questão; (3) se o caso diz respeito a interesses seus ou de seus parentes diretos; (4) se há qualquer outra questão que possa afetar a imparcialidade do caso.

Sistema de exclusão para cargo em localidades específicas. De acordo com a Normas para Nomeação de Chefias do CPC, um funcionário público não pode ter um cargo de chefia em órgãos de inspeção disciplinar, departamentos de organização, tribunais, procuradoria ou departamentos de segurança pública em sua localidade de nascimento, tanto em nível municipal quanto de condado.

IV. Lidando com áreas de alto risco – pré/pós-emprego no setor público e tomada de decisões públicas

Restrições de emprego de meio período. De acordo com a *Lei do Serviço Público da RPC*, se um servidor público precisar arranjar um emprego de meio período em face de necessidade oficial, ele deve obter aprovação do departamento para o qual trabalha e não deve ser remunerado por tal trabalho.

Restrições pós-emprego. De acordo com a *Lei do Servidor Público da RPC*, após a exoneração ou aposentadoria, um servidor público não poderá ser empregado por empresas ou outras organizações com fins lucrativos, que são diretamente relacionadas com o dever de seu antigo cargo pelo prazo de três anos, se anteriormente tinha uma posição de chefia, ou de dois anos para os demais servidores públicos. De acordo com a Lei de Supervisão da RPC, após a exoneração ou aposentadoria, um supervisor não pode, pelo prazo de três anos, ter um cargo que guarda relação com trabalhos de supervisão ou judiciários, que possam levar a um conflito de interesses.

VI. Gerenciando CDI – uso de divulgações financeiras

De acordo com as *Normas para Funcionários Públicos sobre a Declaração de Assuntos Pessoais*, os funcionários públicos devem declarar seus rendimentos pessoais, as propriedades imobiliárias e os investimentos em seu nome, de seu cônjuge ou de seus filhos dependentes.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

CHINA	VII. Promovendo a conscientização, desenvolvendo capacidade e compromisso em relação aos sistemas de CDI Os diversos níveis de governo da China têm dedicado esforços para promover a conscientização sobre CDIs e desenvolver capacidades para sua prevenção por meio da organização de workshops e treinamentos. Por exemplo, em 2009, o então Ministério de Supervisão da China, juntamente com o Escritório de Ética Governamental e o Departamento de Estado dos EUA, organizou o Workshop APEC sobre Código de Conduta - Prevenindo CDI, em Pequim, na China. Participantes das economias da APEC discutiram as melhores formas de prevenir o CDI. Em 2011, o Fórum de West Lake, um fórum nacional importante na China, teve o CDI como tema. Representantes dos departamentos de inspeção disciplinar e supervisão de toda a China participaram do fórum para discutir formas de melhorar a conscientização sobre CDI entre os servidores públicos e melhores formas de prevenção.
INDONÉSIA	Sistema Governamental de Controle Interno da Indonésia A Indonésia possui diversas camadas de legislação, e os regulamentos estabelecem o Conflito de Interesses (CDI). Há a Lei sobre Administração Governamental, a Lei sobre a Erradicação da Corrupção, a Lei sobre a Assembleia Popular Consultiva, a Assembleia Legislativa do Povo, o Conselho de Representantes Regionais e a Casa Regional de Representantes, a Instrução Presidencial sobre a Prevenção e Erradicação da Corrupção, de 2012, e a Norma Ministerial do Ministro da Reforma Administrativa e da Reforma Burocrática (AR&BR) sobre as Diretrizes Gerais para o Tratamento do Conflito de Interesses. A Indonésia também está, atualmente, envolvida na elaboração do Regulamento Governamental sobre Gratificações. Sanções penais sérias para o conflito de interesses foram estabelecidas na Lei de Erradicação da Corrupção, ao mesmo tempo em que a sanção administrativa foi regulamentada na Lei sobre Administração Governamental. Além disso, a supervisão da implementação do conflito de interesses é feita por meio do sistema governamental de controle interno. A Norma Governamental sobre o Sistema Interno de Controle do Governo (SPIP) estipula que, a fim de reforçar e auxiliar a implementação eficaz do Sistema de Controle Interno, a supervisão interna e a supervisão guiada para a implementação do SPIP devem ser realizadas. A Agência de Supervisão Financeira e de Desenvolvimento (BPKP) tem a função de auditora interna do Governo (APIP) no SPIP e realiza a supervisão interna da responsabilização das finanças estatais. Ao mesmo tempo, a responsabilidade geral pelo controle interno, incluindo a supervisão da gestão de conflitos de interesses, é responsabilidade do Inspetor Geral, do Inspetor Provincial e do Inspetor Distrital ou Cidadino, que executa a supervisão interna. A infração de conflito de interesses também foi incluída como violação do código de conduta. Assim, em alguns órgãos governamentais, há conselhos de ética que também supervisionam o CDI. A Agência de Administração do Estado (LAN) realiza treinamento especializado anticorrupção/sobre integridade para determinados cargos do serviço público que são considerados propensos à corrupção. Diretrizes sobre o tratamento do conflito de interesses para funcionários públicos e órgãos públicos A Comissão para a Erradicação da Corrupção (KPK) da Indonésia realizou uma iniciativa de estudo e desenvolvimento de diretrizes de gestão de CDIs, promovida junto a governos centrais e locais. Dando seguimento à iniciativa, em 2018, a KPK da Indonésia concluiu a elaboração das Diretrizes sobre o Tratamento do Conflito de Interesses para Funcionários Públicos e Órgãos Públicos. Elas definem e estipulam, dentre outros: os possíveis casos de conflito de interesses e suas causas, os cargos que estão propensos a ter conflito de interesses, os processos de monitoramento, a sanção e as etapas necessárias para lidar com o conflito de interesses. Espera-se que as diretrizes sejam a norma nacional para os funcionários públicos e órgãos públicos na identificação, tratamento e enfrentamento dos conflitos de interesses.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

INDONÉSIA

Em 2009, a KPK continuou o trabalho, desenvolvendo vários projetos-pilotos em alguns ministérios, universidades públicas, empresas públicas e governos locais. O objetivo dos projetos-pilotos era finalizar as diretrizes e desenvolver as ferramentas e instrumentos para torná-las aplicáveis. Campanhas periódicas foram realizadas para promover a cultura e a conscientização e internalizar o sistema. Em 2020, espera-se que a versão final das diretrizes possa ser aplicada ainda mais, em todos os níveis provinciais.

Prevenção de conflitos de interesses no Judiciário e na Promotoria

Juizes que têm um conflito de interesses devem se declarar impedidos de analisar e julgar o caso em questão. A decisão de deixar o caso deve ser feita o antes possível, a fim de mitigar qualquer impacto negativo no Judiciário e impedir qualquer alegação de que o processo judicial não foi conduzido de forma justa e imparcial. A elaboração do conflito de interesses é ainda mais detalhada no Decreto Conjunto entre a Suprema Corte da Indonésia e a Comissão Judicial da Indonésia sobre Diretrizes para Aplicação do Código de Ética e do Código de Conduta Judiciário.

A prevenção do conflito de interesses entre os promotores de justiça é regulada pela Lei do Ministério Público, pela qual é vedado ao promotor de justiça ter, ao mesmo tempo, qualquer posição de empresário, diretor ou empregado de empresa pública (estadual/local) ou de empresa privada e advogado. Ademais, o Código de Conduta para Promotores Públicos é regulado pela Normas do Procurador Geral sobre o Comportamento de Promotores Públicos, que estipula as normas a seguir.

- Usando seu nome ou de outra forma, os promotores públicos estão proibidos de dar ou prometer algo que possa lhes render, de forma direta ou indireta, um ganho pessoal;
- Os promotores públicos estão proibidos de solicitar e/ou aceitar presentes e/ou benefícios de qualquer forma e de qualquer pessoa que tenha um interesse direto ou indireto;
- Os promotores públicos estão proibidos de lidar com casos que envolvem interesses familiares ou pessoais, associados a emprego, partidos políticos ou questões financeiras, ou que possuem um valor econômico direto ou indireto;
- Aos promotores públicos é exigido que proíbam os membros de sua família de pedir ou aceitar presentes ou qualquer tipo de benefício de qualquer pessoa que possui um interesse direto ou indireto relacionado a seus cargos.

A experiência da Indonésia na prevenção de conflitos de Interesses na KPK

Como agência anticorrupção, a KPK deve dar o exemplo, inclusive quando se trata de prevenir conflitos de interesses. Na execução de seus deveres, a Comissão é governada por um código de ética em separado para funcionários e comissários. A KPK possui um Departamento de Monitoramento Interno, que lida com todas as reclamações contra funcionários e comissários (sejam elas vindas de outros membros da equipe ou do público em geral). O Departamento analisa e investiga a reclamação (inclusive por meio do monitoramento das atividades da equipe, se necessário) e, então, envia um relatório para um Comitê de Ética interno para outras providências. A Comissão também inaugurou um sistema online de denúncias para lidar com reclamações de corrupção anônimas feitas contra seus próprios funcionários. As decisões são tomadas por meio de um processo administrativo, em que o funcionário tem a oportunidade de se defender antes que a Comissão chegue a uma determinação final e decida acerca de outras providências.

A KPK também é auxiliada por pré-investigadores, investigadores e promotores de outros órgãos de aplicação da lei. Com base na Lei da KPK, esses funcionários cedidos devem se desligar temporariamente de seus respectivos órgãos originários durante o período em que estão com a KPK, a fim de evitar conflitos de interesses e duplicidade de subordinação. A KPK possui um sofisticado sistema eletrônico de monitoramento, que usa uma estrutura de gerenciamento de performance similar à um sistema de indicadores balanceados de desempenho (balanced scorecard), que monitora a performance dos trabalhadores ao exigir que relatem, por meio de um sistema online, o tempo que gastaram em tarefas diárias.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

ALEMANHA

“A Norma Alemã sobre a Adjudicação de Contratos estabelece uma lista detalhada de situações em que o conflito de interesses é presumido pela lei, exigindo que a(s) pessoa(s) relevante(s) se abstenha(m) de participar do procedimento de compra ou contratação pública específico. Essa disposição inclui uma definição ampla e abstrata do termo jurídico “conflito de interesses” e estabelece que os membros da equipe de uma autoridade contratante (bem como outros agentes da autoridade contratante) estão proibidos de se envolver em um procedimento de compras e contratações públicas específico, se houver conflito de interesses. Para tornar mais clara a definição abstrata do termo “conflito de interesses” e facilitar sua aplicação, a disposição inclui também uma lista detalhada de algumas situações concretas – como emprego, contrato de consultoria ou diferentes tipos de afinidade com o proponente – a partir do qual se presume um conflito de interesses.”

(https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/vergabeverordnung-ordinance-award-of-public-contracts.pdf?__blob=publicationFile&v=2, -cf. Seção 6).

Curso introdutório obrigatório

A diretiva alemã de combate à corrupção para a Administração Federal estipula diferentes formas de promoção de conscientização e medidas de treinamento. Ela estabelece, por exemplo, a promoção obrigatória da conscientização para novos funcionários (“deverá ser informado acerca do risco de corrupção e das consequências do comportamento corrupto”), bem como medidas adicionais para membros da equipe que são particularmente propensos à corrupção. Isso é feito em um curso introdutório. Caso contrário, os novos funcionários devem fazer uma reunião sobre questões relativas à prevenção da corrupção com a pessoa de contato.

Perguntas frequentes

Para promover a conscientização dentro do serviço público e do setor empresarial, a Iniciativa Anticorrupção da Administração Federal/Setor Privado da Alemanha desenvolveu respostas para perguntas frequentes acerca da aceitação de presentes, hospedagens e outros benefícios. A iniciativa foi baseada na percepção de que, nas transações comerciais entre a administração pública e o setor privado, havia pouca consciência das regras dessa área. Dessa maneira, o catálogo de perguntas frequentes pretende ajudar a reconhecer os limites dos comportamentos permitidos, no que diz respeito a presentes, hospedagens e outros benefícios para funcionários da administração federal. As questões são inicialmente colocadas a partir da perspectiva dos funcionários da administração federal e buscam promover o entendimento dentro do setor privado sobre os limites estabelecidos pela lei que rege o serviço público – para ambos os lados – e pelo código penal.

O catálogo está disponível no website do Ministério Federal do Interior, Construção e Comunidade e pode ser descarregado gratuitamente.

Normas detalhadas de gerenciamento de conflito de interesses na Lei de Procedimento Administrativo

O artigo 20 da Lei de Procedimento Administrativo regula as pessoas que não podem participar de um ato ou procedimento administrativo em nome de uma autoridade, porque há um possível conflito de interesses. A disposição é aplicável não apenas para a pessoa diretamente afetada, mas também a seus parentes (noivos, cônjuges, parentes diretos e parentes diretos por casamento, irmãos, sobrinhos, cônjuges de irmãos e irmãos de cônjuges, tios, pessoas vinculadas por uma relação de acolhimento de longo prazo envolvendo uma casa compartilhada como se fossem pais e filhos – pais adotivos e filhos adotivos).

O artigo 21 oferece instruções para o gerenciamento de uma situação em que há motivos que justifiquem o temor de preconceito no exercício de um dever funcional ou na qual um participante afirma que existe tal motivo.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

ALEMANHA	Treinamento especializado de integridade para funcionários públicos responsáveis por compras e contratações públicas A Agência Federal de Compras e Contratações Públicas é um órgão governamental que gerencia as compras para 26 diferentes órgãos, fundações e instituições de pesquisa federais que estão sob a responsabilidade do Ministério Federal do Interior. É a segunda maior agência federal de compras e contratações, depois do Escritório Federal para Tecnologias de Defesa e Compras e Contratações Públicas. A Agência de Compras e Contratações Públicas tomou muitas medidas para promover a integridade de seu pessoal, incluindo auxílio e aconselhamento por um funcionário de prevenção da corrupção (Pessoa de Contato para Prevenção da Corrupção), organização de workshops e treinamentos sobre corrupção, além da rotação de seus funcionários. Desde 2001, os novos funcionários têm a obrigação de participar de um workshop de prevenção da corrupção. Eles aprendem sobre os riscos de se envolver com subornos e as possíveis estratégias daqueles que querem subornar. O treinamento aborda também o comportamento que eles devem ter quando tais situações ocorrem – por exemplo, encorajando-os a relatar (denunciar) a situação. Os workshops dão ênfase ao papel central dos funcionários, cujos comportamentos éticos são parte essencial da prevenção da corrupção. Ocorreram cerca de 10 workshops com 190 pessoas, que deram um feedback positivo acerca do conteúdo e da utilidade do treinamento. O envolvimento da Pessoa de Contato para Prevenção da Corrupção do órgão e do Chefe de Departamento dos Serviços Centrais nos workshops mostrou para os participantes que a prevenção da corrupção é uma das prioridades do órgão. Em 2005, o grupo alvo dos workshops foi ampliado para incluir não apenas o treinamento inicial, mas também treinamento contínuo para todo o pessoal. Desde então, entre seis e sete workshops são realizados por ano, em intervalos regulares. Em 2017 e 2018, 186 funcionários participaram de treinamentos relevantes de gestão, treinamentos iniciais e workshops específicos sobre prevenção da corrupção. Outra medida essencial para prevenção da corrupção é a rotação dos funcionários após um período que varia entre cinco e oito anos, a fim de evitar contato prolongado com fornecedores, bem como para melhorar a motivação e tornar o trabalho mais atrativo. No entanto, a rotação dos membros da equipe ainda encontra dificuldades na Agência. Em razão do alto nível de especialização, muitos funcionários não podem trocar sua unidade organizacional, pois seu conhecimento é indispensável para o trabalho da unidade. Em tais casos, estão sendo adotadas medidas alternativas, como o controle (supervisão) intensificado.
PAÍSES BAIXOS	Código de Conduta do Governo Central O Código de Conduta de Integridade do Governo Central estabelece uma estrutura para a atuação com integridade. O documento fornece uma visão geral dos acordos mais importantes em todo o governo relacionados à área de integridade. Ademais, o código de conduta oferece orientação para a tomada de decisão e avaliações. O código de conduta estabelece normas específicas sobre conflitos de interesses (páginas 12 a 19 do Código de Conduta). Ele regulamenta como lidar com presentes, serviços, convites, atividades e patrocínios comerciais, interesses financeiros e mercado de valores mobiliários, atividades secundárias e responsabilidades incompatíveis, período de quarentena em uma mudança de risco para outro trabalho e compras, contratações e licitações. Além disso, ele fornece ferramentas para ajudar os servidores públicos a executarem seu trabalho de forma profissional. No entanto, sempre haverá situações em que até mesmo esse Código de Conduta não fornecerá respostas definitivas. O Código não possui uma lista que especifica todos os tipos de comportamento que podem ser considerados uma violação da ética profissional, mas inclui, por exemplo, conflito de interesses, fraude e corrupção. Cada ministério possui um conselheiro de integridade, mas também existe um Coordenador Central de Integridade.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

PAÍSES BAIXOS	Conscientização e suporte Em 2006, foi feita uma atualização da Lei do Servidor Público. Dentre outras coisas, ela exige que os órgãos governamentais busquem ter políticas de integridade, estabeleçam códigos de conduta e introduzam um juramento de posse. Nessa fase, as autoridades governamentais também se comprometeram com Normas Básicas. Estas definiram mais instruções para a elaboração das políticas de integridade. Por exemplo, organizações governamentais devem dar atenção ao recrutamento e seleção, realizar pesquisas de cargos vulneráveis, proteger as informações confidenciais e desenvolver procedimentos de compras e contratações públicas. A fim de auxiliar os órgãos governamentais na implementação dessas normas, o Ministério do Interior e das Relações do Reino decidiu, em 2006, criar o Escritório Nacional de Integridade dos Países Baixos (BIOS). Isso fez com que fosse dada mais atenção ao aspecto de conscientização sobre integridade. Desde então, a integridade passou a ser um tópico introdutório nos cursos para novos funcionários, foi colocada na pauta de reuniões de equipe, e diversos tipos de cursos relacionados a integridade passaram a ser, em maior ou menor escala, uma prática comum dentro do governo. O BIOS encerrou suas atividades em 2016. A Autoridade de Denunciantes foi estabelecida em 2016. O Departamento de Prevenção da Autoridade de Denunciantes desenvolve diretrizes e ferramentas práticas para empregadores. Diretores e organizações são, portanto, auxiliados na promoção de uma cultura corporativa ética. Dados/monitoramento. Nos Países Baixos, o controle de integridade e segurança é feito a cada quatro anos. O controle mais recente ocorreu em 2016. O grupo-alvo consistiu em agentes políticos e servidores públicos de governos centrais, provinciais, municipais e de conselhos hídricos. Esse controle forneceu a base para uma política baseada em evidências. Além disso, o governo central relata anualmente as ocorrências (suspeitas) de infrações de integridade no Relatório Anual de Operações do Governo Central, e cada ministério realiza análises periódicas dos funcionários com perguntas sobre integridade e aspectos culturais. Gerenciamento de risco e triagem. Nos Países Baixos, agentes políticos e servidores públicos podem passar por uma triagem, antes de sua nomeação. Uma Declaração de Comportamento (VOG) também pode ser exigida. Alguns cargos exigem triagem mais aprofundada (pesquisa de segurança). A triagem é vista como a peça final de uma política mais ampla de integridade. Nos Países Baixos, o recrutamento e a seleção de servidores públicos são feitos por meio de processos seletivos baseados em competências e qualificações. Se necessárias e exigidas para o trabalho, competências como a consciência situacional têm um papel importante no processo. Isso se aplica em qualquer caso de recrutamento e seleção de funcionários de alto escalão. Na visão da administração sobre Liderança Pública, a integridade é uma das três competências essenciais, sendo explicitamente declarado que o dever público e os valores públicos são centrais.
-----------------------------	---

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

RÚSSIA
A experiência russa na promoção da conscientização dos funcionários públicos acerca de situações reais, aparentes e potenciais de conflito de interesses

As Leis Federais 273-FZ, de 25 de dezembro de 2008, “Sobre o Combate da Corrupção”, e 79-FZ, de 27 de julho de 2004, “Sobre o Serviço Civil Público na Federação Russa”, estabelecem um procedimento detalhado para prevenção e gestão do conflito de interesses de funcionários públicos russos.

A declaração feita para um superior ou para um órgão colegiado da respectiva autoridade pública ou organização acerca de um interesse pessoal na execução dos deveres funcionais, que pode levar a um conflito de interesses, constitui o instrumento básico para prevenir situações de conflito de interesses. O Decreto do Presidente da Federação Russa Nº 650, de 22 de dezembro de 2015, prevê o procedimento para tal declaração.

O Ministério do Trabalho e da Proteção Social da Federação Russa elaborou um resumo das situações comuns de conflito de interesses dos funcionários públicos e das formas para gerenciá-los. É recomendado a todos os funcionários públicos que consultem o resumo, a fim de melhor entender qual comportamento é inadmissível para um servidor público e como interagir com as autoridades competentes, caso se deparem com uma situação de conflito de interesses.

Todos os anos, o Gabinete Executivo Presidencial da Federação Russa organiza workshops sobre a implementação da legislação nacional anticorrupção para os chefes das divisões anticorrupção dos órgãos do Governo Federal e dos órgãos das entidades federais.

Ademais, os órgãos governamentais federais recebem, anualmente, a recomendação para treinar os funcionários públicos com o intuito de melhorar a formação profissional, utilizando os programas “Prevenção e combate à corrupção no serviço público” e “Funções dos departamentos na prevenção da corrupção e outras infrações em órgãos do Governo Federal”. Esses programas cobrem questões de prevenção, detecção e gestão de conflitos de interesses. Esses tópicos também são incluídos em programas similares para funcionários públicos das entidades federais russas, funcionários de empresas e organizações públicas subordinadas aos órgãos do Governo Federal. Esses treinamentos dão aos funcionários públicos a oportunidade de adotar abordagens uniformes para as atividades anticorrupção dos órgãos governamentais federais, baseadas em um estudo integrado da legislação anticorrupção, que reflete, também, as alterações mais recentes da legislação e incluem questões problemáticas que emergem durante o processo de implementação.

Além disso, o Gabinete do Procurador-Geral da Federação Russa prepara e publica livretos, panfletos e vídeos que oferecem, em linguagem simples, as informações necessárias sobre legislação, regulamentos e padrões relevantes de conduta ética para funcionários públicos. Todos os materiais também são publicados no website do órgão. Alguns deles estão traduzidos para o inglês e podem ser acessados no mesmo website (<https://eng.genproc.gov.ru/anticor/>).

Um dos elementos mais significativos do sistema de combate à corrupção na Federação Russa é o instrumento de declaração de rendimentos, despesas, propriedades e obrigações reais do funcionário, seu cônjuge e filhos menores. A responsabilidade por fornecer tais informações é das pessoas que detêm cargos no serviço público federal, que são classificados, de acordo com a legislação vigente, como pertencentes à família dos mais altos cargos do serviço público federal, cargos de chefia ou substituto de chefia em órgãos territoriais dos órgãos executivos federais e outros cargos cuja nomeação e exoneração é feita pelo Governo da Federação Russa, bem como cargos que possuem risco de corrupção (um total de mais de 1,6 milhões de pessoas). As informações são fornecidas todos os anos, até o dia 1º de abril ou 30 de abril, dependendo do cargo ocupado. Categorias específicas de pessoas devem fornecer suas informações por meio de um sistema eletrônico de declaração.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

RÚSSIA	O Ministério do Trabalho e Proteção Social da Federação Russa prepara e publica recomendações online para a declaração de informações de rendimentos, despesas, propriedades e obrigações reais, preenchimento do respectivo formulário de declaração e seu envio para as autoridades competentes, bem como recomendações sobre as políticas de análise das informações entregues. A análise de tais informações inclui entrevistas com funcionários que entregaram as declarações, mediante seu consentimento, para que prestem mais esclarecimentos. Caso necessário, as autoridades competentes investigam se os funcionários públicos estão respeitando as regras aplicáveis de conduta profissional. No entanto, elas não podem solicitar informações bancárias, tributárias ou qualquer outro tipo de segredo protegido por lei. Se os resultados da análise provarem que as informações fornecidas são falsas ou incorretas, apresentam conflito de interesses ou outra violação da lei nacional anticorrupção, deve haver uma decisão acerca de outras medidas a serem tomadas, e outra análise deve ser realizada dentro de 30 dias (ou 60 dias para casos excepcionais), resultando em determinação do grau de responsabilidade.
--------	--

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

ARÁBIA SAUDITA	Código de Conduta e Ética Em 2016, o Reino da Arábia Saudita publicou o Código de Conduta e Ética (Resolução do Conselho de Ministros Nº 555, de 27/09/2016), que é aplicável a todos os servidores públicos, exceto para aqueles que são governados por códigos de conduta específicos. O Código inclui um capítulo sobre conflitos de interesses, que exige que os servidores públicos declarem, por escrito, qualquer conflito de interesses real ou potencial. Em razão da natureza específica de seu trabalho, normas de conduta especiais estão vigentes para a Comissão Nacional Anticorrupção (Nazaha), a Autoridade Monetária da Arábia Saudita (SAMA ou o Banco Central), o Judiciário e o Ministério Público, que contêm outras disposições relativas ao conflito de interesses. O capítulo V do Código é dedicado aos conflitos de interesses e obriga, no artigo 19, que o funcionário do serviço público declare, por escrito, qualquer situação ou potencial situação de conflito de interesses. O parágrafo 3 do capítulo V do Código de Conduta e Ética estabelece dois critérios para definir um conflito de interesses, definindo-o como uma situação em que há um interesse especial, seja real ou potencial, para o funcionário ou outra pessoa, que afetará sua objetividade ou neutralidade para tomar uma decisão ou para expressar uma opinião relacionada às suas funções, incluindo, sem limitação: (a) a existência de um interesse entre o funcionário e a parte contratante e (b) a relação de consanguinidade até o quarto grau. Declarações de Interesses <i>Comissão Nacional Anticorrupção (Nazaha)</i> Os funcionários da Comissão Nacional Anticorrupção devem declarar seus ativos, de acordo com as normas da Nazaha sobre declarações financeiras que foram adotadas por meio da Resolução Presidencial da Nazaha Nº 2, de 4 de dezembro de 2011. Os funcionários da Nazaha também estão proibidos de exercer qualquer função ou ter qualquer cargo em outros setores, sejam remunerados ou não. O artigo 3(9) do Estatuto da Comissão Anticorrupção também prevê que a Nazaha tem o poder para “estabelecer os controles necessários para o envio de declarações financeiras (...) no que diz respeito a algumas categorias de funcionários do governo”. <i>Autoridade Monetária da Arábia Saudita (SAMA ou Banco Central)</i> As declarações de interesses financeiros e não financeiros também são exigidas dos funcionários do SAMA (Banco Central), de acordo com seu Código de Conduta que, dentre outras coisas, exige que os funcionários cumpram a política de divulgação aprovada do SAMA, no que diz respeito ao seguinte: • Propriedade de ações de bancos e sociedades empresárias supervisionadas pela instituição e seus controles de negociação; • Transações financeiras dos funcionários do SAMA e seus parentes; • Propriedade de ações e instituições de funcionário do SAMA e seus parentes; • Obtenção de financiamento por parte de uma instituição supervisionada pelo SAMA; • Declaração de qualquer relacionamento existente com atuais ou potenciais consultores ou fornecedores que possa vir a ser um conflito de interesses; • Declaração de qualquer relacionamento entre os funcionários da instituição; • Declaração de relacionamento próximo entre o funcionário e o candidato a um emprego, quando a decisão da contratação depender somente da decisão ou da opinião do funcionário em questão.
----------------	--

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

ARÁBIA SAUDITA

Conflitos de interesses em compras e contratações públicas

Diversas medidas preventivas foram adotadas para aumentar a integridade do processo de compras e contratações públicas (por exemplo, o artigo 17 da Lei de Licitações). O artigo 19 do Código de Conduta e Ética exige que o funcionário público se declare impedido de tomar qualquer decisão que vise influenciar a adjudicação de um contrato do qual um membro de sua família participa, exigindo, também, a declaração de conflitos de interesses. O treinamento de integridade dos funcionários responsáveis por compras e contratações públicas é realizado pelo Instituto Nacional da Administração Pública.

Gerenciamento de conflitos de interesses no serviço público

O Código de Conduta para funcionários do serviço público exige que o funcionário, dentre outras coisas:

- Abstenha-se do envolvimento em qualquer transação ou ação cuja execução entra em conflito ou viola seus deveres funcionais; e
- Declare-se impedido de executar qualquer ação oficial ou processo de tomada de decisão que possa resultar em ganho pessoal impróprio, e tal fato deverá ser imediata e adequadamente declarado pelo funcionário.

Presentes

- Durante o curso e no escopo de seu emprego, os funcionários não devem receber, nem aceitar quaisquer presentes de qualquer pessoa, exceto os dados por um membro de sua família, em um valor máximo cumulativo de R 350 por ano, a não ser que tenha sido obtida a aprovação prévia da autoridade executiva relevante.
- Nos termos da Lei de Combate e Prevenção de Atividades de Corrupção de 2004 é crime “aceitar qualquer gratificação de qualquer outra pessoa, seja para seu benefício ou para o benefício de outras pessoas, ou dar, acordar ou oferecer para qualquer outra pessoa qualquer gratificação para o benefício dessa pessoa ou de qualquer outra pessoa. A definição de gratificação é ampla e inclui presentes.

Proibição para que os funcionários realizem negócios com o Estado

- Os funcionários estão proibidos de realizar negócios com o Estado ou ser diretores de uma empresa pública ou privada que realizar negócios com o Estado, a não ser que o funcionário esteja em uma capacidade oficial de diretor de uma empresa listada nas tabelas 2 e 3 da Lei de Administração das Finanças Públicas de 1991.
- Nos termos da Lei de Administração e Gestão Públicas de 2014, essa disposição se estende aos funcionários municipais e assessores especiais das autoridades executivas.
- Infringir essa política implica penalidade máxima de prisão pelo prazo de cinco anos, ou multa, ou tanto multa quanto prisão. Além disso, é uma infração que justifica a demissão.
- A base de dados central de fornecedores (que é eletrônica) é monitorada para identificar funcionários que realizam negócios com o Estado, por meio da comparação dos números de identificação dos fornecedores com o sistema de informação de pessoal do serviço público (PERSAL).
- Qualquer funcionário público que: (...) adquira ou tenha um interesse privado em qualquer contrato, acordo ou investimento que emane ou tenha conexão com qualquer órgão público no qual ele é empregado ou que seja feito em razão daquele órgão público é culpado de crime (seção 17 da Lei de Combate e Prevenção de Atividades de Corrupção de 2004).

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

ARÁBIA SAUDITA	Outro trabalho remunerado além do emprego do funcionário no departamento relevante (outro trabalho remunerado) • O artigo 30 da Lei do Serviço Público de 1994 proíbe que um funcionário se dedique a outro trabalho remunerado sem que haja permissão escrita da autoridade executiva. Ao avaliar o pedido de autorização para outro trabalho remunerado, a autoridade executiva levará em consideração se o trabalho externo impedirá ou interferirá no desempenho eficiente e eficaz dos deveres funcionais ou constituirá uma violação do código de conduta. • Qualquer remuneração recebida em desacordo com o artigo 30 constitui uma remuneração não autorizada. O funcionário pode ser obrigado a pagar à Receita o montante em dinheiro que recebeu como remuneração. Se a remuneração não se der na forma de dinheiro, seu valor será determinado pelo chefe do departamento. Divulgação de interesses financeiros • Funcionários designados do serviço público devem declarar seus interesses financeiros, que serão avaliados para saber se há conflito de interesses entre os interesses privados do funcionário e seus deveres funcionais. Funcionários designados incluem funcionários do serviço administrativo de alto ou médio escalão, profissionais que recebem um salário equivalente ao salário dos membros da administração de alto ou médio escalão, funcionários que atuam na administração da cadeia de fornecimento e funcionários responsáveis pela gestão da divulgação de interesses financeiros. Uma vez que um conflito de interesses tenha sido identificado, a autoridade executiva (no caso de um chefe de departamento) ou o chefe de departamento (no caso de outros funcionários) consultará o funcionário em questão e tomará as medidas apropriadas para eliminar o conflito.
ESPANHA	Declaração de atividades: verificação de atividades pós-emprego e compartilhamento de dados com a Tesouraria Geral da Previdência Social Na Espanha, após deixar o cargo e antes de iniciar qualquer atividade profissional durante o período de quarentena de dois anos, os membros do governo e os funcionários do alto escalão devem entregar uma declaração de atividades para o Gabinete para Conflitos de Interesses, que analisa se qualquer atividade profissional pretendida pode violar a proibição de prestar serviços para organizações privadas afetadas por decisões tomadas durante o cargo. A verificação das informações fornecidas na declaração pessoal de atividades é feita pelo Gabinete para Conflitos de Interesses, que compara as declarações com as informações fornecidas pelas entidades de Previdência Social relacionadas ao status atual de emprego de ex-membros do governo e ex-funcionários de alto escalão (empresas para as quais eles eventualmente trabalhem, qualquer tipo de emprego autônomo, períodos datados de qualquer atividade profissional etc.). Esse processo de análise permite que o Gabinete verifique se as informações sobre as atividades profissionais que foram fornecidas pelos membros do governo e funcionários do alto escalão depois que deixaram o cargo estão completas e corretas. Se o Gabinete para Conflitos de Interesses identificar atividades não declaradas, um processo de sanção pode ser iniciado. Um acordo foi assinado com a Tesouraria Geral da Previdência Social para assegurar que as informações fornecidas trimestralmente pelas entidades da Previdência Social estão de acordo com a legislação sobre proteção de dados, previdência social e conflito de interesses. Além disso, o Gabinete para Conflitos de Interesses pode solicitar informações das Juntas Comerciais (também são solicitadas informações sobre a eventual participação de quaisquer funcionários nomeados para cargos de alto escalão em conselhos de administração de empresas e de seus diretos de propriedade em tais empresas), do Registro de Fundações e de outras organizações públicas ou privadas que possuem a obrigação de cooperar com o Gabinete.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

ESPANHA	Sanções relacionadas à aplicação efetiva das normas de CDI: declaração de inidoneidade de empresas privadas, que impede que participem de contratações públicas A Lei 9/2017 sobre Contratos no Setor Público reforça as restrições impostas às atividades pós-emprego para funcionários do alto escalão, que visam minimizar os conflitos de interesses. Em especial, empresas que contrataram qualquer pessoa em violação à proibição de prestar serviços no setor privado diretamente ligado às competências do cargo detido durante o período de quarentena de dois anos são declaradas inidôneas e proibidas de estabelecer contrato com qualquer administração pública, desde que tal violação tenha sido publicada no Diário Oficial Estatal. A declaração de inidoneidade será efetiva enquanto a pessoa contratada continuar empregada, com um limite máximo de dois anos contados de sua exoneração como funcionário de alto escalão. Trust de administração cega Na Espanha, membros do Governo e funcionários de alto escalão são obrigados a contratar empresas de investimento autorizadas para que estas administrem suas ações e títulos de dívida que podem ser negociados em mercados regulados ou em sistemas de mercado multilateral, derivativos financeiros, ações de empresas que anunciam seu pedido para serem negociadas e/ou ações em esquemas de investimento coletivo, se seu valor total exceder EUR 100.000. As partes interessadas devem enviar cópias de seus contratos para o Gabinete para Conflitos de Interesses para registro, bem como para a Comissão da Bolsa de Valores Nacional.
TURQUIA	Além das normas gerais, como a Lei dos Servidores Públicos e a Lei de Ética para Servidores Públicos, que regulam os conflitos de interesses entre os funcionários públicos da Turquia, há normas especiais para grupos ou profissões especiais que são mais suscetíveis ao conflito de interesses, por exemplo, a Lei dos Juízes e Promotores e a Lei de Licitações. Em específico, as “normas sobre os princípios de conduta e procedimentos éticos e os princípios aplicáveis aos funcionários públicos” regulam, detalhadamente, as questões relacionadas ao conflito de interesses. Com relação a essa questão, realizam-se trabalhos para estabelecer uma cultura de ética junto ao público, determinando os princípios de conduta ética que devem ser seguidos pelos funcionários públicos ao executarem seus deveres, ajudando-os a agir de acordo com tais princípios e eliminando situações que causam danos aos princípios da justiça, honestidade, transparência e imparcialidade na execução de seus deveres e causam insegurança para o público. O Conselho de Ética para Funcionários Públicos (CEPO), que é uma instituição independente, foi estabelecido para realizar esses trabalhos. Além dos trabalhos mencionados, o CEPO conduz, ex officio ou mediante solicitação, a análise e a investigação necessárias de alegações de violações dos princípios de conduta ética, determina o escopo da proibição de receber presentes, supervisiona sua implementação e emite opiniões acerca dos problemas encontrados pelas instituições e organizações na aplicação dos princípios de conduta ética. Ademais, quando o CEFP toma uma decisão cerca de certas questões, relatórios são preparados, e tais decisões são publicadas no diário oficial como princípios éticos violados. Considerando-se que os funcionários públicos que estão sob responsabilidade pessoal em face de conflitos de interesses na Turquia têm, de forma geral, ciência das situações em que um conflito de interesses pode ocorrer, espera-se que eles atuem com cautela em qualquer incidente real ou potencial de conflito de interesses, que tomem as medidas necessárias para evitar qualquer conflito de interesses e que notifiquem seus superiores sobre a situação, assim que tomarem conhecimento do conflito de interesses.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

TURQUIA

Além disso, os funcionários públicos podem relatar para as autoridades apropriadas atos de corrupção e/ou conduta antiética de outros funcionários públicos. A Lei Nº 3628, intitulada “Declaração de Propriedade e Combate à Corrupção e ao Suborno”, estabelece que qualquer funcionário público que tiver contato ou observe algum tipo de caso de corrupção ou suborno pode informar a situação para o Ministério Público. A lei fornece proteção ao esconder os nomes dos informantes. No entanto, em situações infundadas ou que não possuem provas concretas, o nome do denunciante pode ser divulgado publicamente, mediante solicitação do denunciado. Na verdade, o CEPO estabeleceu um precedente para proteção de reclamantes, em 2015, ao não esconder o nome do reclamante/denunciante, como resultado do pedido de um funcionário público denunciado. O Conselho baseou sua decisão em dois pontos: 1. o artigo 20 da Constituição da Turquia enfatiza o respeito e a proteção da privacidade do indivíduo e suas informações; e 2. o artigo 21 da Lei Nº 4982 sobre o “Direito de Acesso à Informação”, que, em alguns casos, protege certos documentos privados do indivíduo para evitar danos à vida privada/familiar dessa pessoa em caso de divulgação.

Por outro lado, a Lei dos Servidores Públicos regula a obrigação dos funcionários públicos de declarar a propriedade de bens móveis e imóveis que pertençam a eles, seus cônjuges e filhos que estejam sob sua custódia, suas dívidas e créditos, bem como prevê sanções a serem impostas pela falha em cumprir tal obrigação. Além disso, a “Lei sobre Declaração de Propriedade e Combate à Corrupção e ao Suborno” foi introduzida, e disposições especiais de combate à corrupção foram incluídas na lei.

Ademais, essa lei regula questões como a renovação da declaração de propriedade, declaração de propriedade do cônjuge, declaração de mais de uma propriedade, declaração de propriedade em caso de mudança de função, declaração de propriedade por parte daqueles em licença não remunerada e declaração de propriedade por parte daqueles que estão sendo exonerados para participar das eleições.

Na Turquia, as declarações de propriedade são mantidas em um arquivo especial do declarante, sem prejuízo das disposições contidas em leis especiais. Nenhuma publicação ou explicação pode ser feita, e nenhuma informação que tenha por base o conteúdo da declaração de propriedade e os registros nela incluídos pode ser fornecida. A exceção inclui o CEPO, que é autorizado a examinar as declarações de propriedade, quando necessário, e as pessoas autorizadas a executar os procedimentos de investigação e ação judicial contra crimes financeiros.

Atividades de promoção da conscientização também são realizadas na Turquia para prevenir o conflito de interesses. Como parte desse trabalho, treinamentos iniciais e durante o desempenho do cargo são dados aos funcionários públicos.

Cerca de 40 mil funcionários receberam treinamento de ética. Dentre esses, 350 são treinadores de ética certificados. Outro dado significativo das medidas são os casos de violação investigados. Até 16 de abril de 2019, 45 pedidos foram recebidos pelo CEPO. Dentre esses, nove foram investigados, sendo que três deles foram julgados por violar o código de ética.

O CEPO recebe diversos financiamentos da UE para implementação de assistência técnica, e nos 12 últimos anos o Conselho Europeu auxiliou projetos que visavam reduzir a corrupção e enraizar uma cultura ética, não apenas no setor público, mas no público em geral. Esses projetos incluíram a Assistência Pré-Acesso da União Europeia (IPA) e Subsídios Diretos e Atividades de Suporte para Fortalecer o Processo de Acesso Europeu (SEI). Considerando-se que todos esses projetos foram implementados com sucesso, espera-se que o Conselho desenvolva dois novos projetos nos próximos anos. Esses projetos atendem ao objetivo de “enraizar uma cultura ética e melhorar o clima ético no setor público e no público em geral”, conforme definido pela lei de criação do CEPO, Lei Nº 5176.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

TURQUIA	A lista de projetos conduzidos pelo Conselho é a seguinte: A. TYEC 1: Projeto “Ética para a Prevenção da Corrupção na Turquia” (2007-2009) B. TYEC 2 (IPA 2010): Projeto “Consolidando a Ética no Setor Público” (2011-2013) C. Projeto SEI: “Assistência Técnica para Avaliação de Necessidades para Comissões de Ética” (2010) D. “Assistência Técnica para Prevenção da Corrupção e Promoção da Ética” (2015-2017) E. “Assistência Técnica para Promover a Conscientização sobre Ética entre Agentes Públicos Eleitos e Não Eleitos em Governos Locais”
REINO UNIDO	Padrões éticos para fornecedores de serviços públicos no Reino Unido O Comitê de Padrões na Vida Pública (CSPL) é um órgão consultivo não departamental, patrocinado pelo Gabinete, que possui o papel específico de aconselhar o primeiro-ministro sobre os padrões éticos da vida pública no Reino Unido. Ele também monitora e faz relatos de questões relacionadas aos padrões de conduta de todos os detentores de cargos públicos. Em 1995, o CSPL estabeleceu os Sete Princípios da Vida Pública, também conhecidos como os Princípios de Nolan. Pequenas mudanças nas descrições dos princípios foram feitas em 2013. Inicialmente responsável por aconselhar sobre as questões éticas relacionadas ao setor público, os termos de referência do CSPL foram melhor esclarecidos em 2013, de forma que suas atribuições passaram a incorporar todos os envolvidos na prestação de serviços públicos. Dessa maneira, os Sete Princípios da Vida Pública são aplicáveis a todos aqueles que prestam serviços públicos, incluindo fornecedores terceirizados do setor privado ou sem fins lucrativos. Esses sete princípios servem como base para a estrutura dos padrões de ética de todos aqueles que atuam no setor público e com o setor público. 1. Abnegação: detentores de cargos públicos devem agir somente em razão do interesse público. 2. Integridade: detentores de cargo público devem evitar ter qualquer obrigação para com pessoas ou organizações que possam tentar influenciá-los na execução de seu trabalho. Eles não devem agir ou tomar decisões com a finalidade de obter ganho financeiro ou outro benefício material para si, sua família ou seus amigos. Eles devem declarar e resolver todos os interesses e relacionamentos. 3. Objetividade: detentores de cargo público devem agir e tomar decisões de forma imparcial, justa e com base no mérito, usando as melhores evidências e sem discriminação ou tendenciosidade. 4. Responsabilização: detentores de cargo público são responsáveis junto ao público por suas decisões e ações, e devem se submeter ao escrutínio necessário para assegurar a responsabilização. 5. Transparência: detentores de cargo público devem agir e tomar decisões de modo aberto e transparente. As informações não devem ser negadas ao público, a não ser que exista uma razão lícita e clara para tal. 6. Honestidade: detentores de cargo público devem ser honestos. 7. Liderança: detentores de cargo público devem exibir esses princípios em seu comportamento. Eles devem promover ativamente e apoiar firmemente os princípios, estando dispostos a combater comportamentos inadequados sempre que eles ocorrerem. Em todas as análises, o CSPL examina potenciais conflitos de interesses pela ótica dos princípios da integridade e da abnegação. Em seu relatório de 2013 sobre os prestadores de serviço público, o CSPL realizou uma pesquisa para saber como os prestadores de serviço público dos setores público e privado compreendiam e implementavam os padrões éticos, incluindo o conflito de interesses. Cinco descobertas principais resultaram da pesquisa do CSPL: 1. O público quer padrões de ética comuns para todos os tipos de fornecedores, independentemente do setor – padrões esses que devem apoiados por um código de conduta. 2. “Como” o serviço é prestado é tão importante para o público quanto “o que” é entregue, com foco na individualização e na definição de qualidade baseada no uso.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
 (continuação)

REINO UNIDO	3. A visão do público e das partes interessadas acerca do que deveriam ser os padrões de ética estão bem alinhadas com os Sete Princípios da Vida Pública. 4. Os comissários esperam que os fornecedores cumpram os padrões de ética, mas eles raramente articulam isso. 5. Os comissários querem orientação para saber como enraizar os padrões de ética nos processos de compras e contratações públicas e de comissionamento. Usando o conjunto de evidências e partindo de mecanismos existentes, o relatório estabeleceu uma estrutura de alto nível para dar suporte a esses padrões e fornecer a necessária garantia, com base em: • Governança e liderança éticas; • Um código de conduta adequado; • Uma cultura de diálogo e de desafios; • Claridade sobre responsabilização e transparência; • Capacidade ética. Após a publicação do relatório, o CSPL compartilhou suas conclusões com os prestadores de serviço público, como o Instituto de Finanças Públicas e Contabilidade e o Fórum Industrial. Além disso, o CSPL realizou dois seminários com a Associação de Serviços Empresariais para discutir medidas internas práticas para o estabelecimento de altos padrões éticos nos serviços públicos, além de um workshop com o Grupo Industrial de Whitehall, intitulado Construindo uma Cultura Ética nas Organizações. Em dezembro de 2015, o CSPL publicou um documento de orientação para os prestadores de serviço público, que identifica exemplos práticos de medidas que os comissários e os fornecedores podem usar para dar suporte aos altos padrões éticos. Prêmio de Liderança Inspiradora Como parte da Premiação do Serviço Público anual, o Reino Unido concede o Prêmio de Liderança Inspiradora (Inspirational Leadership Award). Esse prêmio reconhece o indivíduo que demonstrou liderança excepcional na entrega de resultados. O prêmio é aberto para todos, independentemente do nível hierárquico ou cargo. Exemplificando os comportamentos estabelecidos na Declaração de Liderança do Serviço Público, os nomeados devem ser: • Inspiradores em relação a seu trabalho e futuro, por meio da definição da direção, valorização do profissionalismo e adoção da inovação; • Inclusivos e confiantes no engajamento de outros, comunicando-se claramente e colaborando com sucesso; • Empoderadores por meio da transparência e do compromisso com a diversidade, reconhecendo e ajudando outros a atingirem seu potencial.
ESTADOS UNIDOS	Definindo funções e responsabilidades para o Programa de Ética do Poder Executivo Federal O OGE regulamentou as funções e responsabilidades específicas de indivíduos-chave do programa de ética. Isso inclui as responsabilidades dos funcionários, supervisores, funcionários de ética do órgão, funcionários de recursos humanos, inspetores gerais e chefes de órgãos. Em especial, essas responsabilidades identificam que os supervisores têm uma responsabilidade ainda maior de promover a ética governamental e modelar o comportamento ético, e que os chefes dos órgãos devem exercer liderança pessoal para estabelecer e manter programas eficientes de ética do órgão e promover uma cultura ética em seus órgãos. Definir essas funções e responsabilidades por meio de normas assegura a responsabilização e estabelece o padrão que é esperado daqueles que ocupam esses cargos.

Anexo 3. Exemplos selecionados de práticas de países do G20 (divulgados por membros do ACWG)
(continuação)

ESTADOS UNIDOS	Programas de treinamento e formação no Poder Executivo Federal Cada órgão do Poder Executivo deve manter um programa de treinamento de ética que assegure que os funcionários tenham conhecimento dos princípios e padrões fundamentais da política e dos recursos disponíveis para aconselhamento. Os novos contratados devem receber formação sobre ética ao ingressar no serviço. Além disso, grupos específicos – como nomeados presidenciais obrigados a apresentar declarações financeiras e funcionários da Casa Branca – são obrigados a receber pelo menos uma hora de treinamento anual sobre ética. Nomeados presidenciais para o alto escalão, que precisam de confirmação do Senado, devem receber instruções pessoais dentro de 15 dias após a posse, além do treinamento de ética mais geral de ingresso. O órgão de ética central, o Escritório de Ética Governamental (OGE), oferece uma variedade de treinamentos sobre ética, incluindo vídeos sob demanda, materiais de apoio, workshops e seminários para funcionários de ética dos órgãos que atuam no Poder Executivo. Essas informações são geralmente divulgadas por meio do Instituto de Ética Governamental (Institute for Ethics in Government - IEG) do OGE, que mantém um portal online. Esses workshops de treinamento focam a aplicação das normas de conduta ética, leis penais de conflitos de interesses e exigências de declarações financeiras públicas e confidenciais no cotidiano de trabalho. Eles incluem também treinamento e informações sobre boas práticas para o gerenciamento de programas de ética, incluindo métodos para aumentar a eficácia da formação sobre ética, uso de dados para estabelecer parâmetros de referência dos programas, obrigação de manter registros para documentos dos programas de ética, gerenciamento de risco do empreendimento e relacionamentos eficazes entre funcionários de ética e inspetores gerais. Divulgações financeiras e conflitos de interesses: Illinois, Estados Unidos O formulário de Divulgações Financeiras e Conflitos de Interesses (“formulário”) deve ser preenchido com exatidão pelo fornecedor, entidade matriz e terceirizados. Esse formulário possui nove etapas, e cada uma delas deve ser preenchida conforme as instruções que estão no cabeçalho da etapa e na própria etapa. Um lance, oferta ou proposta que não incluir esse formulário será desconsiderada. O órgão/universidade considerará esse formulário ao avaliar o lance, oferta ou proposta ou adjudicar o contrato. O formulário é dividido em oito etapas, conforme a seguir: Etapa 1. Envio dos documentos auxiliares; Etapa 2. Divulgação de interesses financeiros ou conselho de administração; Etapa 3. Divulgação do lobista ou agente; Etapa 4. Conflitos de interesses proibidos; Etapa 5. Potenciais conflitos de interesses em razão de relacionamentos pessoais; Etapa 6. Explicação das respostas afirmativas; Etapa 7. Potenciais conflitos de interesses em razão de declaração de inidoneidade ou processos legais; Etapa 8. Divulgação dos contratos em andamento e pendentes. A exigência de declarar os interesses financeiros e os conflitos de interesses é uma obrigação permanente. Se as circunstâncias mudarem e a declaração deixar de ser exata, as entidades declarantes devem providenciar um formulário atualizado. Formulários separados são exigidos para o fornecedor, qualquer entidade matriz e qualquer terceirizado.
----------------	---

Bibliografia

Capítulo 1:

- União Europeia (UE) (2014), *Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/EC*, texto relevante para efeitos de EEE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>
- União Europeia (UE) (2012), *Regulamento (UE, EURATOM) N° 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012*, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) N° 1605/2002, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN>
- Conselho da Europa (2000), *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to the Member States on Codes of Conduct for Public Officials*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>
- Conselho da Europa (1997), *Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2003), *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>
- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), (2004), *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf CAC/COSP/WG.4/2018/2 Prevenindo e gerenciando conflitos de interesses (artigo 7, parágrafo 4 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção): Documento de referência preparado pelo Secretariado (em inglês). https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804122_E.pdf

Capítulo 2:

- Programa global Deployment for Democratic Development (DDD) do Institute of Public Administration of Canada (IPAC), *Conflicts of Interest and Ethics in Government*. Briefing Note: Singapore (ano de publicação não disponível).
- Governo da China (2005), *Law of the People's Republic of China on Public Servants*, http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384101.htm
- Governo da Croácia (2011), *Act on the Prevention of Conflicts of Interest*, https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf
- Governo da Coreia do Sul (2008), *Code of Conduct for Public Officials*, <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52699>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/governance/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Banco Mundial (BM) (2012), *Public Accountability Mechanisms (PAM) Database*, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/public-accountability-mechanisms>

Capítulo 4:

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2018), PMRI

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2016), *Being an independent regulator*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015a), "Stakeholder engagement in regulatory policy" em *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook, 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-6-en>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2010a), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OCDE, Paris.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2010b), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- Transparência Internacional, *Accountability and transparency in political finance. Why, how and what for?*, Working Paper #1/2008, 2008. Pfeiffer e Speck, 2008
- Transparência Internacional (2015), *Cooling-Off Periods: Regulating the Revolving Door*, https://www.transparency.org/whatwedo/answer/cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door
- Transparência Internacional (2010), *Regulating the Revolving Door*, Transparência Internacional.

Capítulo 5:

- Berry, B. (2004), "Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1.
- Beugré, C. (2010), "Organizational conditions fostering employee engagement: the role of "voice"", em Albrecht, S. (ed.), *Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Brown, M., L. Treviño e D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>.
- Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organizations*, John Wiley & Sons, Inc.
- Detert, J. e L. Treviño (2010), "Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice", *Organization Science*, <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1080.0405>.
- Knight, R. (2014), *How to get your employees to speak up*, Harvard Business Review, <https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up>.
- Morrison, E. (2014), "Employee Voice and Silence", *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2017), *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264018242-en>.

Public Service Commission New South Wales (2016), *Positive and Productive Workplaces Guidelines*.

Capítulo 6:

Governo do Chile (nd), *Manual de la ley No. 20.880 sobre Probidad en la Función Pública*, <http://dpi.minsepres.gob.cl/files/Manual-ley-de%20probidad.pdf>.

Governo dos Estados Unidos (nd), *Code of Federal Regulations, Title 5, Chapter XVI, Part 2634*, <https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015), *Government at Glance*, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

United States Office of Government Ethics (OGE) (2018), *Public Financial Disclosure Guide*, [https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/772E7338B9F959B685258358005A37C5/\\$FILE/Public%20Fin%20Disc%20Guide_Jan2019.pdf](https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/0/772E7338B9F959B685258358005A37C5/$FILE/Public%20Fin%20Disc%20Guide_Jan2019.pdf).

Banco Mundial/StAR (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/getting-the-full-picture-on-public-officials-how-to-guide.pdf>.

Capítulo 7:

Governo da Argentina (nd), *Simulador de Conflicto de Intereses*, http://simulador.anticorrupcion.gob.ar/simulador.php?ciclo_id=1

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

Capítulo 9:

Conselho da Europa (2000), *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>

Capítulo 10:

Kotlyar, D. e L. Pop (no prelo), *Asset and Interest Declarations of Public Officials: Why Transition to Electronic Filing*, Banco Mundial.

United States Office of Government Ethics (OGE) (2018), *Integrity User Guide* (Ver. 2)

United States Office of Government Ethics (OGE) (2017), *OGE Annual Performance Report*, Fiscal Year 2017, <https://bit.ly/2HR3EKq>.

United States Office of Government Ethics (OGE) (2015), *Program Advisory*, March 2015, <https://bit.ly/2vFhkDs>.

