



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU - PPG Enap
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO - MPGD

**AVALIAÇÃO DAS CONSULTAS SOBRE CONFLITO DE INTERESSES: UMA
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVENÇÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE DOS ÓRGÃOS
E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aluno: Rogério José Rabelo

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

BRASÍLIA

10/2023

**AVALIAÇÃO DAS CONSULTAS SOBRE CONFLITO DE INTERESSES: UMA
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVENÇÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE DOS ÓRGÃOS
E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rogério José Rabelo

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

R114a Rabelo, Rogério José

Avaliação das consultas sobre conflito de interesses: uma contribuição para a prevenção de riscos à integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal Brasileiro / Rogério José Rabelo. -- Brasília: Enap, 2023.

142 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

1. Conflito de Interesses. 2. Poder Executivo Federal Brasileiro. 3. Integridade Institucional. 4. Agências Reguladoras
I. Título. II. Filgueiras, Fernando de Barros orient.

CDD 342.0684

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

EPÍGRAFE

“Nesse grande futuro, não podemos esquecer do nosso passado.”

Bob Marley

“O passado serve para evidenciar as nossas falhas e dar-nos indicações para o progresso do futuro.”

Henry Ford

“Estude o passado, se quiser decifrar o futuro.”

Confúcio

“O passado é uma cortina de vidro. Felizes os que observam o passado para poder caminhar no futuro.”

Augusto Cury

ROGÉRIO JOSÉ RABELO

**AVALIAÇÃO DAS CONSULTAS SOBRE CONFLITO DE INTERESSES: UMA
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVENÇÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE DOS ÓRGÃOS
E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rogério José Rabelo

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Defendida em 06 de outubro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes - MPGD/ENAP

Prof. Dr. Bernardo Oliveira Buta - FGV

Prof. Dr. Marcio Denys Pessanha Gonçalves - MPGD/ENAP

BRASÍLIA

10/2023

AGRADECIMENTOS

À Cláudia Silva, companheira de vida e parceira de todas as horas, que foi a grande responsável por eu enfrentar o desafio do mestrado, além de permanente incentivadora e apoiadora nos momentos difíceis, quando equilibrar a realização da pesquisa com as obrigações do trabalho e os afazeres do dia a dia parecia uma tarefa inconciliável.

À minha amada mãe e familiares que me acompanharam em espírito durante toda a jornada. Saudade eterna!

Ao meu orientador Professor Fernando Filgueiras, pelo apoio, interesse e disponibilidade durante a concretização desse projeto.

Aos colegas de trabalho que direta ou indiretamente colaboraram para me manter firme quanto ao propósito principal da pesquisa: Contribuir para o aprimoramento contínuo da gestão pública, sobretudo no que tange as práticas de prevenção de problemas e ilicitudes. Rendo especial agradecimento ao então Diretor da Diretoria de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União - CGU, Márcio Denys, e à Coordenadora-Geral de Ética e Prevenção do Conflito de Interesses da CGU, Tatiana Petry, que para além de viabilizarem minha participação no programa de pós graduação da ENAP se revelaram pessoas queridas e admiráveis que levo para a vida.

Aos que contribuíram para a realização das ações de pesquisa programadas. Em especial à querida amiga da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, Rachel Salvatori, que trouxe valiosas reflexões para o estudo e intermediou a participação de outros colaboradores.

Aos meus colegas de mestrado que, apesar da distância imposta pelo período pandêmico, foram fonte enriquecedora de aprendizado ao longo do curso e se revelaram parceiros, incentivadores e colaboradores de todas as horas. Rimos muito e vivenciamos as mesmas angústias ao longo da jornada. Ao final, ficou o prazer e orgulho de ter conhecido pessoas tão especiais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANS	Agência Nacional de Saúde Complementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
ARF	Agências Reguladoras Federais
BB	Banco do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Comissão de Ética Pública
CICC	Comitê Interministerial de Combate à Corrupção
CGCI	Coordenação-Geral de Prevenção ao Conflito de Interesses / CGU
CGU	Controladoria-Geral da União
DGI	Diretoria de Governança Institucional / CGU
DPC	Diretoria de Prevenção da Corrupção / CGU
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IA	Inteligência Artificial
IN	Instrução Normativa
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ON	Orientação Normativa
PEF	Poder Executivo Federal
PIA	Pedido de Informação Adicional
Fala.Br	Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal
SeCI	Sistema Eletrônico de Prevenção do Conflito de Interesses
SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SITAI	Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UG's	Unidades Gestoras

LISTA DE TABELAS / QUADROS / FIGURAS

TABELA 1 - QUANTITATIVO DE DEMANDAS E SERVIDORES POR AGÊNCIA REGULADORA	45
TABELA 2 - DEMANDA ANUAL DO SISTEMA SECI.....	49
TABELA 3 - PERFIS DOS AGENTES PÚBLICOS DEMANDANTES	80
TABELA 4 - TEMAS E SUBTEMAS DE ATIVIDADES PROFISSIONAIS MAIS DEMANDADAS NO SECI PELOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS	82
TABELA 5 - TIPOS DE MANIFESTAÇÃO NAS ANÁLISES PRÉVIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	97
TABELA 6 - TIPOS DE RISCOS DETECTADOS NAS ANÁLISES REVISIONAIS DA CGU	99
TABELA 7 - AVALIAÇÃO DA CONCORDÂNCIA ENTRE ANÁLISES PRÉVIA E REVISIONAL	101
QUADRO 1 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO EM EMPRESA DO MERCADO	86
QUADRO 2 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO NO MAGISTÉRIO	90
QUADRO 3 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO COMO PERITO JUDICIAL	93
QUADRO 4 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO COMO CONCILIADOR, MEDIADOR OU ÁRBITRO	94
QUADRO 5 - MEDIDAS MITIGADORAS PARA ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO COMO CONSULTOR OU PROCURADOR	95
FIGURA 1- RELAÇÃO ENTRE O CONFLITO DE INTERESSES E A CORRUPÇÃO	24
FIGURA 2- PÁGINA DO SISTEMA SECI NA WEB	28
FIGURA 3- INFORMAÇÕES SOBRE O SECI - JULHO/2022	29
FIGURA 4- INSTITUIÇÕES FEDERAIS MAIS DEMANDADAS NO SISTEMA SECI.....	44
FIGURA 5 - DEMANDAS ANUAIS DO SECI POR ATOR	47
FIGURA 6- COMPORTAMENTO ANUAL DAS DEMANDAS NO SISTEMA SECI.....	48
FIGURA 7- RESULTADO DAS ANÁLISES DAS UNIDADES GESTORAS DO PEF	54
FIGURA 8 - PERCENTUAL ANUAL DE ANÁLISES REVISIONAIS DA CGU	56

RESUMO

O estado gerencia suas atividades em um ambiente de conjugação entre o interesse público e os interesses privados das partes interessadas. Visando resguardar o interesse público e favorecer a prevenção do risco de conflito de interesses, a CGU disponibilizou em 2014 o sistema eletrônico de consultas denominado SeCI que auxilia os agentes públicos federais na prevenção deste risco, por meio do esclarecimento de dúvidas e análise de pedido de autorização para exercício de uma atividade privada em paralelo ao desempenho da função pública. Este trabalho se propõe ao estudo da base de dados desse *framework* que apesar da relevância ainda não foi objeto de pesquisa mais aprofundada, com o propósito de levantar tipologias de riscos, informações e reflexões relevantes para o aprimoramento da prevenção ao conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal, com ênfase nas Agências Reguladoras Federais, baseado no estudo dos dados dos casos concretos que foram registrados no Sistema SeCI e submetidos à análise das instâncias técnicas responsáveis. Para tanto, aplicou-se formulário de pesquisa estruturado, e realizou-se análise quantitativa e qualitativa sobre os dados acumulados nos oito primeiros anos de operacionalização do SeCI. O estudo levado a efeito gerou análises e sugestões relativas às informações depuradas, e possibilitou a tabulação e o teste de diversas tipologias associadas às demandas processadas pelo *framework* e aos riscos associados, especialmente quanto às demandas concretas dos servidores das Agências Reguladoras Federais. A expectativa otimista é que o estudo reverbere no sentido de: ampliar o debate sobre o assunto; acelerar a curva de aprendizagem sobre as atividades que geram risco de conflito de interesses e ameaçam a integridade institucional; subsidiar o aprimoramento das normas e procedimentos aplicáveis à gestão do sistema; contribuir para a melhoria do processo preventivo desse risco, e estimular a realização de outros estudos sobre matéria tão desafiadora.

Palavras-chave: *Conflito de interesses, Prevenção, Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses, Riscos à Integridade Institucional, Poder Executivo Federal Brasileiro, Agências Reguladoras.*

ABSTRACT

The state manages its activities in an environment that the public interest is combined with the private interests of the stakeholders. In order to safeguard the public interest and prevent the risk of conflict of interest, in 2014 the CGU made available the electronic consultation system called SeCI, which helps federal public agents to prevent this risk by clarifying doubts and analyzing requests for authorization to carry out a private activity in parallel with the performance of public duties. This work aims to study the database of this framework, which despite its relevance has not yet been the subject of more in-depth research, with the purpose of raising risk typologies, information and relevant reflections for improving the prevention of conflict of interest within the Federal Executive Branch, with an emphasis on Federal Regulatory Agencies, based on the study of data from concrete cases that have been registered in the SeCI System and submitted for analysis by the responsible technical bodies. To this end, a structured survey form was used and a quantitative and qualitative analysis was carried out on the data accumulated in the first eight years of SeCI's operation. The study generated analysis and suggestions regarding the information collected, and made it possible to tabulate and test various typologies associated with the demands processed by the framework and the associated risks, especially with regard to the actual demands made by the employees of the Federal Regulatory Agencies. The optimistic expectation is that the study will reverberate in the sense of: broadening the debate on the subject; accelerating the learning curve on the activities that generate the risk of conflict of interest and threaten institutional integrity; subsidizing the improvement of the rules and procedures applicable to the management of the system; contributing to the improvement of the preventive process of this risk, and stimulating the carrying out of other studies on such a challenging subject.

Keywords: Conflict of interest, Prevention, Electronic System for Prevention of Conflict of Interest - SeCI, Risks to Institutional Integrity, Brazilian Federal Executive Branch, Regulatory Agencies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa	15
1.2	Perguntas centrais da pesquisa	15
1.3	Objetivo geral da pesquisa	15
1.4	Objetivos específicos da pesquisa	16
2	CONTEXTUALIZAÇÃO	17
2.1	Base normativa aplicável ao tema	17
2.2	O risco à integridade pública	23
2.3	O SeCI como ferramenta de prevenção ao conflito de interesses	28
2.4	Desafios à prevenção do conflito de interesses	30
3	METODOLOGIA	33
3.1	Tipo de pesquisa	35
3.2	População e amostra	35
3.3	Coleta e tratamento dos dados	36
3.4	Tipos de exames realizados	37
3.5	Tipologias adotadas nos exames quantiqualitativos	38
4	ANÁLISES	39
4.1	Análise quantitativa	40
4.1.1	Consistência dos dados do SeCI	40
4.1.2	Tipologia geral das demandas no SeCI (consulta x pedido)	40
4.1.3	Uso efetivo do SeCI	41
4.1.4	Concentração das demandas em poucas UG's	44
4.1.5	Evolução da demanda anual do SeCI	46
4.1.6	Nível de atendimento das demandas do SeCI	50
4.1.7	Resultado das “análises prévias” das UG's e Agências	54
4.1.8	Cobertura da “análise revisional” da CGU	56
4.1.9	Resultado da “análise revisional” da CGU	62
4.1.10	Atendimento dos pedidos de informações da CGU	64
4.1.11	Recursos sobre a análise revisional da CGU	67
4.2	Análise dos questionários de pesquisa	68
4.2.1	Avaliação do quantitativo de demandas	68
4.2.2	Escolha do tipo de demandas no SeCI	69
4.2.3	Resposta às demandas	70
4.2.4	Frustração da demanda	72
4.2.5	Evolução das demandas do SeCI	73

4.2.6	Concordância de entendimentos das análises	74
4.2.7	Mitigação do risco de conflito de interesses	75
4.2.8	Clareza quanto aos impedimentos de outra ordem	76
4.2.9	Atendimento dos pedidos e informações da CGU	77
4.2.10	Recursos sobre a análise da CGU	78
4.3	Análise qualitativa	79
4.3.1	Tipos de demandas no SeCI	79
4.3.2	Perfil dos servidores das Agências usuários do SeCI	80
4.3.3	Atividades privadas demandadas pelos servidores das Agências	81
4.3.4	Tipos de riscos de conflito de interesses identificados	96
4.3.5	Concordância entre as análises prévia e revisional	101
4.3.6	Recursos sobre as análises revisionais	102
5	RESULTADOS DO ESTUDO	104
5.1	Síntese das análises	104
5.1.1	Percepções decorrentes dos exames quantitativos	104
5.1.2	Percepções decorrentes dos exames qualitativos	107
5.1.2	Percepções de ordem geral	110
5.2	Respostas às perguntas da pesquisa	111
5.3	Produtos gerados	113
5.4	Sugestões	115
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	BIBLIOGRAFIA	123
	APÊNDICE A - Tipologias para os exames quantiqualitativos	127
	APÊNDICE B - Tipologia de temas de possíveis conflito de interesses	129
	APÊNDICE C - Tipologia de subtemas de possíveis conflito de interesses	130
	APÊNDICE D - Tipologias de conflito de interesses aplicáveis às Agências Reguladoras	133
	APÊNDICE E - Tabela de indicadores – Sistema SeCI (2014 a 2022)	135
	APÊNDICE F - Tabela de indicadores – Agências Reguladoras no Sistema SeCI (2014 a 2022)	137
	APÊNDICE G - Painel CGU de prevenção de conflito de interesses	139
	APÊNDICE H - Modelo do questionário de pesquisa	140

1 INTRODUÇÃO

O Estado para o bom desempenho das suas atividades e implementação das políticas públicas demanda que os agentes públicos mantenham relacionamento cada vez mais intenso com as diversas partes interessadas envolvidas no processo, aí destacados os agentes políticos; os diversos segmentos da sociedade, organizada ou não organizada, na condição de destinatários finais das políticas públicas, e os agentes privados que atuam no mercado e são contumazes ofertantes de produtos e serviços ao estado. Neste ambiente de conjugação de múltiplas vontades e interesses, o risco de haver conflito entre os interesses públicos e privados contrapostos é real e faz parte do dia-a-dia da administração pública, demandando as devidas cautelas e ações preventivas por parte dos agentes públicos e das organizações públicas como um todo.

Assim, conforme entendimento disseminado no ordenamento jurídico pátrio vigente, e nos estudos e orientações das instituições internacionais dedicadas ao campo da “boa” gestão pública, o “gerenciamento do risco de conflito de interesses” torna-se aspecto de relevância crescente; sobretudo, como mecanismo essencial ao fortalecimento da integridade dos órgãos e entidades da administração pública.

O referencial técnico da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, especificado adiante no item 2.1, que orienta as reflexões iniciais do presente estudo se coaduna com o entendimento exposto, ao preconizar a importância da transparência, da integridade e da prevenção das situações de conflito de interesses no processo de enfrentamento do problema mundial da corrupção nas instituições públicas. Tal referencial destaca, ainda, que a integridade pública busca a priorização do interesse público sobre os interesses privados, e que este aspecto é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo.

Ciente da relevância das ações de prevenção do risco do conflito de interesses para a boa gestão das políticas públicas, e alinhado às boas práticas internacionais, o Estado Brasileiro, por intermédio da Controladoria-Geral da União – CGU, em 2014, estabeleceu uma ferramenta para facilitar o esclarecimento aos agentes públicos federais quanto às situações que podem ensejar o conflito de interesses e, também, para orientar sobre as medidas para prevenção deste risco. Trata-se do Sistema Eletrônico de Prevenção do Conflito de Interesses (SeCI) que foi instituído em consonância com a Portaria Interministerial nº 333, de 19/9/2013 (BRASIL, 2013), e a Lei Federal nº 12.813,

de 16/5/2013 (BRASIL, 2013), a qual dispõe sobre conceitos; mecanismos de fiscalização; sanções, e sobre a identificação de hipóteses que caracterizam o “conflito de interesses” no âmbito da Administração Pública Federal - APF.

Em que pese a relevância dos propósitos do Sistema SeCI, e o fato dele se encontrar em operação a mais de oito anos, pesquisa bibliográfica realizada pelo autor do presente estudo revelou que a base de dados das consultas e análises registradas nesta ferramenta ainda não foi objeto de uma pesquisa mais aprofundada, o que poderia, em tese, contribuir para o aprimoramento dos esforços de prevenção do risco de conflito de interesses.

Para suprir essa lacuna, o presente trabalho se propõe a analisar a base de dados registrada no Sistema SeCI, abrangendo as consultas e pedidos de autorização dos agentes públicos de todos os órgãos e entidades do PEF, e as respectivas análises e manifestações das instâncias institucionais competentes. Nesta perspectiva, a pesquisa focaliza a experiência da operacionalização do SeCI, na condição de ferramenta informatizada instituída para favorecer a análise e prevenção de situações que possam vir a configurar risco relevante de conflito de interesses, entre o público e o privado.

A pretensão é que o estudo das informações constantes do acervo de demandas respondidas por meio desse sistema, no período de julho/2014 a julho/2022, contribua para a avaliação quanto à efetiva utilização do Sistema SeCI pelos agentes públicos dos diversos órgãos e entidades do PEF, e para o levantamento das principais tipologias de riscos tratadas no âmbito das Agências Reguladoras Federais – ARF. A expectativa otimista é que o entendimento dos principais riscos envolvidos contribua para a melhor prevenção do problema do conflito de interesses e, de forma conexa, para o aprimoramento e fortalecimento da integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Para o alcance do propósito deste estudo, realizou-se inicialmente a **análise quantitativa** do acervo de informações registrados no SeCI com o levantamento de indicadores do universo dos dados processados pelo sistema e, posteriormente, aplicou-se **questionário de pesquisa** estruturada junto a representantes das três Agências Reguladoras com maior volume de consultas registradas no SeCI (ANS, ANVISA e ANAC), para apoiar a avaliação das causas das variações identificadas no uso do sistema,

e a reflexão sobre possíveis oportunidades de melhoria no processo de tratamento das consultas.

Na sequência, procedeu-se à **análise qualitativa** da documentação relacionada à amostra definida (consultas e pedidos de autorização relacionados às onze Agências Reguladoras Federais - ARF), visando a identificação e categorização das principais tipologias de riscos de conflito de interesses envolvidos, bem como a sistematização das medidas preconizadas para a mitigação destes riscos, de acordo com a respectiva classificação tipológica.

1.1 Problema de pesquisa

O problema que inspira a pesquisa reside na falta de sistematização das informações constantes do *framework* de gestão dos riscos de conflito de interesses, que ainda não foram submetidas a um estudo mais acurado.

Tal fato dificulta a consolidação de informações e indicadores; a disseminação de orientações aos agentes públicos; a identificação de lacunas e obscuridades na legislação aplicável, e a consequente adoção de medidas de aprimoramento normativo cabíveis, que poderiam contribuir para o alcance de maior efetividade do processo de prevenção dos referidos riscos.

1.2 Perguntas centrais da pesquisa

Quais informações relevantes poderiam ser produzidas a partir da categorização e análise dos dados dos casos concretos registrados ao longo dos últimos oito anos no *framework* de gestão do risco de conflito de interesses (Sistema SeCI)?

Essas informações poderiam ser organizadas de forma a melhor orientar a prevenção desse risco pelos agentes públicos que atuam no âmbito do Poder Executivo Federal?

1.3 Objetivo geral da pesquisa

A complexidade envolvida no enfrentamento do problema do conflito de interesses e a necessidade de preservação da prevalência do interesse público, permite-nos supor sobre a necessidade de estabelecimento de massa crítica sobre as situações reais que geram riscos de conflito de interesses no âmbito dos órgãos e entidades federais, de modo

a: mapear pontos de aprimoramento nas normas vigentes; subsidiar o estabelecimento da estratégia de atuação das áreas de supervisão e controle; aprimorar as medidas de prevenção dos riscos de integridade pelas instituições públicas, e incrementar a disseminação de orientações aos agentes públicos para prevenção do conflito de interesses.

O caminho mais promissor que vislumbramos para acelerar essa curva de aprendizado é por meio do estudo das informações constantes do *framework* de gestão do conflito de interesses, com o mapeamento, categorização e análise desses registros. Cabe salientar que os dados registrados no sistema dizem respeito a situações reais demandadas pelos agentes públicos, o que confere um potencial de relevância ainda maior para os resultados das análises.

Assim, o estudo tem o objetivo geral de levantar tipologias de riscos e gerar outras informações e reflexões relevantes para o aprimoramento da prevenção ao conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal, com ênfase nas Agências Reguladoras Federais, baseado no estudo dos dados, indicadores e documentos relacionados aos casos concretos que foram registrados no Sistema SeCI e submetidos à análise prévia das instituições federais e ao exame revisional da CGU.

1.4 Objetivos específicos da pesquisa

Em detalhamento ao objetivo geral, podemos destacar os seguintes objetivos específicos estabelecidos para o presente trabalho:

- A. Gerar análises quantitativas sobre o universo de informações registradas nos últimos oito anos no Sistema SeCI, com levantamento de indicadores sobre a efetiva utilização do SeCI pelos agentes públicos dos diversos órgãos e entidades do PEF, identificando variações e pontos de reflexão;
- B. Gerar análises qualitativas sobre a documentação registrada no sistema, relativamente ao segmento das Agências Nacionais Reguladoras (11 autarquias), com identificação e classificação tipológica das atividades privadas e riscos associados;
- C. Sistematizar as informações sobre as medidas recomendadas para a mitigação dos riscos associados às principais tipologias de conflito de interesses classificadas na pesquisa, de modo a favorecer a produção pela CGU, na

- condição de “cabeça” do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação – SITAI, de material de divulgação e orientação aos órgãos e entidades do PEF sobre a prevenção dos riscos de conflito de interesses, e
- D. Gerar insights sobre possíveis medidas de aprimoramento das normas vigentes relacionadas à temática do conflito de interesses.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Conforme salientado no tópico introdutório, a pesquisa versa sobre o estudo das informações disponíveis no Sistema SeCI, com foco na identificação de oportunidades de melhoria no processo das consultas e no aprimoramento das medidas de prevenção dos riscos de conflito de interesses, temática com a qual o autor tem lidado diretamente nos últimos anos, em função do exercício de suas atribuições no cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle da Diretoria de Prevenção à Corrupção da CGU. Assim, o pano de fundo do presente estudo é o “**conflito de interesses**” no contexto da Administração Pública Federal, tendo como pressuposto a necessidade da prevenção deste problema.

É importante destacar que o esforço empreendido pela CGU, nos últimos anos, visando a atuação preventiva da Administração Pública Federal relativamente aos riscos de conflito de interesses, decorre da compreensão de que este fenômeno complexo, que assola em maior ou menor escala todos os países, pode gerar gravosos prejuízos à atuação do Estado Brasileiro, seja na implementação das políticas públicas, seja na consecução das suas atividades típicas junto às diversas partes interessadas, sem perder de vista o interesse final da sociedade, enquanto clientela principal.

Os itens seguintes deste tópico buscam ampliar a visão sobre o tema e reforçar o entendimento sobre a importância de aprofundamento do estudo neste campo.

2.1 Base normativa aplicável ao tema

Ao longo do processo de definição do escopo da pesquisa, foi necessário realizar a revisão do referencial técnico-normativo. Para tanto, levou-se em consideração o referencial normativo e estudos existentes sobre a matéria de conflito de interesses, sobretudo os originários da OCDE, os quais se encontram registrados de forma sistematizada no presente item.

Esse trabalho revisional possibilitou apurar que a base normativa e as orientações técnicas que regem a matéria do conflito de interesses e dão suporte à atuação dos agentes públicos, inclusive com relação às vedações de condutas e aos permissivos de exercício de atividades privadas paralelas ao desempenho da função pública, têm sido alvo de mudanças, ajustes e aprimoramentos nas duas últimas décadas; não apenas no contexto interno brasileiro, mas também no contexto mundial.

Cabe registro especial quanto ao esforço empreendido pela OCDE para disseminação de “boas práticas” relativas ao incremento da conduta ética, ao fortalecimento da integridade e à prevenção dos riscos de conflito de interesses, no âmbito das instituições públicas do seletivo grupo dos países membros da organização. Trata-se, portanto, de referencial de caráter dinâmico, que vem passando por um intenso e alvissareiro processo de aperfeiçoamento ao longo dos anos, e que não poderia ser desconsiderado no estudo.

Assim, a revisão e sistematização do referencial teórico e normativo relacionado ao campo do conflito de interesses na administração pública culminou com a compilação, de forma sistematizada, dos seguintes marcos estratégicos:

- ✓ Normas predecessoras sobre conflito de interesses:
 - a) Código Penal/40;
 - b) Lei nº 8.429/92 – Lei de improbidade administrativa;
 - c) Lei nº 8.112/90 – Regime jurídico único dos servidores públicos federais - RJU;
 - d) Inciso III do art. 9º da Lei nº 8.666/93 – Lei de licitações e contratações públicas;
 - e) Decreto nº 1.171/94 - Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;
 - f) Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000 - Código de Conduta da Alta Administração Federal.
- ✓ Convenções e Tratados Internacionais:
 - a) Convenção interamericana contra a corrupção - OEA, 1996, e
 - b) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção-UNCAC, 2003.
- ✓ Normas específicas aplicáveis às Agências Reguladoras:
 - a) Lei nº 9.986/00 - gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras;

- b) Lei nº 10.871/04 - criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras. Estabelece vedações específicas de atuação no mercado aos agentes públicos vinculados.
- ✓ Normas, Manuais e Ferramentas que tratam de conflito de interesses:
- a) Lei nº 12.813/13 – Conhecida como a lei de conflito de interesses. Constitui-se no marco legal que compila conceitos, competências e entendimentos específicos sobre esta temática, no âmbito do poder executivo federal;
 - b) Decreto nº 10.571/20 – Regulamenta as declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal, e estabelece a obrigatoriedade de registro destas declarações no Sistema Eletrônico e-Patri;
 - c) Decreto nº 10.889/21 - Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813/13, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal, mais conhecido como Sistema e- Agendas;
 - d) Portaria Interministerial nº 333/13- Estabelece procedimentos de consultas e pedidos de autorização para exercício de atividade privada, por meio do Sistema Eletrônico SeCI;
 - e) Resoluções da Comissão de Ética Pública – Na condição de instância central do Sistema de Ética do Poder Executivo Federal, a CEP pacifica por meio de resoluções entendimentos sobre diversos aspectos relacionados a situações de potencial conflito de interesses, a exemplo da Resolução CEP nº 16/22 que trata do exercício da atividade de magistério pelo agente publico federal;
 - f) Manual do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses – Guia do Agente Público – fevereiro/2019 - objetiva orientar a utilização do SeCI. É destinado aos agentes públicos que pretendem utilizar o sistema para fazer solicitações e acompanhá-las;
 - g) Manual do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses – Guia do Administrador – abril/2019 - objetiva orientar a atuação dos empregados e

servidores que trabalham no recebimento, tramitação e análise das solicitações enviadas pelos demais agentes públicos;

- h) Manual de tratamento de conflito de interesses– Análise de Consultas sobre Riscos de Conflito de Interesses e Pedidos de Autorização para o Exercício de Atividade Privada (Lei nº 12.813/2013) – junho/2022 – Trata-se de guia desenvolvido no intuito de auxiliar as equipes dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal a realizar a análise de riscos de conflito de interesses no âmbito de consultas ou pedidos de autorização relacionados a dúvidas durante o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, e
- i) Painel: Prevenção de Conflito de Interesses – Desenvolvido em “Power BI” e lançado pela CGU em julho/2022 que possibilita detalhar informações sobre as consultas que tramitaram no fluxo de análises do Sistema Eletrônico SeCI. Trata-se de aplicação que dá transparência aos números relativos aos processos de consulta sobre conflito de interesses e de autorização para exercício de atividade privada que tramitaram pelo sistema, mas que não possibilita ainda o detalhamento dos conteúdos específicas de cada processo.
- ✓ Marco Legal da Governança na Administração Pública Federal:
Lei nº 9.203/17 – Institui a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- ✓ Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal:
Decreto nº 6.029, de 01/02/07 – Institui o Sistema de Gestão da Ética;
- ✓ Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal – SIPEF:
Decreto nº 10.756, de 27/07/21 – Institui o SIPEF.
- ✓ Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal – SITAI:
Decreto nº 11.529, de 16/05/23 –Institui o SITAI, em substituição ao SIPEF; estabelece aspectos basilares da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, e deu maior ênfase à atuação das instâncias de integridade no âmbito ministerial.
- ✓ Plano Anticorrupção do Governo Federal:
Trata-se de documento publicado em dez./2020 e que compila um conjunto de ações concatenadas de diversas instâncias do Governo Federal Brasileiro,

visando o enfrentamento do problema da corrupção. Tal plano estabelece ações específicas relativamente ao risco de conflito de interesses, reforçando a relevância desta temática na questão do combate a corrupção.

✓ Estudos, recomendações e referencial técnico emanados da OCDE:

- a) *Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público, de abril de 1998* - inclui os Princípios para a Gestão da Ética no Serviço Público, observando, em particular, o Princípio 7 que indica: "deve haver diretrizes claras para interação entre os setores público e privado";
- b) *Recomendação do Conselho da OCDE com diretrizes para gestão de conflito de interesses no Serviço Público, de junho de 2003* - reconhece a conveniência de estabelecer e manter um conjunto de princípios básicos, estruturas políticas, estratégias institucionais e ferramentas práticas de gestão para gerenciar o conflito de interesses no serviço público, além de:
 - recomendar que os países membros, ao estabelecerem, alterarem ou reverem suas políticas de conflito de interesses, de acordo com seu próprio contexto político, administrativo e legal, adotem as Diretrizes para a "Gestão de Conflito de Interesses no Serviço Público, que constam no Anexo da Recomendação;
 - convidar os países membros, através de seu trabalho no Comitê de Gestão Pública, a identificar e disseminar boas práticas na gestão de conflito de interesses, bem como para avaliar as áreas nas quais o trabalho adicional poderia ser apropriado;
 - instruir o Comitê de Gestão Pública para informar ao Conselho sobre os progressos feitos na implementação desta recomendação, dentro de três anos após sua adoção e regularmente.
- c) *Emprego pós-público: Boas práticas para prevenir conflitos de interesse, 2010*. Trata-se do gerenciamento do conflito de interesses relativamente aos agentes públicos que se afastam do exercício ativo de atividades públicas e passam a atuar no mercado.
- d) *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, 2011*. Trabalho desenvolvido por técnicos da organização direcionados ao contexto brasileiro. Conclui que houve um amplo processo de

reforma do Governo Federal do Brasil, com o objetivo de fortalecer a integridade e a prevenção da corrupção na Administração Pública Federal, buscando: i) ampliar a transparência e o controle social na prestação de serviços públicos; ii) incorporar, nos processos de controle interno dos órgãos públicos, uma abordagem baseada no risco; e, iii) promover elevados padrões de conduta para os agentes públicos federais. Indica, ao final, medidas de fortalecimento destas reformas, mediante:

- a integração da gerência de riscos operacionais como elemento central de responsabilidade da gestão;
- a garantia de condições adequadas aos órgãos responsáveis pela proteção de recursos públicos;
- a ampliação dos esforços na avaliação do impacto de instituições e medidas de integridade;
- o aumento da coordenação nos níveis de formulação e execução das políticas, a fim de desenvolver comprometimento coletivo.

e) *Recomendação do Conselho da OCDE sobre “Integridade Pública: Uma estratégia contra a corrupção”, 2017.* Conceitua as terminologias “integridade pública” e “setor público”, e recomenda que os membros e os não membros que aderiram a esta recomendação:

- criem um sistema de integridade pública coerente e abrangente.
- cultivem uma cultura de integridade pública.
- possibilitem prestação de contas eficaz.

f) *Manual de Integridade Pública da OCDE, 2020.* Trata-se de uma ampla compilação de informações técnicas relacionadas à temática da integridade pública.

g) *Relatório da OCDE - Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal, 2021.* O relatório, aprovado pelo Grupo de Trabalho de Altos Funcionários sobre Integridade Pública da OCDE, em 11 de novembro de 2021, fornece recomendações sobre como fortalecer o sistema de integridade brasileiro na esfera federal, aprimorando a coerência e a visibilidade da integridade, a fim de oferecer melhor orientação aos servidores públicos. Além disso, este relatório propicia uma contribuição para a próxima Avaliação da OCDE sobre Integridade no Brasil.

2.2 O risco à integridade pública

Com base nos aspectos já expostos neste trabalho, pode-se depreender que a matéria do conflito de interesses é complexa e demanda a assimilação de algumas definições e conceitos básicos. Esse processo é particularmente desafiador no contexto das instituições públicas cujos responsáveis pelas análises dos riscos de conflito de interesses ainda não têm um trato mais próximo com esta temática.

Assim, para melhor entendimento das análises registradas neste estudo, registramos a seguir alguns conceitos, definições e entendimentos consagrados no campo da integridade e prevenção ao conflito de interesses.

A CGU conceitua em seu sítio institucional o termo “**Risco à Integridade**”¹ como:

Evento relacionado a corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, que possa comprometer os valores e padrões preconizados pela Instituição e a realização de seus objetivos. (CGU, 2017)

O referencial técnico da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, por sua vez, além de destacar que a integridade pública é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades, oferece a seguinte conceituação para o termo “**Integridade Pública**”:

Refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. (OCDE, 2017)

O marco legal da política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional estabelecido pela Lei nº 9.203/17 (Brasil, 2017), de forma complementar, preconiza a “integridade” como um dos princípios da governança pública; assevera o mecanismo da liderança das organizações como assegurador da integridade, e preconiza a necessidade de estruturação de programa de integridade pelos órgãos e as entidades, de modo a propiciar a análise e gestão dos riscos associados ao tema da

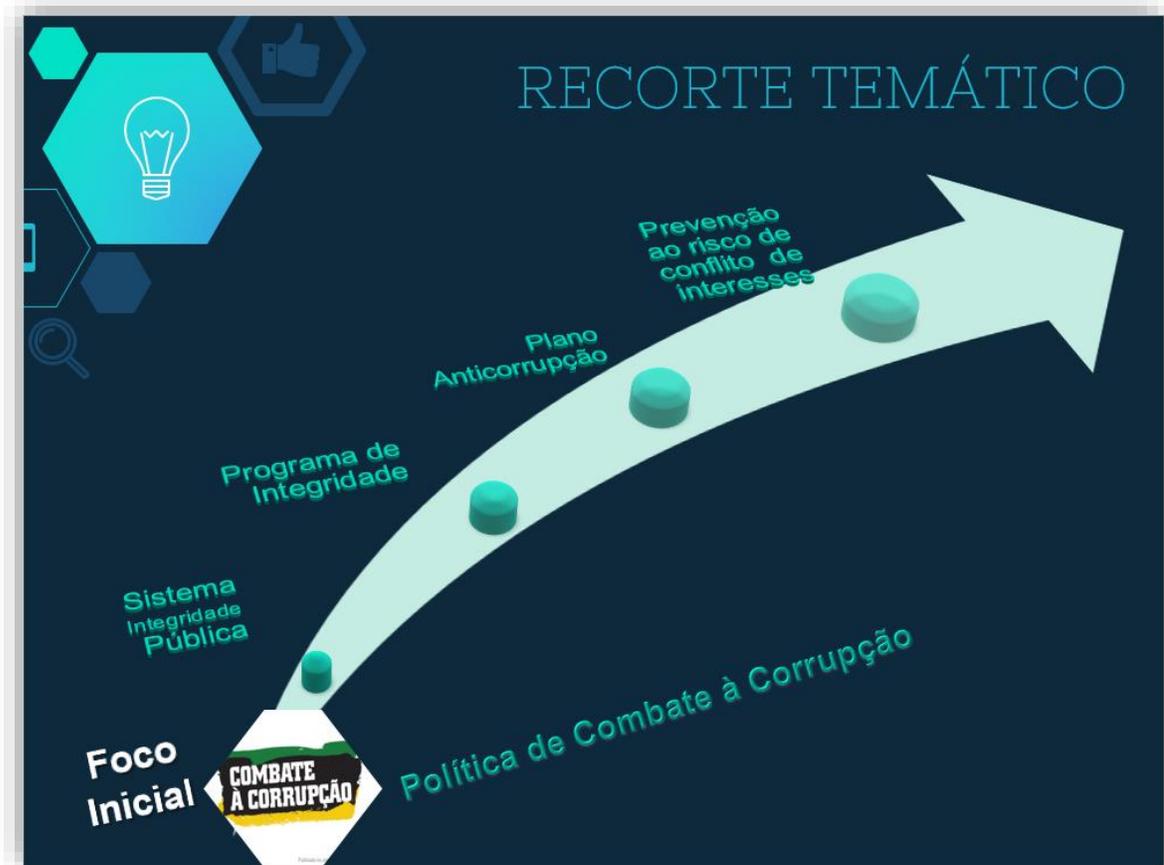
¹ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/eixo-3-riscos-a-integridade>

integridade. Cabe aqui ressaltar que o “conflito de interesses” se constitui de um dos principais riscos à preservação da integridade das organizações públicas.

O artigo 3º da Lei nº 12.813/13, por sua vez, define “**Conflito de interesses**” como:
... a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública... (Brasil, 2013)

O entendimento desses conceitos é importante, na medida em que a questão do conflito de interesses, tema central desta pesquisa, comunica-se diretamente com a problemática universal da “corrupção na atividade pública” e com o imperativo da “integridade” na gestão da coisa pública, conforme demonstrado no infográfico da [Figura 1](#), constituindo-se em um dos riscos mais relevantes à integridade das instituições públicas, conforme já asseverado.

Figura 1- Relação entre o conflito de interesses e a corrupção



Fonte - Elaboração própria do autor

É notório, considerando o referencial teórico normativo apresentado anteriormente, que o tema da prevenção do conflito de interesses ganhou bastante destaque nos debates internacionais dos últimos anos. A Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (OCDE, 2003) constituem-se em dois importantes marcos nesse processo evolutivo de alinhamento internacional de entendimentos e boas práticas sobre esta temática. Estes instrumentos jurídicos reforçam de forma cabal a necessidade de os estados membros fortalecerem os programas de integridade das instituições públicas, e efetivarem procedimentos de mitigação dos riscos de má conduta dos funcionários públicos, aí incluída a questão da prevenção do risco de conflito de interesses.

Os diversos dispositivos disseminados pela OCDE, citados no item anterior deste tópico, reforçam esse entendimento, ao preconizarem inúmeras recomendações e boas práticas visando o fortalecimento dos sistemas de integridade pública e o melhor gerenciamento do conflito de interesses.

O Brasil não está imune à essa preocupação e, enquanto parte signatária dos referidos tratados e postulante ao ingresso no seleto grupo dos estados membros que integram a OCDE, vem empreendendo esforços para o aprimoramento do arcabouço jurídico e dos mecanismos de prevenção e enfrentamento da corrupção, com especial atenção à correta atuação dos servidores públicos. Estes agentes, ao transgredirem os códigos de conduta estabelecidos, ao utilizarem informações privilegiadas na busca de vantagem econômica ou financeira para si ou terceiros, e ao exercerem atividades privadas indevidas, acabam por materializar o risco de “conflito de interesses”, comprometendo o interesse coletivo ou influenciando, de maneira imprópria, o bom desempenho da função pública.

A exposição de motivos nº 37, de 18/08/2000, que apresentação a proposta de Código de Conduta da Alta Administração Federal, estabelece de forma basilar a relação conflituosa que envolve a ação do Estado e a necessidade de fortalecimento da conduta ética do agente público:

... é de notar que a insatisfação social com a conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e circunstancial. De modo geral, todos os países democráticos desenvolvidos, conforme demonstrado em recente estudo da

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, enfrentam o crescente ceticismo da opinião pública a respeito do comportamento dos administradores públicos e da classe política. Essa tendência parece estar ligada principalmente a mudanças estruturais do papel do Estado como regulador da atividade econômica e como poder concedente da exploração, por particulares, de serviços públicos antes sob regime de monopólio estatal.

Em consequência, o setor público passou a depender cada vez mais do recrutamento de profissionais oriundos do setor privado, o que exacerbou a possibilidade de conflito de interesses e a necessidade de maior controle sobre as atividades privadas do administrador público.

Nesse novo cenário, é natural que a expectativa da sociedade a respeito da conduta do administrador público se tenha tornado mais exigente. E está claro que mais importante do que investigar as causas da insatisfação social é reconhecer que ela existe e se trata de uma questão política intimamente associada ao processo de mudança cultural, econômica e administrativa que o País e o mundo atravessam.

A resposta ao anseio por uma administração pública orientada por valores éticos não se esgota na aprovação de leis mais rigorosas, até porque leis e decretos em vigor já dispõem abundantemente sobre a conduta do servidor público, porém, em termos genéricos ou então a partir de uma ótica apenas penal.

Na realidade, grande parte das atuais questões éticas surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado... (Brasil, 2020)

É exatamente visando à mitigação do referido risco que o ordenamento jurídico nacional estabelece, de forma expressa, que todo servidor ou empregado público que detém informações privilegiadas, participa de processos decisórios e mantém relação direta com agentes do mercado ou grupos de interesses privados, deve estar atento à prevenção do risco de conflito de interesses que pode comprometer o bom desempenho da função pública, o alcance dos objetivos delineados pelo estado e trazer prejuízos à sociedade. Assim, o Agente Público deve assumir papel proativo no processo de

prevenção ao conflito de interesses, conforme explicita o art. 4º da Lei Federal nº 12.813/13 (BRASIL, 2013), mais conhecida como “Lei de Conflito de Interesses”:

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

Importante reiterar que a “prevenção” dos riscos relacionados às situações de conflito de interesses entre o público e o privado representa um grande desafio, conforme pode se depreender da leitura dos estudos, recomendações e referencial técnico emanados da OCDE, registrado no [item 2.1](#) deste trabalho. Na percepção do pesquisador, a efetividade dos mecanismos preventivos demanda, dentre outras medidas, a orquestração dos seguintes aspectos:

- A. Incremento de ações no campo da gestão da ética, da transparência, do *Accountability* e dos controles internos;
- B. Adoção de medidas de fortalecimento da integridade institucional, no contexto da política de integridade implementada no âmbito de cada organização;
- C. Promoção da cultura do comportamento ético, com reforço dos códigos de conduta junto aos agentes públicos, e
- D. Implementação de ações no campo da mitigação do risco de conflitos de interesses, incluindo: i) o aprimoramento do marco regulatório específico; ii) a pacificação de entendimentos sobre aspectos que caracterizem ou potencializem este risco; iii) a divulgação de orientações aos agentes públicos e de boas práticas às instituições públicas, e iv) a atuação pedagógica do estado junto aos seus colaboradores, internos e externos, buscado o esclarecimento de consultas e a orientação quanto ao exercício de atividades privadas paralelamente ao desempenho de atividades públicas.

No que se refere ao propósito central do presente estudo de gerar subsídios ao aprimoramento do processo de mitigação do risco de conflitos de interesses, é importante destacarmos o aspecto da “atuação pedagógica e preventiva do estado”, conforme consta acima, e ainda a premência do apoio e “patrocínio” da alta administração dos órgãos e entidades na implementação das medidas assinaladas.

2.3 O SeCI como ferramenta de prevenção ao conflito de interesses

Para que se potencialize essa atuação preventiva do estado, é fundamental que os agentes públicos se sintam em segurança para levar suas dúvidas ao conhecimento da Administração, na medida em que algumas situações não envolvem necessariamente o desvio de conduta, mas muitas vezes o desconhecimento ou a subavaliação dos riscos envolvidos em um determinado contexto. Estigmatizar a questão do conflito de interesses não favorece o enfrentamento do problema. Orientar os agentes públicos sobre os riscos envolvidos, e sobre as medidas mitigadoras dos riscos envolvidos, se mostra um caminho muito mais promissor. E é exatamente esta compreensão que orientou a concepção do presente trabalho.

Figura 2- Página do sistema SeCI na web



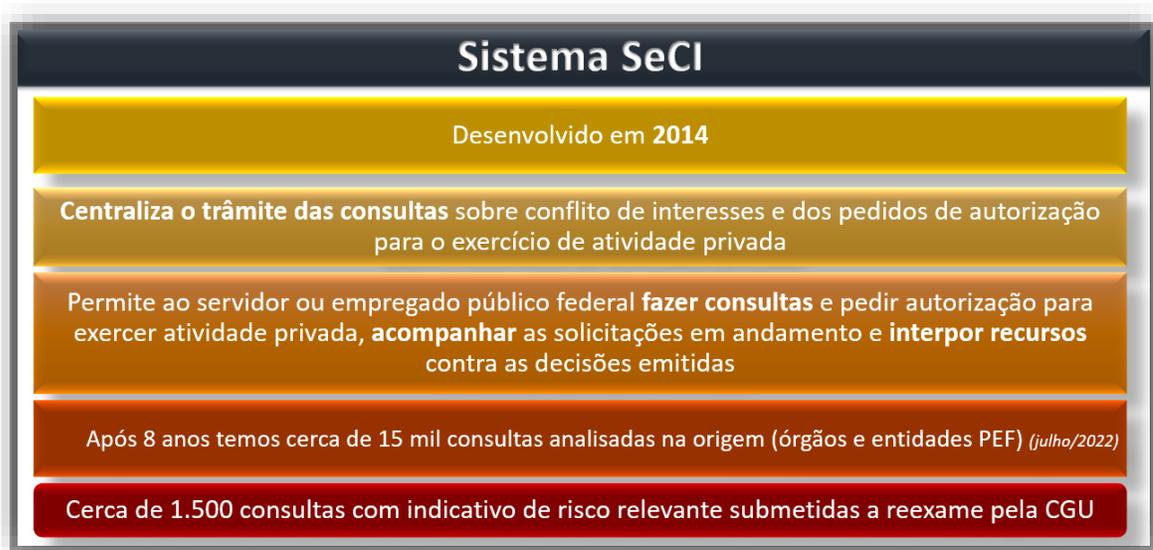
<https://seci.cgu.gov.br/seci/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=%2fseci%2fSite%2fDefault.aspx>

Dentro desse caráter orientativo, conforme descrito no tópico introdutório, foi instituído no ano de 2014, no âmbito do Poder Executivo federal, o Sistema Eletrônico de Prevenção do Conflito de Interesses (SeCI) com o propósito de esclarecer aos agentes públicos federais quanto às situações que podem ensejar o conflito de interesses, e de orientar sobre as medidas cabíveis para prevenção deste risco. O sistema encontra-se disponível na plataforma web (Figura 2), sendo de fácil acesso para todos os agentes públicos interessados.

O Sistema SeCI possibilita o envio eletrônico de consultas e pedidos de autorização para exercício de atividade privada de forma simples pelos agentes públicos (VIEIRA,

2019, pág. 66), constituindo-se, assim, em um serviço de aconselhamento, prestado pela Administração Pública Federal (que assume o papel de conselheiro) para seus servidores e empregados (clientes internos), no intuito de prevenir o conflito entre os interesses privados e o interesse público. O quadro seguinte apresenta uma sinopse de informações levantadas com base em julho/2022 (data de corte da pesquisa).

Figura 3- Informações sobre o SeCI - julho/2022



Fonte - Elaboração própria do autor

Trata-se o SeCI, também, de um importante repositório de documentos que analisam e orientam as respostas às consultas sobre situações que podem ensejar o conflito de interesses, e aos pedidos de autorização para exercício de atividade privada pelos agentes públicos dos diversos órgãos e entidades do poder executivo federal.

Contudo, reiterando o já exposto neste trabalho, em que pese a relevância dos propósitos do sistema, e o fato de o mesmo ter sido instituído há mais de oito anos por força de instrumentos normativos (Portaria Interministerial Nº 333/13 e Lei nº 12.813/13), a base de dados desta ferramenta ainda não foi objeto de uma pesquisa mais aprofundada que pudesse contribuir para o aprimoramento do referencial normativo vigente, e para a disseminação de orientações aplicáveis à prevenção do risco de conflito de interesses. Esta lacuna pode ser esclarecida, em boa medida, pelo relativo desconhecimento do sistema no âmbito da administração pública federal, o que pôde ser aferido pessoalmente pelo autor deste projeto, em levantamentos realizados nos últimos três anos, por ocasião de palestras ministradas em órgãos e entidades federais sobre a temática da prevenção

do risco de conflito de interesses e, também, pela dificuldade de acesso à todas as informações da base de dados do sistema, que contempla informações pessoais dos consulentes e requer o estabelecimento de medidas de proteção destes dados.

O incremento dos estudos no campo do fortalecimento da integridade pública e prevenção dos riscos ao conflito de interesses se justifica, também, pelas graves consequências que podem decorrer desse problema, tanto para o agente público que der causa (responsabilização, perda do cargo, suspensão dos direitos políticos, etc.), quanto para a instituição pública onde este agente exerce suas funções (prejuízo ao pleno alcance dos resultados das políticas públicas, perdas econômicas e financeiras, danos à imagem e credibilidade do serviço público, etc.). Assim, a execução da presente pesquisa tende a dar maior visibilidade ao problema e estimular o desenvolvimento de outros estudos.

É relevante destacar que a ineficácia de ações preventivas no campo dos riscos de conflito de interesses, com a materialização destes riscos e de possíveis prejuízos, tende a ser objeto de tratamento por ações de cunho sancionatório, que geram custos e nem sempre são efetivas na reparação dos prejuízos gerados à administração pública. Assim, conforme diz o dito popular: “É melhor prevenir do que remediar”.

Portanto, a prevenção do risco de conflito de interesses é, aspecto relevante que merece tratamento pelos Programas de Integridade que vêm sendo instituídos no âmbito da Administração Pública Federal, sob a égide da Portaria nº 57/2019 (BRASIL, 2019) e da Política de Governança delineada pelo Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), e que demanda o incremento de estudos com vistas ao aprimoramento das práticas e normativos vigentes, bem como o fortalecimento dos referidos Programas de Integridade que, de forma geral, ainda se encontram em processo de amadurecimento e precisam vencer o enorme desafio de incorporação dessas diretrizes à cultura organizacional.

2.4 Desafios à prevenção do conflito de interesses

O bom suporte de um *framework* de consultas é fundamental para mitigar que os interesses privados se sobreponham ao interesse público, conforme sacramentado ao longo deste trabalho. Contudo, o pesquisador, ao longo do período da pesquisa, e com base na vivência no trato com a matéria, lapidou o entendimento de que o aprimoramento dos mecanismos de prevenção ao problema do conflito de interesses, no âmbito da

Administração Pública Federal, requer a conjugação deste instrumento com o enfrentamento dos inúmeros outros desafios.

Assim, a título de contribuir com o processo de planejamento das instâncias dedicadas ao trato do tema, notadamente a CGU e as Unidades Gestoras da Integridade da Administração Pública Federal, encontra-se listado a seguir rol de desafios que na percepção pessoal do pesquisador merece ser considerado:

- ✓ **Potencializar a utilização do SeCI como ferramenta preventiva** - percebe-se no trato direto com outros servidores e empregados públicos federais que o SeCI ainda é desconhecido de muitos agentes públicos; além do que é necessário quebrar um certo e compreensível nível de desconfiança do servidor quanto ao uso desta ferramenta. Fato é que existe um potencial relevante de incremento do uso desta ferramenta para os próximos anos;
- ✓ **Ampliar o conhecimento sobre o tema conflito de interesses** - O problema da prevenção ao conflito de interesses é antigo, mas apenas na última década é que foram adotadas medidas estruturantes concretas, a exemplo da edição em 2013 da Lei nº 12.813/13 (BRASIL, 2013) que se constitui em marco legal sobre esta matéria, no âmbito da legislação federal. Assim, o debate sobre o tema ainda não foi suficientemente internalizado pelos órgãos e entidades do PEF, que carecem de maior apoio e orientação para a implementação de boas práticas de governança e gestão da atividade preventiva;
- ✓ **Estruturar e disseminar a base de precedentes** - As atividades de prevenção do conflito de interesse são complexas, na medida em que as análises são influenciadas pelo contexto específico de atuação de cada órgão e entidade, exigindo-se expertise do agente público no exame casuístico das situações e dos riscos existentes. Tal fato sinaliza a importância da consolidação e disseminação desse conhecimento entre os diversos atores que lidam com a temática do conflito de interesses. Assim, a disponibilização, de forma estruturada, do resultado das análises realizadas nas demandas precedentes poderia contribuir em muito para a padronização de entendimentos e dar maior segurança e celeridade às análises das demandas futuras. Cabe o registro positivo de iniciativa da Comissão de Ética Pública - CEP que tem editado o ementário de precedentes das decisões acerca da Gestão da Ética no Poder Executivo Federal

(COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2022), que dedica tópico específico para compilação dos precedentes relacionados à questão do conflito de interesses; contudo, estes se referem apenas aos casos afetos aos membros da alta administração (agentes públicos ocupantes de cargos comissionados do nível CCE-15 e FCE-15, antigo DAS-5, equivalente ou superior) não alcançando as situações relativas aos demais servidores e empregados do PEF;

- ✓ **Cumprir os tratados internacionais firmados pelo Estado Brasileiro** - O Brasil já ratificou três tratados internacionais que preveem a cooperação nessa área: a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção da Organização dos Estados Americanos - OEA), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007). A adesão brasileira às convenções internacionais de promoção da ética pública, fortalecimento da integridade institucional e combate à corrupção, requer ações efetivas para cumprimento dos compromissos assumidos, incluindo a prevenção aos riscos de conflito de interesses. Assim, dar visibilidade e conferir maior efetividade ao uso da ferramenta de consultas sobre conflito de interesses, sem prejuízo a continuidade do processo de implementação de medidas estruturantes, inclusive de ordem legal, constituem-se em medidas relevantes para a prestação de contas sobre os compromissos assumidos perante à sociedade brasileira e aos demais países signatários dos acordos internacionais;
- ✓ **Planificar e sistematizar o enfrentamento ao problema do conflito de interesses** - O “Plano Anticorrupção do Governo Federal” (COMITÊ INTERMINISTERIAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO, 2020), celebrado em dezembro/2020, estabeleceu a macroação “Reestruturação da política de prevenção e detecção de conflito de interesses no Poder Executivo Federal”, evidenciando a interrelação entre a enfrentamento da questão do conflito de interesses e o processo de combate à corrupção. Tal fato possibilita-nos depreender, também, a oportunidade da pesquisa sobre a base de dados do Sistema SeCI, na medida em que pode contribuir em alguma medida o para o cumprimento desta ação;

- ✓ **Consolidar o Sistema SITAI** - A recente instituição do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal – SITAI, por meio da edição do Decreto nº 11.529/23 (BRASIL, 2023), tende a incrementar o estabelecimento de políticas, programas e planos de integridade no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e a dar maior relevância ao trato da questão da prevenção ao risco de conflito de interesses, na medida em que este se constitui em um aspecto crucial à proteção da integridade das instituições públicas. Contudo, é necessário que haja sinergia na atuação do órgão central desse sistema, e das unidades setoriais (Assessorias Especiais de Controle Interno e UGI's, quando for o caso).

No entender deste pesquisador, a efetividade das medidas anteriores dialoga com a questão do fortalecimento da integridade das instituições públicas do PEF, e nesse contexto o Governo Federal precisa investir no aprimoramento da sistemática de gerenciamento dos riscos relacionados ao conflito de interesses, mudando de uma postura passiva e reativa para uma mais proativa, por meio da qual os riscos sejam detectados e tempestivamente mitigados.

Importante reiterar que o combustível principal para a realização do presente estudo foi a crença de que este trabalho possa fomentar o debate sobre temática tão relevante; contribuir no processo de aprimoramento, inclusive quanto ao enfrentamento dos desafios apresentados, e estimular a realização de mais estudos sobre a matéria.

3 METODOLOGIA

A definição da metodologia da pesquisa mais adequada ao presente estudo levou em consideração o ensinamento de BARRETO e HONORATO (1998), no sentido de que um bom planejamento deve compreender o conjunto detalhado e sequencial de métodos e técnicas científicas a serem executados ao longo da pesquisa, visando atingir os objetivos inicialmente propostos e, ao mesmo tempo, atender aos critérios de menor custo, maior rapidez, maior eficácia e mais confiabilidade de informação.

Apoiado nesse entendimento e visando o alcance do objetivo geral de geração de informações relevantes sobre as consultas e orientações relacionadas à temática do conflito de interesses, foram realizados exames quantiquantitativos dos dados e documentos registrados no Sistema SeCI, contemplando as consultas dos agentes

públicos sobre situações reais que foram submetidos ao exame e manifestação da CGU, nos últimos oito anos, em um total de aproximadamente 1500 processos.

Num primeiro levantamento quantitativo, os dados foram categorizados e descritos de forma sistemática. Na sequência, realizou-se etapa qualitativa com o exame documental detalhado de uma amostra de 127 processos de consultas dirigidas às Agências Reguladoras.

Assim, considerando o grande volume de consultas e pedidos de autorização registrados no sistema, optou-se pela realização de análise mista dos dados. Na etapa de exame quantitativo, foi possível o levantamento de informações e indicadores relacionados ao universo de dados registrados nos últimos oito anos na base do SeCI. Uma segunda perspectiva foi alcançada na etapa qualitativa, na qual se realizou o exame documental detalhado de uma amostra relacionada às consultas formuladas no âmbito das Agências Reguladoras e que passaram no crivo de revisão da CGU.

É oportuno, nesse contexto, esclarecer os aspectos que ensejaram o recorte do exame qualitativo para a amostra relativa às Agências Reguladoras Federais:

- ✓ A necessidade de limitação do número de processos a ser submetido à análise qualitativa, considerando o tempo demandado para a exame dos documentos que instruem cada um destes processos, que abordam situações fáticas específicas e requerem o exame detalhado do objeto da consulta, do teor da manifestação pela área responsável pela análise preliminar no órgão ou entidade federal, e a manifestação final da análise revisional da CGU, que inclusive pode ser objeto de recurso por parte do consulente;
- ✓ A constatação da existência de um número restrito de demandas tratadas no âmbito das Agências Reguladoras (127 processos), comparativamente ao volume de demandas de outros órgãos e entidades que fazem uso do Sistema SeCI, o que favorece o atendimento do aspecto abordado no item anterior;
- ✓ O potencial de *insights* dessas análises, considerando a natural exposição a riscos de conflito de interesses decorrentes do modelo de funcionamento das Agências Reguladoras Federais - ARF, que requer que os seus agentes públicos atuem de forma muito próxima ao mercado, no exercício dos papéis de regulação e fiscalização dos entes privados que operam no seu segmento. Assim, as consultas e pedidos de autorização emanadas dos agentes públicos das ARF

possuem grande potencial de tangenciamento com situações que envolvam “interesses de caráter privado” contrapostos com o “interesse público”, tornando-se particularmente interessantes à análise de riscos de conflito de interesses relevantes, e

- ✓ O fato de as Agências Reguladoras contarem com limitações normativas específicas impostas à atuação dos seus agentes públicos, em especial pelo regramento da Lei nº 10.871/04, o que salienta o risco latente de conflito de interesses ao qual os servidores dessas autarquias estão submetidos por força do exercício fiscalizatório, e reforça ainda mais o interesse no estudo mais detalhada dos tipos de riscos de conflito de interesses relacionados ao contexto de atuação dessas autarquias.

3.1 Tipo de pesquisa

Realizou-se pesquisa de natureza descritiva com análise documental mista, baseada em estudo quantitativo e qualitativo da base de dados registrados no Sistema.

Após coleta e organização da base de dados das consultas registradas no Sistema SeCI, realizou-se o **exame quantitativo** das informações, e na sequência procedeu-se ao recorte das informações relacionadas às Agências Reguladoras, com **exame qualitativo** dos documentos que detalham as consultas, as análises e recomendações emanadas das instâncias responsáveis pelas respostas no sistema.

3.2 População e amostra

O exame quantitativo incidiu sobre o universo de dados registrados no Sistema SeCI no período de oito anos (julho/2014 a julho/2022), correspondendo ao período compreendido entre a data de início da operacionalização do sistema e a data de definição o escopo da pesquisa. O volume de consultas registradas no sistema neste período foi de aproximadamente **15.000 casos** (protocolos), que recebem as análises das equipes responsáveis nos órgãos e entidades, cabendo ressaltar que apenas uma parte destes (aquelas situações consideradas como de risco de conflito de interesses relevante) são contempladas com a análise de mérito da CGU, que redundam em cerca de **1500 casos**.

O exame qualitativo, por seu turno, ocorreu sobre a amostra específica de dados relativos às Agências Reguladoras, e compreendeu um total de 11 autarquias. É

importante reiterar que a especificidade da atuação das agências, e a relevância dos riscos de conflito de interesses associados às atividades de regulação e fiscalização executadas por seus agentes públicos, foram determinantes para a definição do exame destacado destas entidades, conforme relatado no item anterior.

Cabe registrar, ainda, que o volume de consultas registradas no sistema para estas entidades é bem menor, da ordem de **127 casos** (protocolos) para o período de pesquisa estabelecido, o que viabilizou a análise documental mais detalhada dos casos concretos, e a aferição do atendimento ou não das hipóteses estabelecidas no estudo.

3.3 Coleta e tratamento dos dados

Para concretização da pesquisa, em alinhamento com o preconizado por GIL (2004), foram observadas as fases de: a) especificação dos objetivos; b) operacionalização dos conceitos e variáveis; c) elaboração do instrumento de coleta de dados (planilha eletrônica); d) pré-teste da planilha; e) seleção das amostras; f) coleta dos dados; g) análise e interpretação dos dados, e h) apresentação dos resultados.

Assim, primeiramente os dados extraídos da base do Sistema SeCI foram tabulados em planilha eletrônica para facilitar a segregação, agrupamento e análise dos dados. Os dados planilhados na sequência foram conferidos, para diagnóstico de lacunas e erros que pudessem prejudicar a completude e fidedignidade das análises, e o devido tratamento. Ressalte-se que na planilha que subsidiou o **exame quantitativo** foram considerados os parâmetros constantes do “[Apêndice A](#)” e as seguintes informações: i) nome da instituição; ii) datas de recebimento e resposta à consulta; iii) tipologia do consulente; iv) tipologia do tema e subtema da consulta (atividade relacionada); v) tipo de resposta dada à consulta, na origem (órgão/ entidade); vi) tipo de resposta dada pela CGU à consulta; vii) necessidade de interposição de pedido de informações adicionais; viii) interposição ou não de recurso pelo agente público, e ix) tipo de deliberação da CGU ,quanto ao recurso.

Cumprida a etapa anterior, procedeu-se ao recorte dos dados da planilha com seleção das informações relacionadas às Agências Reguladoras, para o **exame qualitativo** das consultas, considerando o exame detalhado dos documentos que integram cada protocolo do SeCI, os parâmetros constantes do “[Apêndice A](#)” e ênfase nas seguintes informações: i) conteúdo da análise preliminar pelas áreas competentes dos

órgãos e entidades; ii) conteúdo da análise revisional pela CGU; iii) conteúdo do recurso interposto pelo consulente; iv) conteúdo da resposta da CGU ao recurso, e v) histórico da tramitação das consultas.

3.4 Tipos de exames realizados

Finalizada a seleção, coleta e tratamento dos dados, o universo de dados foi submetido ao exame quantitativo, com levantamento de indicadores, sendo aplicado o exame qualitativo dos protocolos de demandas apenas para as Agências Reguladoras constantes da amostra de dados.

A etapa de **exame quantitativo** sobre o universo de dados do Sistema SeCI, correspondente às consultas sobre conflito de interesses acumuladas nos últimos oito anos (julho/2014 a jul/2022), possibilitou o levantamento de indicadores de desempenho, tais como: i) evolução do quantitativo anual de consultas; ii) grau de utilização do SeCI pelas Unidades Gestoras (UG's); iii) tempo médio de análise pelas UG's e pelas Agências Reguladoras; iv) tipologias de decisões adotadas nas análises preliminares nas UG's, e nas análises revisionais da CGU; v) percentual de processos com pedidos de informações adicionais "PIA" e respectivo grau de atendimento; vi) percentual de recursos às respostas da CGU, e vii) tipologias de decisões adotadas no exames destes recurso.

Em subsídio às análises sobre os indicadores levantados, procedeu-se a aplicação de **questionário de pesquisa** estruturado junto a representantes que atuam em três das Agências Reguladoras Federais com maior volume de demandas recebidas via Sistema SeCI. Cópia do referido questionário se encontra anexada ao [Apêndice H](#) deste trabalho, de modo a detalhar as perguntas formuladas, e a inspirar a reprodução da pesquisa com outras clientelas da Administração Pública em outros estudos congêneres. Importante destacar que o questionário trabalhou com "perguntas de resposta aberta", de modo a ampliar a liberdade de manifestação de percepções pelos partícipes.

A etapa de **exame qualitativo** da documentação das consultas registradas no SeCI, relativa à amostra das Agências Reguladoras, por sua vez, foi fundamental para a aferição do mérito das análises, com levantamento de aspectos importantes para subsidiar a confirmação de hipóteses e o aprimoramento do processo. Considerando o universo analisado pela CGU no período de 8 anos (cerca de 1500 consultas), o exame qualitativo foi realizado apenas sobre a amostra relacionada às Agências Reguladoras,

contemplando cerca de 127 consultas, e ofereceu subsídios para a confirmação ou não das hipóteses de trabalho estabelecidas, com base na análise dos textos das consultas, sobre: i) a aderência de entendimentos entre as análises meritórias dos processos de consulta na origem e na CGU; ii) a classificação tipológica dos consulentes; iii) a tipologia das atividades privadas associadas; iv) os riscos observados; v) as medidas mitigadoras concebidas, e vi) a incidência de recursos, incluindo o exame das tipologias dos objetos e dos resultados destes recursos.

Entende-se que os exames quantiquantitativos levados a efeito, apoiados nas respostas apresentadas aos questionários de pesquisa aplicados, alcançaram os seus propósitos e contribuíram para a compilação de resultados e a consolidação das análises, conforme registros consubstanciados nos tópicos seguintes deste trabalho.

3.5 Tipologias adotadas nos exames quantiquantitativos

Na definição dos parâmetros para a análise quantitativa do universo de dados que foram submetidos ao exame revisional da CGU, e para a análise qualitativa sobre a amostra de processos demandados pelos agentes públicos das Agências Reguladoras Federais foram adotadas no estudo as classificações constantes do [Apêndice A](#) deste trabalho.

Cabe registrar que na definição das tipologias adotadas na pesquisa foram observados os seguintes aspectos:

- ✓ Uso de categorias mutuamente exclusivas (o que está em uma categoria, não pode estar em outra);
- ✓ Categorias homogêneas (não ter coisas muito diferentes entre si, no mesmo grupo);
- ✓ Categorias que contemplem todo o conteúdo possível (não sobre conteúdos que não se encaixem em alguma categoria), e
- ✓ Classificação objetiva, de forma a possibilitar a replicação do estudo.

Importante destacar, ainda, que após o teste das tipologias propostas, com base na realização dos exames qualitativos sobre a amostra selecionada, foi possível alcançar a proposta de “Tipologias de Conflito de Interesses Aplicáveis às Agências Reguladoras Federais” que se encontra registrada na tabela do [Apêndice D](#), e detalhada no tópico de “Análises Consolidadas” deste trabalho.

4 ANÁLISES

Neste tópico encontram-se condensados os resultados dos estudos desenvolvidos sobre a base de dados do Sistema SeCI, seguindo os procedimentos metodológicos detalhados anteriormente.

Para facilitar a organização das informações, os resultados foram segregados em três eixos de análises:

- ✓ Análise Quantitativa (Item 4.1) – realizada sobre o universo de informações abrangidas pelo período de estudo que vai de julho/2014 a julho/2022, envolvendo todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que doravante, para efeito de padronização nesse trabalho, serão denominados “UNIDADES GESTORAS”, ou simplesmente “**UG’s**”. Tanto quanto possível, foram feitos recortes de análise considerando os indicadores relativos às 11 (onze) Agências Reguladoras Federais que doravante, para efeito de padronização nesse trabalho, serão identificadas simplesmente pela sigla “**ARF**”. Tal medida visou favorecer os exames comparativos entre as demandas sobre conflito de interesses provenientes dos agentes públicos que laboram nestas autarquias e o universo das demandas registradas no SeCI emanadas dos agentes públicos de todo o PEF;
- ✓ Análise dos questionários de pesquisa (Item 4.2) – foram aplicados questionários de pesquisa, conforme modelo constante do [Apêndice H](#) deste trabalho, junto às 3 (três) maiores Agências Reguladoras em volume de demandas processadas via SeCI, com o propósito de subsidiar o entendimento dos indicadores levantados e informações coletadas ao longo do estudo. Neste item os resultados são apresentados de forma consolidada por quesito de questionamento, e
- ✓ Análise Qualitativa (Item 4.3) – realizada sobre a amostra dos processos de consulta e pedido de autorização tratados no âmbito das Agências Reguladoras Federais, envolveu o exame da documentação que ampara a manifestação sobre a existência ou não de risco de conflito de interesses relevante para a situação fática apresentada. As informações relevantes de cada processo foram compiladas em Planilha de Excel, no intuito de favorecer as análises do pesquisador.

Quando da análise qualitativa dos processos amostrados, foi possível verificar a inconsistência na classificação, pois muitas demandas classificadas pelo agente público demandante como pedido de autorização para exercício de atividade privada na verdade se tratava de uma consulta. Tal constatação revela que há confusão de entendimento dos demandantes quanto as características dos dois tipos de demanda, sendo que o sistema não oferece nenhuma “crítica ou filtro” que possibilite maior assertividade do servidor no momento de registro desse tipo de informação.

As pesquisas realizadas com alguns representantes de equipes responsáveis pelas análises no âmbito das agências reguladoras corroboraram o entendimento de que não há uma clara distinção por parte do agente público entre os dois tipos de demanda, e que este aspecto poderia ser objeto de melhor esclarecimento em futuras ações de aprimoramento normativo da CGU sobre o fluxo de procedimentos para atendimentos das demandas recebidas via Sistema SeCI.

4.1.3 Uso efetivo do SeCI

Considerando a conjugação das bases de informações constantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) e da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal (Fala.Br), verificamos a existência à época da realização deste estudo de 288 órgãos e entidades, incluídas as 11 Agências Reguladoras do Governo Federal, salientando que esta informação é dinâmica em função do processo contínuo de atualização da estrutura orgânica do Poder Executivo Federal, especialmente em momentos de transição de governos.

De acordo com o Relatório da Coordenação-Geral de Prevenção a Conflito de Interesses da CGU (CGCI/ CGU) - período 10/07/2014 a 31/12/2022 – 255 UG's encontravam-se cadastradas no Sistema SeCI, das quais 241 receberam demandas de seus agentes públicos visando à avaliação de riscos de conflito de interesses em casos concretos. Contudo, deste total, apenas 194 unidades apresentaram respostas no SeCI. Ou seja, o SeCI foi efetivamente utilizado por cerca de 76% das UG's cadastradas no sistema. Se considerarmos o número de 288 unidades que integram a administração pública federal, podemos supor que esta ferramenta ainda está sendo subutilizada, na

medida em que aproximadamente 1/3 do universo de órgãos e entidades do PEF ainda não fez uso do SeCI, ao longo dos seus primeiros oito anos de funcionamento.

Quanto à situação das 11 (onze) Agências Reguladoras Federais, o quadro se mostra mais favorável, na medida em que 100% das ARF se encontram cadastradas no SeCI, e todas receberam demandas de seus agentes públicos relacionadas a situações de possíveis riscos de conflito de interesses. Tal fato se reveste de um dado positivo, considerando o nível natural de exposição dessas autarquias às situações de risco de conflito de interesses quando do desempenho de suas atribuições junto ao mercado regulado, e decorre, dentre outras possíveis motivações, do nível de exigência mais elevado de *compliance* a que estas autarquias estão submetidas.

Contudo, ao compararmos os dados sobre o volume de demandas apresentados às agências com o aspecto da concentração de demandas em algumas autarquias, conforme será detalhado no item seguinte deste trabalho, verificamos que no contexto geral das ARF também há subutilização do sistema, cabendo o direcionamento de ações específica de divulgação da ferramenta de consulta para as autarquias que apresentam baixo volume de demandas no SeCI.

Assim, as análises realizadas permitem-nos supor que tanto nos órgãos integrantes da administração direta, quanto nas entidades da administração indireta, ainda há espaço para a aderência de novas unidades do Poder Executivo Federal ao Sistema SeCI, o que poderia contribuir para a ampliação do número de consultas e conferir maior efetividade do uso desta ferramenta na prevenção de situações fáticas que podem gerar conflito de interesses na atuação dos agentes públicos.

Considerando o potencial de crescimento na utilização do SeCI, demonstrado pelos dados anteriores, ratificamos o entendimento quanto à necessidade de fortalecimento da política de comunicação para disseminação do uso da ferramenta junto a clientela de agentes públicos do Poder Executivo Federal, e de implementação de mecanismos para monitoramento da efetiva utilização do SeCI pelos órgãos e entidades.

Fato importante a ser considerado é que a Comissão de Ética Pública (CEP), instância encarregada pela Lei nº 12.813/13 das análises das demandas sobre conflito de interesses provenientes dos agentes públicos pertencentes à alta administração do PEF (funções comissionadas do nível CCE/FCE 15, equivalente ou superior), ainda não faz uso da ferramenta SeCI. Em que pese a existência de negociações no sentido dessa

utilização, e inclusive previsão por meio da Ação CGU 12 do Plano Anticorrupção do Governo Federal, o fato é que tal ação ainda não foi operacionalizada.

Nesse contexto, o pesquisador entende oportuno reforçar a importância da concretização de medidas no sentido de a CEP institucionalizar o SeCI como sistema oficial para o tratamento das suas demandas, considerando que não possui nenhum sistema específico mais adequado para a operacionalização dessa atividade; que o SeCI já comprovou ser confiável, e que não haveria custo de desenvolvimento de uma nova ferramenta para a administração pública. Além disso, e não menos importante, esse uso compartilhado provavelmente incrementaria o uso da ferramenta entre as Unidades Gestoras Federais e seus agentes públicos, e possibilitaria a integração da base de dados sobre as demandas relativas ao tema do conflito de interesses, abrindo um grande leque de oportunidades ao monitoramento da administração e à realização de pesquisas pela academia.

Outro caminho promissor na busca do uso mais efetivo do Sistema SeCI está relacionado ao estabelecimento de dispositivos legais que estimulem e até mesmo induzam a busca de orientações e a realização de pedidos por esta ferramenta.

Nesse sentido, em contribuição ao aprimoramento do referencial normativo aplicável à matéria, entendemos que caberia à CGU avaliar a conveniência e oportunidade de inserção de dispositivos normativos visando:

- a) obrigar o cadastramento de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal no Sistema SeCI, nos moldes do que existe no sistema Fala.Br.³ e outros;
- b) induzir os gestores do PEF a estabelecer plano continuado de divulgação junto às suas clientelas interna sobre a disponibilidade dessa ferramenta para dirimir dúvidas sobre situações potencialmente geradoras de riscos de conflito de interesses, e
- c) tornar obrigatório o “pedido de autorização” previamente ao exercício de atividade privada paralelamente ao desempenho da função pública, por parte de todos os ocupantes de funções comissionadas e, também, dos agentes públicos com maior grau de exposição ao risco de conflito de interesses, a exemplo daqueles cuja atividade pública

³ Manual do Sistema FalaBR, tópico de introdução: ... *É importante ressaltar que até o momento a obrigatoriedade de utilização Plataforma Fala.BR se aplica apenas aos órgãos federais, conforme se depreende do art. 16 do Decreto 9.494/2018...* (CGU,

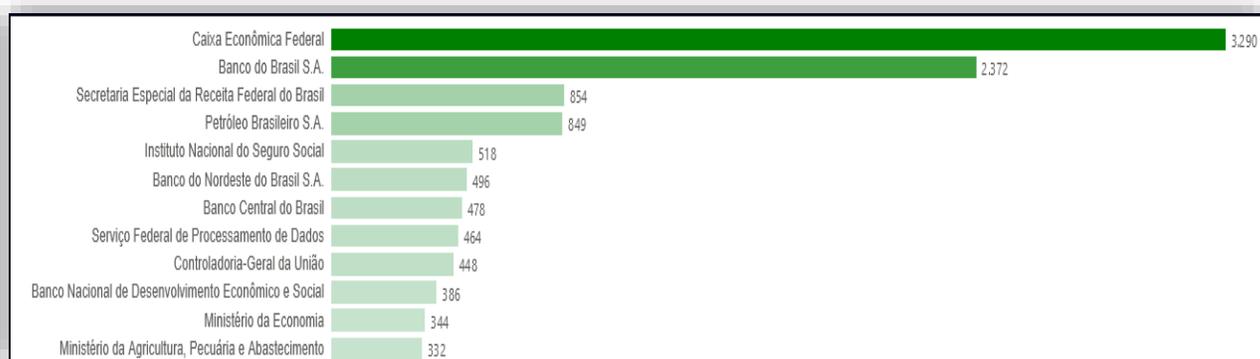
exercida proporcione acesso à informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, nos termos do parágrafo único do art. 2º da LCI e da regulamentação que sobrevier. Nada impede o estabelecimento de situações excepcionais, como é o caso da atividade de magistério, cujo exercício já está pré autorizado como regra geral, em função do entendimento firmado pela Orientação Normativa CGU nº 02/2014 e pela Resolução CEP nº 16/2022.

4.1.4 Concentração das demandas em poucas UG's

Aspecto importante observado no estudo é quanto ao elevado grau de concentração das demandas do SeCI. Se 241 unidades receberam 13.678 demandas pelo sistema durante o período de análise, podemos observar que as 12 unidades mais demandadas, constantes da [Figura 4](#) abaixo, concentraram 10.831 demandas; ou seja, 79% do total de consultas e pedidos de autorização que tramitaram pelo sistema.

Cabe destaque especial aos agentes financeiros federais, pois a Caixa Econômica Federal – CEF e o Banco do Brasil – BB contemplam juntos 41% do total de demandas do SeCI. Quando analisamos a CEF isoladamente, o aspecto da concentração se torna ainda mais evidente, na medida em que esta entidade absorveu nos primeiros oito anos de operacionalização do SeCI o equivalente a 24% do total de demandas registradas no sistema. Podemos em boa medida justificar essa situação pela forte e consolidada regulação de compliance à qual os agentes financeiros estão submetidos.

Figura 4- Instituições Federais mais demandadas no sistema SeCI



Fonte - Painel de Prevenção do Conflito de Interesses - CGU (Posição 10/07/2022)

Observa-se o fenômeno da concentração de demandas, também, no contexto das ARF, conforme demonstrado na [Tabela 1](#) seguinte.

Tabela 1 - Quantitativo de demandas e servidores por Agência Reguladora

AGÊNCIA	Nº demandas SeCI recebidas	Nº Agentes Públicos	Avaliação pela CEP da Gestão da Ética na Instituição*
ANA	1	357	7 (Estruturada)
ANAC	110	1354	10 (Gestão consolidada e atuante)
ANEEL	9	584	9 (Estruturada)
ANM	12	994	8 (Estruturada)
ANS	168	727	9 (Estruturada)
ANATEL	61	1360	5 (em Estruturação)
ANTAQ	32	496	8 (Estruturada)
ANTT	56	1162	9 (Estruturada)
ANVISA	148	1569	10 (Gestão consolidada e atuante)
ANCINE	9	391	6 (Estruturada)
ANP	41	804	8 (Estruturada)
TOTAL / MÉDIA	647	9.798**	Avaliação Média = 8 (Estruturada)

* Pontuação equivalente a um ponto por questão respondida de forma positiva, dentre 10 itens de indagação.

** Quantidade de Agentes Públicos alcançados pelas Comissões de Ética Setoriais = 905.163 servidores (Cerca de 1,1% destes servidores estão vinculados às Agências Reguladoras)

Fonte: Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Painel disponibilizado com base nos dados consolidados pela CEP/PR, relativa ao ano de 2021.

Os dados demonstram que as três Agências Reguladoras com maior volume de demandas (ANAC, ANS e ANVISA) perfazem juntas 426 consultas, correspondendo a **66%** do total de demandas recebidas no período de análise pelo conjunto das onze ARF via SeCI (647). Em contrapartida, se compararmos o quantitativo de servidores destas três maiores agências (3.650), verificamos que equivale a **37,2%** do total de servidores das ARF (9.798). Ou seja, não seria factível justificar o maior percentual de demandas processado pelas nominadas Agências, com base unicamente no maior quantitativo de servidores.

Interessante pontuar nessa análise que as agências com maior volume de demandas - ANAC, ANS e ANVISA - se situam entre aquelas que possuem as maiores avaliações pela Comissão de Ética Pública em termos de “Gestão da Ética”, com pontuações “10”, “9” e “10”, respectivamente, conforme assinalado na última coluna da Tabela 1. Por outro lado, as agências ANA e ANCINE que possuem baixos quantitativos de demanda, se situam com os níveis mais baixos de avaliação da gestão da ética, com pontuações “7” e “6”, respectivamente. Assim, nos parece pertinente supor que existe uma relação direta entre o grau de maturidade na gestão da ética da Agência Reguladora e o volume de consultas registradas no SeCI. Essa relação poderia ser justificada, pelo menos

de forma parcial, pelo fato dos ambientes institucionais com maior maturidade na gestão da ética e integridade oportunizarem, com maior ênfase, ações de sensibilização dos seus agentes públicos quanto aos riscos de conflito de interesses, o que redundaria em maior conscientização dos servidores quanto a necessidade de adoção de medidas de autotutela, com maior uso do Sistema SeCI, visando dirimir dúvidas e mitigar situações de potencial conflito.

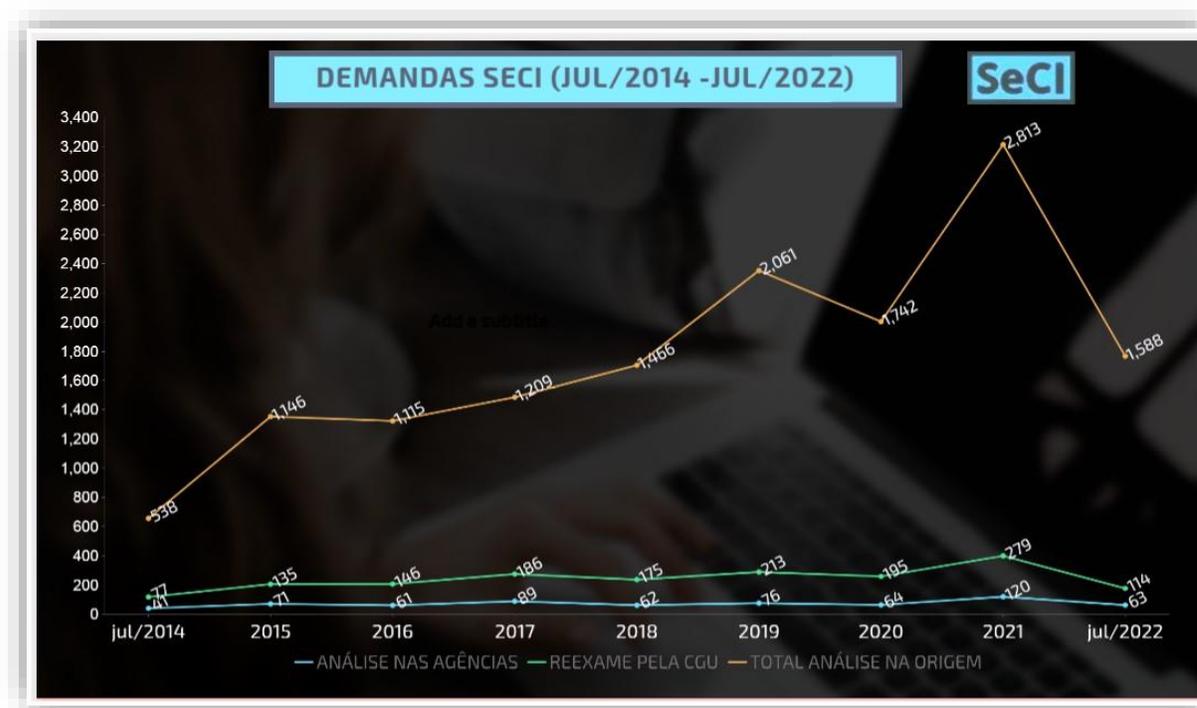
4.1.5 Evolução da demanda anual do SeCI

Primeiramente é preciso observar que o primeiro e último anos da série histórica (2014 e 2022) dizem respeito aos números registrados em aproximadamente metade do ano. Tal fato foi considerado quando dos exames comparativos com os demais anos que completam a série histórica analisada, observando o parâmetro da proporcionalidade.

O volume total de demandas no SeCI (consultas e pedidos de autorização) durante os seus primeiros oito anos de funcionamento foi de 13678 processos, correspondendo a uma média de aproximadamente 1700 demandas/ anuais. Levando em conta tratarem-se de demandas casuísticas que requerem o exame “caso-a-caso”, podemos considerar este quantitativo significativo, sem óbice ao entendimento que foi se consolidando ao longo das análises de que há efetivo potencial de ampliação desse quantitativo com a disseminação do uso do sistema em todas as unidades do PEF.

A [Figura 5](#) seguinte possibilita observar a evolução do volume das demandas do SeCI ao longo do período analisado, considerando as demandas analisadas na origem pelas UG's, as demandas objeto de análise revisional da CGU e o recorte das demandas analisadas no âmbito da ARF.

Figura 5 - Demandas anuais do SeCI por ator



Fonte - Elaboração própria do autor

A curva “total análise na origem”, equivalente ao volume de demandas recebidas via SeCI por todas às UG’s do PEF cadastradas no sistema, demonstra a tendência de crescimento anual no volume de demandas. Importante atentar que o dado do último ano se refere a apenas seis meses de registro.

Cabe registrar que esta tendência de crescimento se manteve ao longo dos oito anos de uso do SeCI, mesmo sem se verificar um expressivo investimento em campanhas de divulgação. Para se ter uma ideia deste crescimento, nos primeiros seis meses de uso do sistema houve 538 demandas registradas para um total de 70 UG’s demandadas pelo sistema (média de 7,7 demandas por UG), enquanto nos seis últimos meses da série analisada, correspondente ao ano de 2022, houve registro de 1588 demandas para um total de 166 UG’s demandadas pelo sistema (média de 9,6 demandas por UG); ou seja, verifica-se um quantitativo proporcionalmente maior.

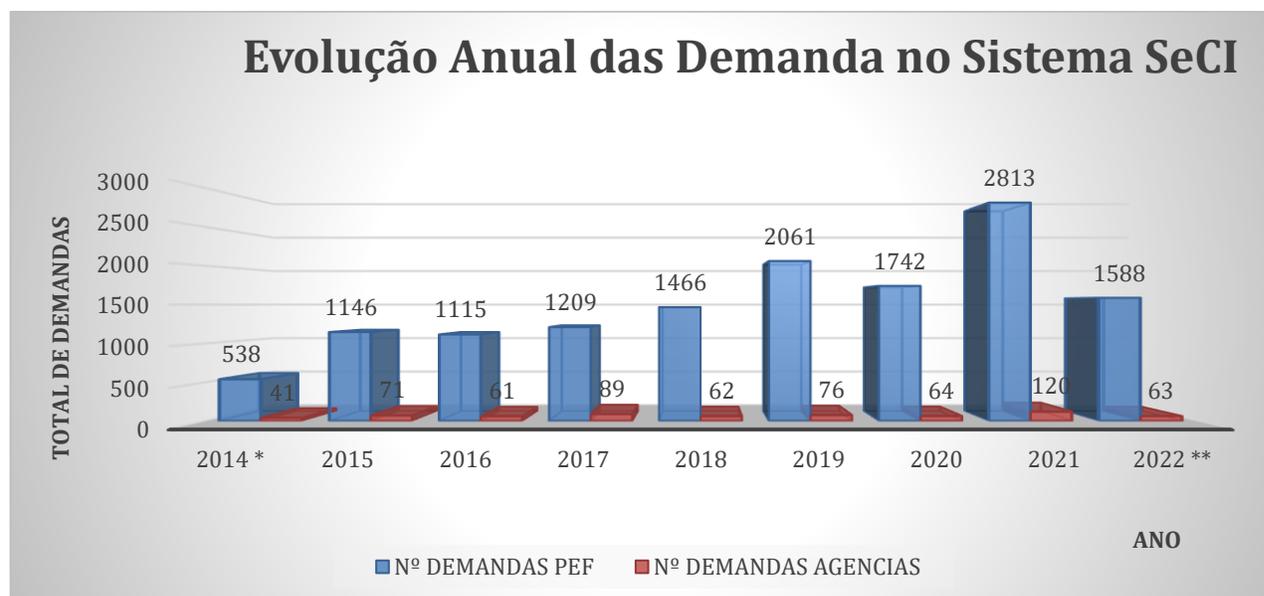
No que se refere às demandas enviadas para a análise revisional da CGU, não observamos o mesmo comportamento, na medida em que o volume de demandas para o órgão de controle tem variado ao longo dos últimos oito anos, sem que se perceba uma propensão clara de crescimento.

Na análise do comportamento anterior temos que levar em consideração que o sistema SeCI encaminha para o exame da CGU, de forma automática, apenas a demanda cuja análise prévia realizada no órgão ou entidade (análise na origem) tenha indicativo de risco de conflito de interesses relevante. Assim, o aumento do volume de demandas na origem não necessariamente corresponderá ao aumento do volume de demandas para a análise revisional do órgão de controle, pois depende do percentual de situações entendidas como em risco de conflito de interesses relevante.

No contexto das considerações do parágrafo anterior, cabe registrar que o percentual de análises prévias (na origem) com indicativo de risco de conflito relevante observou variações ao longo dos últimos anos, com tendência à redução, a saber: 16,2% (2017); 12,5% (2018); 10,8% (2019); 11,8% (2020); 10,7% (2021); 8,1% (2022). Este comportamento justifica, pelo menos parcialmente, o fato relatado de que o volume de consultas do SeCI para a CGU nos últimos oito anos não ter acompanhado o mesmo ritmo de crescimento observado para os órgãos e entidades responsáveis pela análise prévia.

No que se refere às Agências Reguladoras Federais, observa-se que houve variação no volume de consultas registradas no SeCI ao longo dos últimos oito anos, o que também contrasta com o quadro observado em relação ao volume demandado para o conjunto das UG's do PEF. A [Figura 6](#) espelha esta dicotomia de comportamento.

Figura 6- Comportamento anual das demandas no sistema SeCI



Fonte - Elaboração própria do autor

Ainda em relação às ARF, verificamos que o quantitativo de demandas recebidas pelas agências corresponde a 4,7% do total de demandas registradas no Sistema SeCI. O quantitativo de 11 Agências Reguladoras que receberam demandas pelo SeCI, de forma idêntica, corresponde a 4,7% do total de UG's demandadas pelo sistema. Por esta perspectiva, é possível supor que o quantitativo de consultas demandadas pelo SeCI no âmbito destas agências é comparativamente proporcional ao quantitativo demandado para os demais órgãos e entidades do PEF.

Todavia, analisando de forma pormenorizada os dados constantes da [Tabela 2](#) verifica-se que o percentual anual de demandas recebidas pelas ARF relativamente ao total de demandas recebidas pelo SeCI tem oscilado ao longo do período analisado, com leve tendência de queda comparativamente ao percentual médio de todo o período (4,7%). Ao que foi possível presumir, tal situação decorre mais da tendência observada de crescimento anual no volume de demandas recebidas pelas UG's do PEF, do que propriamente pela redução do interesse de consulta por parte dos agentes públicos que atuam nas Agências Reguladoras Federais. De qualquer forma, é aconselhável o monitoramento da situação para avaliar como vai se comportar essa questão nos próximos anos.

Tabela 2 - Demanda anual do sistema SeCI

ANO	ÓRGÃOS E ENTIDADES PEF		AGÊNCIAS REGULADORAS		% DEMANDAS ARF RELATIVAMENTE AO TOTAL DE DEMANDAS (D ÷ B x 100)
	Nº UNIDADES PEF DEMANDADAS NO SECI (A)	Nº DEMANDAS RECEBIDAS NO SECI (B)	Nº ARF DEMANDADAS NO SECI (C)	Nº DEMANDAS RECEBIDAS NO SECI (D)	
2014 *	70	538	5	41	7,6%
2015	105	1146	8	71	6,2%
2016	97	1115	7	61	5,5%
2017	108	1209	8	89	7,4%
2018	121	1466	8	62	4,2%
2019	141	2061	10	76	3,7%
2020	142	1742	10	64	3,7%
2021	174	2813	10	120	4,3%
2022 **	166	1588	10	63	4,0%
TOTAL	-	13678	-	647	4,7% (media)

Fonte: Criação própria do autor, referenciado na base de dados do SeCI

Legenda: * a partir de julho/2014. ** até julho/2022

Assim, se cotejarmos os dados apresentados nos gráficos e tabela anteriores deste item, e respeitados os aspectos peculiares relativos às demandas processadas no contexto da CGU e das Agências Reguladoras, fica demonstrada a perspectiva geral de crescimento do volume anual de demandas processadas pelo SeCI ao longo dos últimos oito anos, e a tendência de que esse movimento tenha continuidade nos próximos anos, considerando os seguintes aspectos:

- a) Perspectiva de cadastramento de órgãos e entidades que ainda não estão uso do no sistema;
- b) Experiencia bem sucedida, no período pandêmico, do trabalho realizado em regime de *home office* ou em regime híbrido (parte presencial e parte à distância) tende a aumentar o interesse do servidor público de buscar a compatibilização do exercício de atividade privada paralelamente ao desempenho da função pública, e
- c) Tendência de flexibilização das restrições e impeditivos de outras atividades pelos agentes públicos, decorrente das limitações no atendimento dos anseios remuneratórios dos servidores e do amadurecimento do processo de estabelecimento de medidas mitigadoras de riscos e de pactuação de “termos de compromisso” pelas equipes de análise.

4.1.6 Status de atendimento das demandas do SeCI

4.1.6.1 Demandas não respondidas

Das 13.678 demandas registradas no SeCI para as UG's do PEF, 742 demandas, correspondentes a 5,4% do total recebido no SeCI, foram criadas, mas não foram objeto de registro de resposta. A distribuição dessa desconformidade ao longo dos anos é a seguinte: 2014 (13); 2015 (44); 2016 (49); 2017 (62); 2018 (65); 2019 (89); 2020 (91); 2021 (191); 2022 (138).

Para este fato, cabem algumas considerações:

- Primeiro, estes dados foram aferidos em 01/02/2023, ou seja, mais de seis meses da data de registro do último processo do período da análise, o que confere um prazo mais do que razoável para processamento das respostas aos processos que já tramitavam pelas áreas de análise;

- O percentual de não resposta observou um acréscimo nos dois últimos anos: 6,8% em 2021, e 8,7% em 2022. Apesar de não ser possível afirmar de forma segura que se trata de uma tendência de crescimento, é importante que a CGU, na condição de instância supervisora das ações de prevenção ao conflito de interesses no âmbito do poder executivo federal, verifique se o movimento de elevação será mantido nos anos vindouros, e busque o diagnóstico de possíveis causas;
- A constatação dessa desconformidade reforça o entendimento sobre a necessidade de a CGU implementar mecanismos de monitoramento do tratamento dado às demandas do SeCI submetidas ao crivo de análise preliminar dos órgãos e entidades, para além das demandas que já são submetidas ao seu exame revisional, e
- No contexto do item anterior, revela-se de especial importância a efetivação da Ação CGU 14 do Plano Anticorrupção do Governo Federal.

Conforme já destacado no [item 4.1.3](#), das 241 Unidades Gestoras que receberam demandas de seus agentes públicos via SeCI, apenas 194 unidades apresentaram respostas no SeCI. Ou seja, ao longo dos oito anos de operacionalização do sistema há um total de 47 unidades que não procederam ao registro de respostas às solicitações, correspondendo a um percentual de aproximadamente 20%. Tal indicador corrobora a necessidade de implementação de ações de monitoramento e outras medidas que possam assegurar o efetivo tratamento e registro das demandas no sistema.

Quando é feito o recorte dessa situação em relação as ARF, estas de forma geral apresentaram as devidas respostas às consultas recebidas pelo sistema, com exceção à Agência Nacional de Águas, cuja única demanda recebida não foi objeto de resposta. Não foi aquilatado o motivo que gerou este não atendimento, por fugir ao escopo da pesquisa, mas se constitui em ponto de alerta para a atividade de monitoramento desta agência e da própria CGU, na medida em que essa inconformidade não se coaduna com o observado nas demais agências.

Cabe registrar, ainda, que dos 1522 processos demandados para análise revisora da CGU, apenas 3 processos não foram examinados pela CGU. Apurou-se, contudo, com base no exame detalhado desses processos, que a falta ou suposta situação de atraso na análise decorreu de atraso na instância de análise na origem, e da demora dos órgãos e

entidades na resposta de PIA (pedido de informação adicional). Tem-se, desse modo, que a CGU tem sido zelosa no cumprimento da atividade de exame revisional.

4.1.6.2 Demandas respondidas fora do prazo

Em média 37% das demandas registradas no SeCI são respondidas pelos órgãos e entidades fora do prazo normativo de 15 dias, estabelecido pela Portaria CGU nº 333/13 (BRASIL, 2013), sendo o tempo médio de resposta da análise na origem de 52 dias. Assim, temos que mais de 1/3 das demandas é respondido com um atraso médio de 37 dias. Tal situação revela a dificuldade que muitas instâncias de análise preliminar das consultas sobre conflito de interesse dos órgãos e entidades enfrentam para atendimento das demandas registradas no SeCI, e sugere que estas áreas, com o apoio e orientação da CGU, devem promover ações no sentido de:

- Incrementar a capacitação das comissões/ comitês de ética, ou instância responsáveis, quanto ao exame técnico das demandas relacionadas ao conflito de interesses;
- Aprimorar a estrutura de funcionamento dessas instâncias, de modo a conferir maior frequência das reuniões colegiadas, e maior tempo para execução das atividades sob suas responsabilidades;
- Execução do trabalho de análise e melhoria do processo de exame das consultas e pedidos de autorização envolvendo o conflito de interesses, de modo a conferir maior celeridade e eficácia ao mesmo.

Nota positiva é que o tempo médio de resposta vem observando uma queda constante e significativa nos últimos 4 anos, a saber: 77 dias (2019); 43 dias (2020); 30 dias (2021) e 26 dias (2022).

Similar à dificuldade observada nas demais UG do PEF, as ARF analisam somente 65 % das consultas no prazo e demandando em média 33 dias para tanto; ou seja, mais do que o dobro do prazo regulamentar. A nota positiva é que praticamente a totalidade da demanda recebida é objeto de resposta, o que demonstra o comprometimento dos analistas dessas agências com o cumprimento da tarefa de exame das consultas recebidas pelo Sistema SeCI.

No que diz respeito ao atendimento das análises revisoras pela CGU, as informações constam do [subitem 4.1.9.3](#) deste trabalho.

4.1.6.3 Demandas frustradas

Do total de 13.678 registros no período, na base de dados do sistema, verificou-se que 3.378 demandas (cerca de 26%) não foram admitidas pelos órgãos e entidades ou observaram perda do objeto da consulta, o que pode ser considerado um quantitativo expressivo e revelador da necessidade de melhor orientação aos agentes públicos quanto à forma de encaminhamento das consultas e pedidos de autorização. Cabe ressaltar ainda que este percentual se manteve relativamente estável durante os anos da série histórica analisada.

Observou-se, em agravamento ao quadro anterior, que mais de 4.000 processos não foram contemplados com a análise de mérito ou com a manifestação final das UG's, considerando que as demandas não foram admitidas, perderam o objeto, ou foram consideradas como situações de impedimentos de outra ordem, o que corresponde a cerca de 1/3 do total recebido de demandas pelo SeCI. Este indicador é preocupante, na medida em que revela um relevante dispêndio de esforço e tempo para exame de situações cuja análise mais aprofundada sob a ótica do “risco de conflito de interesses” se demonstrou desnecessária.

Nesse sentido, considerando a dificuldade observada no cumprimento do prazo de análise, é pertinente intuir que a redução do esforço de análise desses 4 mil processos poderia contribuir em muito para a redução do tempo médio de resposta, e conseqüentemente para a elevação do percentual de cumprimento das análises dentro do prazo normatizado.

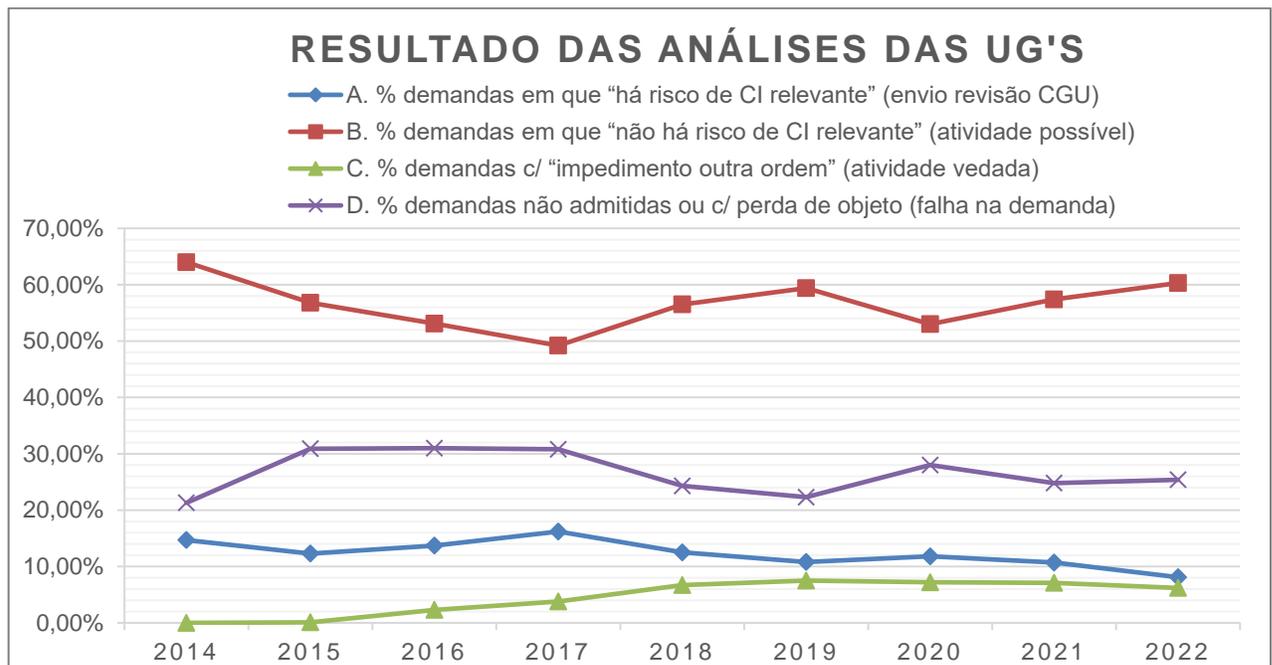
No contexto das ARF, verificou-se a recorrência da situação, na medida em que 22,6% dos exames realizados não admitiram as demandas encaminhadas via SeCI, ou estas tiveram perda de objeto ao longo do processo de análise prévia. Cabe registrar, contudo, que diferentemente do observado em relação ao universo das UG's a amostra com as Agências Reguladoras revelou grande variação deste percentual entre as unidades, conforme demonstram os dados seguintes: 13,1 % na ANVISA; 17,1 % na ANP; 46,9% na ANTAQ e 50 % na ANCINE. Tal fato reforça o entendimento sobre a falta de padronização de critérios nas análises prévias realizadas no âmbito das Agências Reguladoras e a necessidade de tratamento dessa fragilidade pela CGU, como instância supervisor do processo.

A título de contribuição, entende-se que seria uma boa prática a adoção de sistemática de reuniões periódicas conjuntas por segmento de atuação do estado, à exemplo das autarquias que integram o rol das Agências Reguladoras, de forma a favorecer a troca de informações, a atualização dos entendimentos, o compartilhamento de boas práticas do processo de análise, e o nivelamento do conhecimento sobre a matéria de conflito de interesses. Ao que se aferiu pelos questionários de pesquisa aplicados, a implementação de tal sugestão teria uma boa receptividade por parte das equipes técnicas de análise das ARF.

4.1.7 Resultado das “análises prévias” das UG’s e Agências

Considerando os indicadores retratados na tabela constante do [Apêndice E](#), é possível representar os resultados dos exames prévios realizados pelo universo de UG’s do PEF de acordo com a [Figura nº 7](#) seguinte.

Figura 7- Resultado das análises das unidades gestoras do PEF



Fonte - Elaboração própria do autor

Esses dados cotejados com os indicadores constantes do [Apêndice F](#) deste trabalho possibilitam destacar os aspectos consignados nos itens seguintes.

4.1.7.1 Demandas com risco de conflito de interesses relevante

A análise dos dados revelou que do total de 13.678 demandas do SeCI recebidas pelos órgãos e entidades apenas 1.525 (11,8%) casos apresentaram diagnóstico de existência de risco de conflito de interesses relevante e foram submetidos ao exame revisional da CGU. Ou seja, grande parte das dúvidas trazidas pelos agentes públicos não se traduziam em riscos reais, revestindo-se mais em desconhecimento do agente público sobre o assunto ou excesso de zelo deste sobre a matéria, por receio de eventual responsabilização.

Observados de forma mais detalhada, os dados da série histórica, notadamente no período de 2017 a 2022, indicam os seguintes percentuais de situações em que foi diagnosticada a existência de risco de conflito de interesses relevante: 16,2 % (2017); 12,5 % (2018); 10,8 % (2019); 11,8% (2020); 10,7% (2021) e 8,1% (2022). Assim, os dados revelam que os exames prévios realizados pelas UG's além de constarem um percentual relativamente baixo de situações com risco de conflito de interesses reais, também sinalizam a tendência de leve redução deste percentual ao longo dos últimos anos.

Quando analisamos o comportamento dessa situação em relação as ARF, verificamos que em média 20 % das análises observaram risco de conflito de interesses relevantes; ou seja, quase o dobro em relação às demais unidades do PEF. Tal resultado nos parece coerente, na medida em que havia sido objeto de relato desde o início deste estudo a percepção de que as agências reguladoras estão submetidas a um maior grau de exposição ao risco de conflito de interesse, comparativamente ao universo das UG's da Administração Federal.

O percentual de análises anterior com detecção de risco de conflito de interesse relevante, somado aos 12,5 % em média de situações de "Impedimentos de Outra Ordem", redundam em que cerca de 1/3 das análises no âmbito das ARF concluiu pela existência de situações cuja atividade privada é vedada ao servidor ou que se reveste de risco de conflito de interesses real para a instituição, reforçando o entendimento da necessidade de aprimoramento contínuo da atividade preventiva junto aos agentes públicos que atuam nas Agências Reguladoras.

Verifica-se, também, grande variação desse percentual de situações com diagnóstico de risco de conflito de interesses relevantes entre as ARF, indo de 6% na ANS, até 42% na Anvisa, o que levanta duas possibilidades: 1ª) existência de níveis bem

diferenciados de riscos entre as Agências Reguladoras, em função do seu campo de atuação; ou 2ª) falta de padronização de critérios nas análises. Esta última alternativa nos parece mais plausível, considerando as percepções auferidas com a aplicação do questionário de pesquisa junto a representantes das áreas de análise de algumas ARF, conforme será objeto de maiores considerações em tópico específico deste trabalho.

4.1.7.2 Demandas sem risco de conflito de interesses relevante

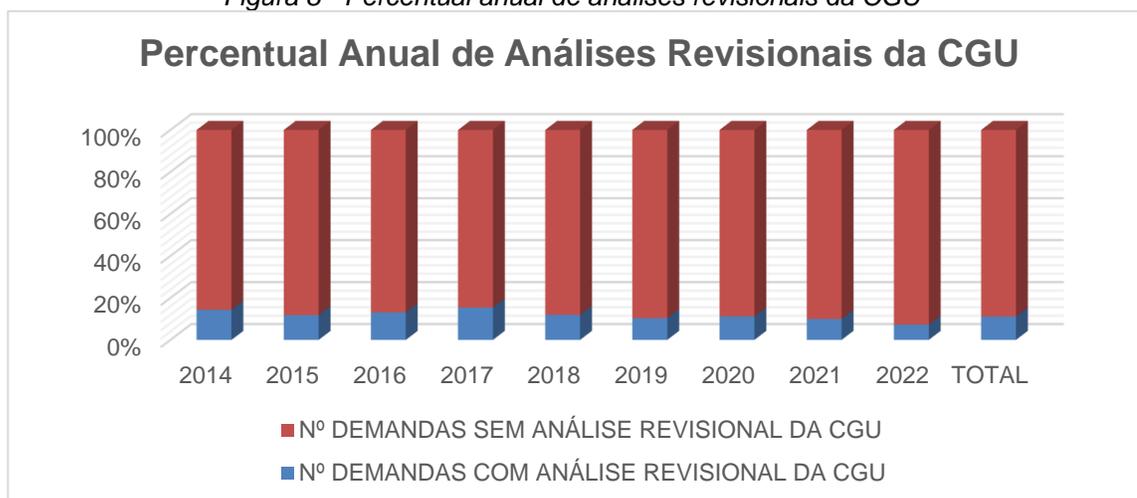
Relativamente ao universo das UG's do PEF, verifica-se relativa estabilidade do percentual de exames prévios que não indicam risco de conflito de interesses relevantes, da ordem de 56,5%.

Quando analisada a situação do contexto das ARF, verificamos que o percentual de exames que não apontam para a existência de risco de conflito de interesses relevantes apesar de elevado é percentualmente menor, localizando-se no patamar de 45,2%; contudo, pode-se observar uma expressiva variação deste percentual entre as agências reguladoras, indo de 12,5% na ANP até 61,3 % da ANS, o que serve de reforço à análise exposta no final do item anterior.

4.1.8 A sistemática de “análise revisional” da CGU

A média de solicitações encaminhadas pelos órgãos e entidades à CGU para análise revisional (reanálise), da ordem de 11,8 % do total de demandas, pode ser considerada reduzida, e tem observado uma leve tendência de redução ao longo dos últimos seis anos, conforme pode se observar na [Figura 8](#).

Figura 8 - Percentual anual de análises revisionais da CGU



Fonte - Elaboração própria do autor

No Âmbito das ARF o percentual de processos enviados para o exame do órgão de controle supervisor é maior, mas mesmo assim o quadro não é muito diferente, considerando que das 647 demandas recebidas pelas agências ao longo do período de análise 520 (80%) não foram objeto de análise revisional da CGU. Isso denota, *a priori*, a importância da boa estruturação e preparo das equipes técnicas envolvidas nas análises prévias sobre os riscos de conflito de interesses, na medida em que a expressiva maioria dos processos não alcançará o exame da CGU.

Se considerarmos que só são submetidos ao exame da CGU as situações em que foi detectado no exame prévio das UG's o risco de conflito de interesse relevante, esse baixo percentual de exame revisional aparentemente demonstraria que parcela expressiva das demandas não contempla riscos relevantes ou estes riscos já foram objeto de equacionamento no curso das análises prévias realizados na origem. Todavia, é pertinente supormos que as situações com maiores exposições aos riscos de conflito de interesses talvez não sejam objeto de consultas formais por parte dos agentes públicos interessados, na medida em que a negativa de uma demanda formalizada no Sistema SeCI poderia frustrar o desejo de exercício de alguma atividade privada paralelamente ao desempenho do cargo ou emprego público, além de repercutir, aos olhos do demandante, como um ato de auto denúncia. Nesse diapasão, a ferramenta de prevenção ao conflito de interesses estaria sendo vista com desconfiança e atraindo sobretudo as consultas sobre as situações em que o servidor no seu exercício de autotutela não identifica maiores problemas e busca legitimá-las.

Esse talvez seja um dos maiores empecilhos a ser superado para conferir efetividade ao SeCI, na condição de ferramenta preventiva ao risco de conflito de interesses. É preciso vencer o ambiente de desconfiança diagnosticado na entrevista com as áreas de análise prévias de diferentes Agências Reguladoras (tópico 4.2 deste estudo) e dotar o Sistema SeCI da necessária credibilidade, pois em sentido contrário, as situações mais sensíveis ao risco de conflito de interesses passariam ao largo das análises orientativas do sistema, restando à ação preventiva a estruturação de mecanismos eficazes de monitoramento, e a implementação de ajustes na legislação vigente, como a obrigatoriedade da realização de prévio pedido de autorização para

exercício de atividades privadas por todos os Agentes Públicos, independentemente de ocupantes de cargos comissionados de hierarquia superior⁴.

A concretização da solução de ajuste normativo proposta é sabidamente complexa, na medida em que o possível aumento do volume de demandas processadas via sistema SeCI confrontaria com a situação de escassez de recursos humanos para realização dos exames das demandas, tanto pelas equipes da análise prévia nas UG's, quanto pela equipe de análise revisional da CGU. O dado da realidade é que justamente essa limitação de recursos humanos levou o órgão de controle a optar no passado pelo modelo de análise revisional apenas das situações consideradas de maior criticidade.

Dado sintomático dessa escassez de recursos humanos para o desempenho da atividade preventiva, conforme já relatado em item anterior deste trabalho, é que menos da metade dos processos submetidos à análise revisional são analisados no prazo e consomem em médio 47 dias para tanto. É notório e digno de elogio o esforço empreendido nos últimos anos para melhorar esse cenário; contudo, a situação não foi plenamente equacionada e se reveste de constante preocupação para as equipes de análise do Controle.

4.1.8.1 Medidas de aprimoramento das análises

Diante de um cenário tão complexo e desafiador, acreditamos que a solução passa necessariamente pela adoção de medidas estruturantes, de forma sistêmica e articulada entre todos os atores do processo. Nesse sentido, e a título de contribuição, o pesquisador apresenta **proposta de medidas estruturantes** no intuito de otimizar o fluxo processual das demandas do SeCI e potencializar o resultado da ação preventiva, quais sejam:

- a) Revisar a tipologia geral das demandas no SeCI, fazendo clara definição dos conceitos de “consulta” e “pedido de autorização”, e criando um terceiro tipo “validação de atividade privada”.
- b) Estabelecer novo rito de processamento dos três tipos de demandas, a partir da seguinte linha de entendimento.

⁴ *Pela legislação vigente apenas os ocupantes de cargos comissionados de hierarquia superior (alto escalão), correspondentes ao nível igual ou superior a DAS-5 (atuais CCE-15 e FCE-15, ou equivalentes), estão obrigados a fazer para a Comissão de Ética Pública -CEP o pedido de autorização para exercício de atividade privada paralelamente ao desempenho da função pública ou durante o período que quarentena.*

- O primeiro tipo (**consulta**) que corresponde a cerca de 1/3 das demandas atuais, deveria observar os seguintes requisitos:
 - i) Teria caráter facultativo;
 - ii) não trataria de situação concreta;
 - iii) não ensejaria o encaminhamento para o exame revisional, podendo ser objeto de pedido de reconsideração ao responsável pela manifestação, visando o esclarecimento de dúvidas remanescentes;
 - iv) não seria objeto de recurso, e
 - v) não teria caráter autorizativo e nem geraria qualquer repercussão de caráter correccional, na medida em que trataria de situações hipotéticas.
- O segundo tipo (**pedido de autorização**), que corresponde a 2/3 das demandas, por sua vez:
 - i) Seria obrigatório e prévio ao exercício de atividade privada;
 - ii) apenas trataria de situações concretas de repercussão futura; ou seja, traria todos os elementos específicos necessários ao detalhamento do caso concreto, com vistas à tomada de decisão do agente público;
 - iii) aplicação estrita dos requisitos de admissibilidade da demanda, sem atendimento dos quais o pedido seria recusado sem análise do mérito;
 - iv) do exame prévio denegatório do pedido na UG, seria possível pedido de reconsideração à autoridade que proferiu a manifestação;
 - v) da manutenção da negativa total ou parcial do pedido de reconsideração, seria possível recurso à CGU;
 - vi) o exame prévio ou o pedido de reconsideração que redundarem em autorização do pedido na UG, teriam eficácia imediata, mas seriam objeto de envio automático para exame revisional da CGU;
 - vii) do exame revisional denegatório no todo ou em parte pela CGU, é facultado o pedido de reconsideração pelo demandante, que será analisado pela autoridade que proferiu a manifestação, com validação do entendimento pela autoridade superior responsável da CGU.
- O terceiro tipo (**Validação de atividade privada**), que atualmente não existe na tipologia de demanda, por sua vez:

- i) Seria obrigatório nas situações em que já ocorre o exercício de atividade privada pelo agente público;
- ii) apenas trataria de situações concretas com repercussão imediata; ou seja, traria todos os elementos específicos necessários ao detalhamento do caso concreto, com vistas à validação ou não da possibilidade de manutenção da atividade privada pelo agente público;
- iii) aplicação estrita dos requisitos de admissibilidade da demanda, sem atendimento dos quais a validação não seria processada e produziria outras repercussões, quais sejam: adequação do pedido no prazo estabelecido, ou regularização da situação, caso finde o prazo de adequação sem reingresso de pedido válido;
- iv) do exame prévio denegatório do pedido de validação pela UG, caberia pedido de reconsideração à autoridade que proferiu a manifestação, ou regularização da situação no prazo estipulado;
- v) da manutenção da negativa total ou parcial do pedido de reconsideração, caberia recurso à CGU, o que sobrestaria a adoção das medidas regularizatórias até a manifestação final da CGU; contudo, findo o prazo recursal sem manifestação do agente público, haveria repercussão com vistas à regularização da situação no prazo estipulado;
- vi) o exame prévio ou o pedido de reconsideração que redundarem em validação do pedido na UG, teriam eficácia imediata, mas seriam objeto de envio automático para exame revisional da CGU;
- vii) do exame revisional denegatório no todo ou em parte pela CGU, é facultado o pedido de reconsideração pelo demandante, que será analisado pela autoridade que proferiu a manifestação, com validação do entendimento pela autoridade superior responsável da CGU;
- viii) vencido o prazo de ingresso do pedido de reconsideração sobre exame revisional denegatório da CGU, ou mantida a manifestação denegatória no exame do pedido de reconsideração, a manifestação contrária, total ou parcial, à validação da atividade privada em exercício será enviada pela autoridade superior responsável da CGU para o órgão

ou entidade onde atua o agente público demandante do pedido de validação, com vistas à adoção das medidas de regularização cabíveis;

ix) no contexto do subitem anterior, o órgão ou entidade deve cientificar o agente público demandante do pedido de validação sobre o entendimento da CGU; estabelecer prazo para cumprimento das medidas de regularização e, ao final deste prazo, informar à área de correição para adoção de exames e outras medidas no âmbito da sua atuação, e

x) a área correcional do órgão ou entidade deve levar em consideração nas suas análises, a atuação de “boa-fé” do agente público demandante do “pedido de validação”, bem como as medidas de regularização efetivamente adotadas pelo mesmo.

- c) Implementar ajustes na legislação vigente, como a introdução de dispositivo de obrigatoriedade da realização de pedido de autorização previamente ao exercício de atividades privadas por todos os ocupantes de funções comissionadas e, também, pelos agentes públicos com maior grau de exposição ao risco de conflito de interesses (reiteração de sugestão no [item 4.1.3](#)); além de dispositivo que estimule o agente público a buscar a regularização das situações em que este risco já tenha se materializado.
- d) Estabelecer programa de “análise e melhoria de processos”, visando o aprimoramento dos fluxos de trabalho das áreas de análise das UG’s do PEF.
- e) Estabelecer programa de capacitação continuada das equipes técnicas envolvidas nas análises prévias e revisionais sobre o risco de conflito de interesses, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e instituições congêneres.
- f) Promover encontros periódicos setoriais de alinhamento com as equipes de análise dos órgãos e entidades do PEF, segregados por áreas afins de atuação do estado (ex.: Encontro com as Agências Reguladoras), de modo a favorecer a troca de informações; a atualização dos entendimentos; o compartilhamento de boas práticas do processo de análise, e o nivelamento do conhecimento sobre a matéria de conflito de interesses, contextualizados à realidade de atuação de cada setor.

- g) Disseminar entendimentos sobre os riscos incidentes por atividade privada específica (Ex.: magistério, consultoria, etc.) e cartilhas de boas práticas, por ocasião dos encontros periódicos de alinhamento; por meio da publicação de orientações técnicas específicas; por intermédio de chats e canais virtuais entre os integrantes da comunidade de análise.
- h) Disponibilizar banco de precedentes, com observância da “Política de Dados Abertos” da Administração Federal e publicação das respectivas compilações, com vistas à disseminação periódica dessas informações.
- i) Estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento em rede do risco de conflito de interesses, no âmbito do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal - SITAI (órgão central em articulação com as unidades setoriais).

4.1.9 Resultado da “análise revisional” da CGU

No que tange ao resultado das análises revisoras realizadas pela CGU, atinentes aos processos em que a análise preliminar dos órgãos e entidades federais identificaram risco de conflito de interesses relevante, durante os primeiros oito anos de operacionalização do SeCI, conforme consta do [Apêndice E](#) “indicadores quantitativos – SeCI”, cabe destacar os seguintes aspectos.

4.1.9.1 Concordância entre as análises prévia e revisional

Do total de 1.522 demandas do SeCI recebidas pela CGU, apenas 513 casos (cerca de 1/3) apresentaram confirmação da existência de risco de conflito de interesses relevante com aderência à análise preliminar feita na origem. No contexto das ARF esse percentual de alinhamento é ainda menor, na medida em que apenas 22% das análises revisionais da CGU apontaram a existência de risco de conflito de interesses relevante.

Além disso, 536 análises da CGU (cerca de 1/3) entenderam pela inexistência de risco de conflito de interesses relevante (10% das análises pela CGU), ou compreenderam tratar-se de “risco de conflito de interesses mitigável” (25,2% das análises pela CGU), revelando divergência relativamente à análise feita na origem. Quando fazemos o recorte dessa análise relativamente às ARF, é possível constatar que de igual modo 1/3 das situações examinadas pela CGU revelou divergência de entendimento, considerando que não foi identificado risco de conflito de interesses relevante ou este risco era mitigável.

Importante esclarecer que o diagnóstico de “risco de conflito de interesses mitigável” corresponde ao entendimento de que a adoção de medidas mitigadoras seria capaz de reduzir o grau de relevância deste risco (impacto x probabilidade), a tal ponto que o risco residual prevalecente seria aceitável, ou seja se situaria dentro do apetite a riscos da instituição, e não impossibilitaria o desempenho da atividade privada demandada pelo agente público interessado.

Assim, os indicadores extraídos dos resultados das análises revisionais da CGU permitem supor que existe um hiato de entendimento técnico sobre a temática do conflito de interesses entre as áreas de análise da gestão e as da esfera de controle. A aderência plena de entendimento em apenas 1/3 dos casos analisados, aliada à dificuldade verificada na análise prévia dos órgãos e entidades quanto à proposição de medidas mitigadoras dos riscos de conflito de interesses identificados, revelam a urgência e oportunidade na adoção de iniciativas que possam promover o alinhamento de entendimentos entre as instâncias de análise (vide rol de sugestões no [item 4.1.8.1](#)).

4.1.9.2 Demandas frustradas na análise revisional da CGU

O exame das análises revisionais da CGU revelou que 286 das demandas recebidas (cerca de 19% total analisado pela CGU), após o crivo da análise prévia dos órgãos e entidades do PEF, ainda se constituíam em situações com perda de objeto ou inadmissibilidade da consulta. Isso somado ao quantitativo de 3.378 casos relatado no [item 4.1.6.3](#), relativo às mesmas situações identificadas no contexto das análises prévias, perfaz um total de 3.664 demandas, cerca de 27% do total de demandas recebidas pelo SeCI, que não deveriam sequer ter tramitado para a análise de mérito da CGU. Tal fato também foi observado em relação às demandas provenientes das Agências Reguladoras e que passaram no crivo do exame revisional da CGU.

Portanto, esse indicador revela situação igualmente preocupante, na medida em que demonstra desalinhamento de entendimentos nas análises e falha na instrução processual, no que tange à aplicação dos requisitos de admissibilidade. É importante que haja o aprimoramento dos procedimentos de exame e dos mecanismos de controle das equipes técnicas responsáveis pela análise prévia, de modo a não acarretar o acréscimo indevido de demandas na carga de trabalho da instância revisora.

4.1.9.3 Análises revisionais fora do prazo

No que diz respeito às análises revisoras da CGU, cabe registrar que esta instância também apresentou dificuldades para cumprimento dos exames dentro do prazo, nos termos do que já foi apresentado no [item 4.1.6.2](#) em relação as ARF e UG's do PEF. Mais da metade das demandas recebidas (56,5%) foram respondidas com atraso médio de 17 dias, considerando que pela norma vigente a CGU tem 15 dias, prorrogáveis por mais 15 dias para concluir o exame revisional.

A nota positiva é que no último ano (2022) observou-se uma expressiva redução no percentual de demandas atendidas fora do prazo (34%), sendo que o tempo médio de resposta igualmente observou uma redução de 47 dias para 29 dias.

Dentre as medidas implementadas que propiciaram esta melhoria nos indicadores de performance da CGU, podemos destacar as seguintes: a) definição de equipe dedicada à atividade; b) execução do projeto de análise e melhoria da atividade de análise de demandas sobre conflito de interesses, e c) adoção de procedimentos e ferramenta para controle da tramitação dos processos de análise.

A adoção exitosa das medidas elencadas no parágrafo anterior, endossa o entendimento exposto anteriormente neste estudo, no sentido da oportunidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementarem medidas análogas, visando a melhoria da performance das suas instâncias responsáveis pelo exame das demandas relacionadas aos riscos de conflito de interesses.

Em que pese o avanço que houve em relação a períodos progressos recentes, os atrasos informados neste item e no [item 4.1.6.2](#) deste trabalho revelam que de uma forma geral todos os atores responsáveis pelas análises e respostas às demandas no SeCI apresentaram dificuldades de execução desta tarefa no prazo estabelecido em norma, constituindo-se em um dos grandes desafios a ser superado, visando conferir maior efetividade ao Sistema SeCI, enquanto ferramenta de prevenção de possíveis situações de conflito de interesses.

4.1.10 Atendimento dos pedidos de informações da CGU

Os Pedidos de Informações Adicionais (PIA's) são instrumentos concebidos para esclarecer de forma eletrônica e ágil os pontos relevantes ao entendimento do caso concreto e permitir a resposta à demanda com a maior celeridade possível. Existe, para

tanto, funcionalidade específica no Sistema SeCI que possibilita a tramitação dos questionamentos e das respostas a estes questionamentos para cada demanda, que recebe um protocolo específico.

Contudo, na prática a utilização desse instrumento tem redundado em agravamento do problema da demora na apresentação das respostas às demandas do SeCI. Os dados levantados ao longo da pesquisa, que constam dos Apêndices “E” e “F” - Tabelas de Indicadores, e são objeto de detalhamento nos parágrafos seguintes corroboram este entendimento.

Se considerarmos todas as UG's, temos que 311 exames revisionais, correspondentes à 20,4% das análises realizadas pela CGU, demandaram a expedição de PIA's. O agravante da situação é que mais da metade desses pedidos não foram respondidos pelos órgãos e entidades dentro do prazo estabelecido e demandaram em média **72 dias para resposta**.

A situação embora menos severa no contexto das ARF também gerou entrave para a fluidez do processo de atendimento das demandas do SeCI, considerando que 14,2 % das análises revisionais da CGU demandaram informações adicionais. Oportuno registrar que aproximadamente 28 % dos PIA's não foram atendidas no prazo e demandaram a média de **36 dias para resposta** pelas Agências Reguladoras. Assim, mesmo estas autarquias que possuem mecanismos mais adequados para o tratamento das demandas sobre conflito de interesses, conforme sinalizam os indicadores e análises detalhadas ao longo deste trabalho, também enfrentam dificuldade para o célere e tempestivo atendimento das solicitações de esclarecimentos e complemento de informações da CGU.

Assim, apesar da expedição dos PIA's suspender, processualmente falando, o prazo para apresentação da resposta à demanda do SeCI, na prática, este instrumento tem contribuído negativamente para aumentar ainda mais o hiato de tempo que decorre da realização da consulta ou do pedido de autorização no sistema e o efetivo recebimento da resposta final pelo agente público interessado. Tal fato, afeta negativamente a efetividade do Sistema, na medida em que as ferramentas de prevenção de risco devem primar pelo requisito da “agilidade” no enfrentamento dos riscos relacionados.

Além disso, este cenário gera dúvidas sobre a adequação da instrução dos processos por ocasião das análises prévias realizadas pelos órgãos e entidades do PEF. Considerando o dado anteriormente apresentado de que cerca de 1/5 dos processos que

tramitaram pelos órgãos e entidades demandou o complemento de informações para viabilizar a manifestação da instância revisora, é legítimo o surgimento das seguintes dúvidas: Houve adequada instrução dos processos na etapa de análise prévia nas UG's? A ausência de todas as informações e esclarecimentos durante a execução da etapa de análise prévia pode ter afetado o adequado exame dos riscos relacionados ao caso concreto? Em que medida tal fato pode ter contribuído para a situação de “desalinhamento de entendimentos entre as análises revisionais da CGU e às análises prévias realizadas pelas equipes das UG's e das ARF”, conforme diagnosticado no [item 4.1.9.1](#) anterior?

Cabe registro positivo, nesse tocante, quanto ao fato de que nos últimos 4 anos se observou sensível redução no tempo médio de resposta aos PIA's, o que demonstra a viabilidade de equacionamento do problema. Ao que se pode apurar, tal fato decorreu do desenvolvimento exitoso do projeto de melhoria da atividade de análise desenvolvido pela Coordenação-Geral de Prevenção ao Conflito de Interesses (CGECI/DPC/CGU) em parceria com a Área de Governança Institucional da CGU (DGI/CGU), e da intensificação do processo de cobrança de resposta pela CGU junto às unidades gestoras, o que demandou tempo e esforço das partes envolvidas. A questão que se impõe, portanto, é a busca de mecanismos que reduzam a necessidade de expedição de pedidos de informações adicionais; que garantam a celeridade no atendimento, e que possibilitem o controle eficiente de prazos.

Diante da situação exposta, entende-se necessária a revisão da sistemática atual de gestão do PIA. Nesse propósito, sugere-se a implementação das seguintes medidas: i) inserção do agente público interessado no rol de destinatários do pedido, sendo instado a contribuir com as informações necessárias ao atendimento do PIA; ii) ajuste da norma procedimental, prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo de atendimento, mediante justificativa fundamentada da área demandada, e a aplicação de sanções pela falta de atendimento sem justa causa; iii) aprimoramento de mecanismo eletrônico de controle do atendimento dos PIA's expedidos; iv) capacitação das áreas responsáveis pela análise preliminar, de modo a haver instrução mais adequada dos processos e consequente redução da necessidade de expedição de PIA's, e v) disseminação de orientações pela CGU com vistas ao aprimoramento dos procedimentos de análise do atendimento dos requisitos de admissibilidade das demandas.

4.1.11 Recursos sobre a análise revisional da CGU

A pesquisa constatou que dos entendimentos manifestos pela CGU na análise revisional de 1540 processos, houve recurso em 72 processos, equivalentes a 4,7%. Cabe salientar que ao longo do período de análise este percentual variou de 3% (no ano de 2015) a 6,9% (no ano de 2018). Acreditamos que o percentual médio de menos de 5 % de recursos sobre as manifestações da instância de análises revisora se apresenta dentro de um parâmetro de normalidade, considerando que as questões submetidas ao crivo de análise da CGU comportam, em tese, riscos de conflito de interesses mais relevantes.

Por outro lado, ao fazermos a análise com base no recorte de processos oriundos das ARF verificamos que a média de recursos se eleva para **7,9 %**, indicando que os casos concretos examinados no contexto dos agentes públicos que atuam nas Agências Reguladoras aparentemente suscitam maior grau de controvérsia, o que pode demandar maior cautela na análise da CGU.

O tempo médio de análise dos recursos pela CGU é em torno de 17 dias, tanto no caso da UG's, quanto das ARF, demonstrando que o órgão de controle tem conseguido cumprir essa tarefa com celeridade, diferentemente da dificuldade observada na etapa de análise revisional.

No que diz respeito ao resultado das análises recursais, podemos observar pelas tabelas dos [Apêndices “E” e “F”](#) que 45 destes recursos, correspondentes à 62,5% do total de recursos, foram negados com manutenção do entendimento da análise revisional. Em relação aos processos oriundos das ARF, verificamos que este percentual não se altera muito, sendo da ordem de 70%.

Temos assim que cerca de **1/3 dos recursos** é acatado, com reconsideração da decisão, ou provimento do pedido. Em que pese isso representar um baixo percentual de processos (aproximadamente 2%) em que houve revisão integral ou parcial do entendimento firmado na análise revisional, correspondentes a um quantitativo de 27 processos, seria importante que a equipe de análise da CGU realizasse o exame pormenorizado dessas situações, com vistas a detectar os pontos de discordância e oportunizar o alinhamento de entendimentos para evitar a recorrência da situação. Com relação aos três recursos cuja decisão foi reconsiderada, o pesquisador inseriu um histórico resumido no tópico de análise qualitativa, por meio do qual se observa que não se tratam de erros na análise revisional propriamente dita.

4.2 Análise dos questionários de pesquisa

No sentido de favorecer o entendimento dos indicadores levantados sobre a gestão das consultas e pedidos de autorização no âmbito das Agências Reguladoras, e considerando a impossibilidade temporal de realização de interação com todas as Agências, foi aplicado questionário de pesquisa junto a agentes públicos atuantes nas áreas de análise prévia das demandas sobre conflito de interesses de 3 (três) diferentes Agências.

Em que pese não ter sido possível colher contribuições de todas as Agências, o procedimento se mostrou muito oportuno e eficaz, na medida em que contemplou a participação das maiores Agências Reguladoras em termos de volume de demandas analisadas, quais sejam: ANS, ANVISA e ANAC, salientando que o conjunto destas três entidades corresponde a 27% do universo de Agências Reguladoras Federais atualmente existentes, e a **66%** do total de demandas recebidas no período de análise pelo conjunto das onze ARF, via SeCI.

De modo a melhor organizar o registro das percepções dos partícipes da pesquisa, e a preservar a identidade dos colaboradores, optamos pela compilação dos principais pontos de entendimentos nos itens seguintes (4.2.1 a 4.2.10), de forma sintetizada, sem identificação do pesquisado, e agrupados de acordo com cada um dos dez temas debatidos.

4.2.1 Avaliação do quantitativo de demandas

Questão da pesquisa: *Durante o período de análise do presente estudo (oito primeiros anos de operacionalização do Sistema SeCI), verificou-se grande variação do número de demandas (consultas sobre possível conflito de interesses e pedidos de autorização) entre os agentes públicos das diferentes agências reguladoras: A ANS registrou a maior média anual, com 21 demandas/ano, ao passo que a ANA registrou uma única demanda em todo o período, sendo que a média entre todas as agências é de 7,4 demandas/ano.*

A diferença de porte entre essas agências não é o único motivador dessa grande variação de demandas entre as agências. Também colaboram para essa variação os seguintes aspectos:

- ✓ O nível de conhecimento sobre a obrigatoriedade da consulta, e a percepção dos servidores sobre a relevância de se realizar o pedido de autorização para exercício de uma atividade privada, o que é influenciado pelo grau de divulgação feito pela agência aos seus servidores;
- ✓ Maior oferta de serviços na área da saúde comparativamente a outras áreas reguladas pelas agências, o que poderia justificar os maiores números de demandas provenientes da ANS e da ANVISA;
- ✓ Relação direta entre o maior número de temas regulados, pois aumentam a possibilidade de ocorrer situações relacionadas a conflito de interesses;
- ✓ Grau de disposição do agente público fazer a consulta, pois se o ele tem a intenção de laborar para um regulado, possivelmente não fará a consulta.

O número médio de demandas recebidas pelo conjunto de todas as agências, cerca de 7 demandas/ano, pode ser considerado “muito baixo”, considerando: O número de servidores que atuam nas Agências Reguladoras (em torno de 10 mil), e o alto nível de qualificação desses servidores, o que gera muitos convites para atuação fora do serviço público.

Foi ressaltado que a interpretação muito restritiva conferida pelo órgão central do SIPEC em relação às Agências Reguladoras pode ser um grande fator de inibição para que um número maior de servidores realize consultas ou busque eventualmente a regularização de alguma situação que envolva o exercício de atividades privadas.

4.2.2 Escolha do tipo de demandas no SeCI

Questão da pesquisa: *Do total de 647 demandas recebidas pelas agências reguladoras, via Sistema SeCI, ao longo do período de estudo, verifica-se que 206 foram classificadas como “Consultas” (32% ou aproximadamente 1/3) e 441 classificadas como “Pedidos de Autorização” (68% ou aproximadamente 2/3).*

Os pesquisados foram unânimes ao manifestarem que não existe um claro entendimento das equipes de análise das agências e nem dos agentes públicos consulentes quanto à diferenciação entre consulta e pedido de autorização, sendo comum

a demanda estar marcada como consulta, mas no teor do documento o agente público solicitar formalmente uma autorização.

Salientou-se que o próprio “Manual do Solicitante do SeCI” não contribui para resolver esta questão, em virtude de não apresentar de forma clara essa distinção.

Ao compilar as manifestações dos questionários de pesquisa, foi possível verificar que os próprios pesquisados possuem percepções distintas sobre essas duas tipologias de demanda, o que reforça sugestão feita no curso deste trabalho no sentido de que sejam revistas as conceituações sobre “consultas” e “pedidos”, e criado um terceiro tipo, acompanhados do redesenho dos fluxos de tramitação do processo.

4.2.3 Resposta às demandas

Questão da pesquisa: *No período de análise, cerca de 1/3 das demandas não foi respondida no prazo pelo conjunto das agências reguladoras, sendo o tempo médio de resposta de 33 dias. A ANS, ANATEL e ANP fogem a esta regra, na medida em que têm mais de 90% de respostas dentro do prazo normativo, e um tempo médio de resposta bem menor de 13, 12 e 10 dias, respectivamente.*

Segundo os pesquisados, a dificuldade de resposta no prazo, pode ser justificada pelos seguintes aspectos:

- ✓ Falta de um processo de análise bem estabelecido;
- ✓ Falta de maior capacitação das equipes de análise, gerando desconhecimento sobre os temas objetos de questionamentos dos agentes públicos;
- ✓ Inexistência de treinamento prévio ao exercício da atividade de análise das demandas sobre conflito de interesse e, regra geral, os analistas aprendem por iniciativa pessoal;
- ✓ Escassez de pessoas nas instâncias que atuam no processo;
- ✓ Falta de maior tempo para dedicação à atividade, pois as pessoas realizam várias outras atividades além das análises de conflito de interesses;
- ✓ Rotatividade da equipe de análise;
- ✓ Não interação do SeCI com o SEI, gerando retrabalho na migração de documentos entre os sistemas;

- ✓ A diversidade das situações submetidas à análise;
- ✓ Não priorização desse processo de trabalho pela alta administração.

No que se refere as medidas e fatores de sucesso que contribuem para a celeridade no atendimento das demandas, foram apresentados os seguintes aspectos:

- ✓ Atuação da Comissão de Ética de modo simplificado de trabalho e com a cobrança de prazos;
- ✓ Trabalhar internamente com prazo de resposta inferior aos 15 dias conferidos pela Portaria Interministerial 333/2013;
- ✓ Trabalho remoto dos membros do colegiado, inclusive com o envio dos seus votos;
- ✓ Apoio da Gerência de Recursos Humanos às atividades da Comissão de Ética e na interlocução com o agente público demandante;
- ✓ Ações em prol do fortalecimento e capacitação da equipe responsável pela análise;
- ✓ Estabelecer medidas para evitar a perda de conhecimento, em função da saída/ rotatividade de pessoal da equipe;
- ✓ Estabelecimento de procedimentos e fluxos de trabalho com definição clara dos papéis e importância da resposta no prazo legal.

Quanto à atuação da CGU, foram apontadas as seguintes ações com vistas à reversão do quadro de atraso no atendimento das demandas do SeCI:

- ✓ Atuar junto às direções das Agências Reguladoras para explicar a importância dessas demandas e das análises tempestivas;
- ✓ Propiciar um canal para que as unidades de gestão de pessoas e as Comissões de Ética pudessem dirimir dúvidas pontuais, de forma célere;
- ✓ Atuar junto ao órgão central do SIPEC com vista a priorizar o atendimento de eventuais consultadas realizadas sobre a temática de conflito de interesses, pois o esse processo não tem sido dinâmico;
- ✓ Promover, periodicamente, capacitações sobre as normas aplicáveis, pois estas oportunidades fomentariam o aprendizado prático e a uniformização de entendimentos.

Sobre a necessidade ou não de revisão do prazo normativo de 15 dias para as análises desse tipo de demanda pelos órgãos e entidades, o entendimento majoritário foi

no sentido de que o cumprimento do prazo é totalmente factível, mediante a adoção da organização do processo de trabalho com norma interna clara que defina os prazos e os papéis internos de cada integrante do órgão que fará a análise, e que haja a escolha de um relator para melhorar a eficiência.

Acrescentou-se que a dilação do prazo criaria apenas uma “zona de conforto” aos órgãos e não resolveria o problema de resposta fora do prazo. Além do que, foi ponderado sobre a necessidade de considerarmos os prejuízos que podem advir ao consulente e à Administração Pública em função de um atraso na resposta.

4.2.4 Frustração da demanda

Questão da pesquisa: *Aproximadamente 23% das demandas não foram objeto de análise pelas agências reguladoras, por motivo de inadmissão ou perda de objeto. Soma-se a esta situação o fato de que das demandas que passaram pelo crivo de admissibilidade nas agências e foram remetidas para a revisão da CGU cerca de 30% também acabaram não sendo analisadas pelos mesmos motivos.*

Os pesquisados manifestaram o entendimento de que o desconhecimento do agente público sobre a temática do conflito de interesses e sobre os procedimentos para formulação das consultas é a causa principal desse problema. Em pesquisa realizada internamente em uma das agências revelou que mais da metade dos agentes públicos respondentes demonstraram não conhecer bem o assunto. Contudo, outro motivo citado é a própria intenção do agente público, que por vezes entende que dar muitas informações aumenta o risco de ter a sua demanda negada.

Especificamente quanto a “perda do objeto”, este problema pode decorrer de outros motivos, não necessariamente ligados ao grau de conhecimento do consulente sobre a matéria do conflito de interesses. A título de exemplo foi citado que o não cumprimento do prazo de 15 dias para recebimento de resposta da consulta formulada pode levar o demandante a desistir da demanda. Nem sempre o agente público pode esperar o tempo necessário pela resposta, além do que nem sempre consegue se antecipar suficientemente quanto à formalização da demanda.

A recorrência dessa situação relativamente aos processos que são submetidos pelas agências ao exame revisional da CGU, ao ver dos pesquisados, é forte indício de falha nos critérios de admissibilidade das demandas pelas áreas responsáveis pela

análise prévia nessas autarquias; contudo, foi ponderado o papel preventivo e orientativo que a CGU deveria ter para evitar esse tipo de problema.

Quando indagados sobre quais medidas poderiam ser adotadas para assegurar consultas mais completas e adequadas, reduzindo o percentual de processos que demandam esforço administrativo sem efetividade? Os consultantes apresentaram o seguinte rol de possíveis ações:

- ✓ A oferta de capacitação regulares, na modalidade online, com base em casos práticos, pode minimizar essa ocorrência, e
- ✓ As unidades competentes para análise poderiam buscar diligenciar o interessado a fim de completar as informações necessárias, antes de devolver a demanda.

4.2.5 Evolução das demandas do SeCI

Questão da pesquisa: *Em 2021, considerando a série histórica desde 2014, observou-se o maior volume de demandas remetidas para a análise das agências reguladoras (120 processos), com duplicação do número de processos relativamente ao ano anterior. Esta tendência de aumento manteve-se em 2022, quando em julho deste ano já se observava o mesmo quantitativo de demandas de todo o ano de 2020 (64 processos).*

Há entendimento entre os pesquisados de que tal fato pode ser reputado a um crescente interesse dos agentes públicos pelo exercício de outras atividades privadas paralelamente ao desempenho das funções públicas, bem como em função da maior divulgação da temática e da ferramenta SeCI junto aos servidores das agências.

Considerou-se pertinente a hipótese de que o referido aumento seria um indicativo do maior grau de conhecimento e preocupação do agente público com a problemática do conflito de interesses e suas consequências. Por outro lado, foi ponderado que a pandemia também pode ter afetado muito essa situação, na medida que os servidores começaram a trabalhar de suas residências, com horários maleáveis e, assim, conseguiram exercer, ou buscaram exercer, outras atividades.

No que tange a existência de outros aspectos que justifiquem o aumento do volume de demandas, foram apresentados os seguintes:

- ✓ A redução do poder aquisitivo dos servidores das agências reguladoras impacta o interesse em desempenhar uma atividade privada de forma paralela;
- ✓ A flexibilização do horário de trabalho com a implantação do mecanismo de *home office*, e
- ✓ A dificuldade de ascensão profissional e, em parte, salarial, no serviço público, muitas vezes injusta, contribui para que os agentes públicos busquem alternativas externas às agências reguladoras para obterem reconhecimento, ascensão profissional e melhoria salarial.

4.2.6 Concordância de entendimentos das análises

Questão da pesquisa: *Ao longo do período do estudo, apenas 22% das análises revisoras da CGU corroboram integralmente o entendimento das análises prévias das agências reguladoras, confirmando a existência de “risco de conflito de interesses relevante não mitigável”. Em sentido oposto, houve divergência de entendimento em 10% das demandas revisadas pela CGU, na medida em que esta se manifestou pela inexistência de “risco de conflito de interesses relevante”.*

Na percepção dos pesquisados, tal fato sinaliza alguns aspectos importantes:

- ✓ A falta de alinhamento, que decorre da falta de entendimento das agências reguladoras de como as situações devem ser tratadas, entre as agências reguladoras e a CGU;
- ✓ As áreas responsáveis pela análise de conflito e interesses nas agências reguladora são muito mais rigorosas do que a CGU para permitir a atividade privada. Esta postura mais conservadora decorre da tentativa de se evitar a captação de seus agentes pelas forças de mercado, até mesmo porque os entendimentos do órgão central do SIPEC em relação à matéria de pessoal assim exigem. Assim, existindo eventual dúvida, e considerando as competências estabelecidas para a CGU em razão do disposto no § 1º do art. 4º e no art. 8º da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, é mais prudente que as agências decidam de forma conservadora, permitindo que a CGU atue na eventual flexibilização;

- ✓ A necessidade de aprimoramento dos entendimentos firmados nas análises prévias das agências reguladoras, e
- ✓ A necessidade de a CGU expor a forma de análise e critérios utilizados na condução dos seus exames.

Quanto às medidas práticas que poderiam ser adotadas pela CGU para o alinhamento de entendimentos relativamente aos casos divergentes, os pesquisados reiteraram os seguintes aspectos:

- ✓ Propiciar um canal para que as unidades de gestão de pessoas e as comissões de ética das agências dirimissem dúvidas, de forma célere;
- ✓ É necessário melhorar e aproximar a “conversa” entre as agências e a CGU;
- ✓ Atuar junto ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC para priorizar o atendimento de eventuais consultadas realizadas sobre a temática de conflito de interesses;
- ✓ Promover reuniões periódicas e capacitações sobre as normas aplicáveis;
- ✓ Produzir e disponibilizar ementário de decisões e entendimentos da CGU.

Foi destacado, também, que a divulgação pela CGU das suas decisões, por meio de um boletim periódico, seria mais efetiva do que o Painel BI que simplesmente divulga os dados de produtividade das análises das consultas. Essa medida permitiria que os analistas tomassem conhecimento de forma mais rápida das decisões proferidas pelo órgão de controle, e ainda que utilizassem as decisões anteriores da CGU na análise de novos pedidos.

4.2.7 Mitigação do risco de conflito de interesses

Questão da pesquisa: *Cerca de 1/4 das análises revisoras da CGU indica “risco de conflito de interesses mitigável”.*

Nesse tocante, os pesquisados têm a percepção de que tal fato não sinaliza a necessidade de aprimoramento das análises prévias das agências reguladoras, na medida em que muitas das vezes as agências já identificam e se manifestam sobre a existência de medidas mitigadoras para tratamento dos riscos de conflito de interesses, sendo natural e de grande valia que a CGU proponha complementos a estas medidas.

Foi colocado de forma franca que as pessoas que fazem as análises têm receio de serem responsabilizadas por uma eventual resposta incorreta, optando por negar o pedido de autorização do que apontar que o conflito é irrelevante e pode ser mitigado. Nesse contexto de justificável receio, é necessário que a CGU capacite os órgãos responsáveis pela análise prévia, em especial quanto aos critérios de análise. Na falta de clareza quanto a estes critérios, a tendência é que órgãos adotem uma postura mais conservadora.

A pouca efetividade no processo de monitoramento a posteriori das possíveis medidas estabelecidas para a mitigação do risco de conflito de interesse, também foi apontada como fator que inibe o maior esforço por parte das equipes de análise das agências na busca de medidas que possam mitigar os riscos identificados e viabilizar o exercício condicionado da atividade privada pleiteada pelo demandante. Nesse sentido, foi sugerido que a CGU promovesse um trabalho junto às agências reguladoras relativamente à implementação de mecanismos que possibilitem o monitoramento das medidas mitigadoras previstas nos termos de compromisso formalizados.

4.2.8 Clareza quanto aos impedimentos de outra ordem

Questão da pesquisa: *Em média, as análises das agências reguladoras apontaram a existência de “impedimento de outra ordem” em 12,5% das demandas recebidas. As análises da CGU sobre os processos que as agências apontaram “risco de conflito de interesses relevante não mitigável”, contudo, detectaram a existência da situação de “impedimento de outra ordem” também em 15% destes processos.*

Na percepção dos pesquisados, a não identificação na análise prévia das agências reguladoras do percentual de “impedimentos de outra ordem” identificado pela CGU, advém tanto da dificuldade das áreas de análise dos órgãos de absorverem o conceito de “impedimento de outra ordem”, quanto decorre da dificuldade de diferenciação das situações que ensejam conflito de interesses (capituladas no art. 5º da LCI) das vedações estabelecidos em outros normativos da administração pública federal.

Como dificuldades para a superação do problema foram argumentados dois aspectos: 1º) a legislação de pessoal das agências é muito restritiva e o alcance do regime de dedicação exclusiva previsto nos arts. 23 e 36-A da Lei n. 10.871/2004 não é muito claro, nem bem discutido pelo órgão central do SIPEC, e 2º) a análise de “impedimentos de outra ordem” deveria a princípio ser feita pela unidade de gestão de pessoas, que é a

unidade competente e responsável por saber quais normas de pessoas proíbem outras atividades; contudo, na prática, essa análise muitas vezes é feita pela comissão de ética ou por servidores de gestão de pessoas que não tem conhecimento profundo sobre as vedações previstas nas normas, o que cria grande dificuldade.

Para o enfrentamento dessas dificuldades, foram apontadas as seguintes medidas:

- ✓ A CGU poderia atuar junto ao órgão central do SIPEC para atualizar os entendimentos sobre a Lei n. 10.871/2004, e para discutir o alcance e a finalidade das vedações estabelecidas;
- ✓ A promoção de capacitações regulares poderia contribuir para uma uniformização das decisões e entendimentos;
- ✓ Estabelecimento de processo de trabalho com clara definição de papéis, de forma que as pessoas/unidades competentes façam a análise preliminar sobre a existência de impedimentos de outra ordem, enquanto outras pessoas/unidades competentes analisem a questão de mérito do conflito de interesses.

4.2.9 Atendimento dos pedidos e informações da CGU

Questão da pesquisa: *Quanto aos “pedidos e informações adicionais” expedidos pela CGU durante o período do estudo: cerca de 14% dos processos requereram este instrumento para subsidiar as análises da instância revisora, e demandaram em média 36 dias para resposta das agências reguladoras, sendo que mais de 1/4 destes pedidos (27%) não foi respondido no prazo estabelecido. Cabe registrar que a ANS e a ANTT fogem a esta regra, na medida em que atenderam a totalidade dos pedidos dentro do prazo, com tempo médio de resposta bem menor de 11 e 4 dias, respectivamente.*

Quanto a esse ponto, reconheceu-se a importância de as análises das demandas no âmbito das agências reguladoras serem completas, apresentando os apontamentos e conclusões essenciais para a tomada de decisão da CGU. Contudo, foi observado que muitas das vezes os pedidos de informações adicionais acrescentam detalhes que não se demonstram imprescindíveis à análise do mérito da demanda. Além disso, frequentemente as informações solicitadas pela CGU não versam sobre questões de pessoal, e a área de gestão de pessoas da agência tem que redirecionar a demanda à

área técnica, que não a entende como prioritária, redundando no alongamento dos prazos de atendimento.

No sentido de reduzir o prazo de resposta das agências reguladoras aos pedidos e informações adicionais da CGU foram sinalizadas as seguintes medidas:

- ✓ A CGU poderia atuar junto à Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras para explicar a importância dessas demandas e das análises tempestivas, reforçando a importância dos subsídios serem prestados de forma completa e no prazo assinalado pela unidade de gestão de pessoas;
- ✓ Os fluxos e normas procedimentais das comissões responsáveis pelas análises das demandas de conflito de interesses devem dispor quanto a forma de atendimento dos pedidos de informações adicionais, de modo a garantir celeridade das agências nas respostas, e
- ✓ A CGU deveria se inteirar mais dos trabalhos realizados pelas agências, de modo a melhor instruir os pedidos de informações adicionais.

4.2.10 Recursos sobre a análise da CGU

Questão da pesquisa: *Quanto aos recursos interpostos pelos agentes públicos, observamos que houve em média 8% de recursos relativamente ao total de análises da CGU, que demandaram 17 dias de resposta e redundaram em 30% de reconsideração da decisão.*

Os pesquisados entendem que este percentual de recursos está dentro da previsibilidade, e que inclusive é um número reduzido. Tal fato pode demonstrar que o processo de análise como um todo está no caminho certo. Contudo, temos que ter uma certa cautela, se considerarmos que este percentual talvez fosse mais alto se os agentes públicos tivessem o total conhecimento de que é possível impetrar recurso contra a decisão da CGU.

Com base nas manifestações dos pesquisados, pode-se supor a necessidade de a CGU aprimorar os procedimentos de divulgação das análises dos recursos, de modo a assegurar que as equipes de análise das agências reguladoras tomem conhecimento das situações que redundaram em reconsideração de suas decisões nas análises revisionais.

Na sistemática atual, segundo argumentado pelos pesquisados, os analistas da Agência necessitam entrar no Sistema SeCI e acompanhar todos os pedidos, em todas as suas etapas, para se inteirar dessa informação. Nesse sentido, foi sugerida a implementação de mecanismo de envio automático de e-mail sinalizando à instituição da resposta ao recurso do agente público demandante, a exemplo do Sistema e-Pessoal do TCU que informa automaticamente sobre as movimentações nos processos das Agências.

4.3 Análise qualitativa

Para concretização dos exames qualitativos foi feito o recorte dos dados do Sistema SeCI relativo à amostra das 11 (onze) Agências Reguladoras Federais, doravante identificadas simplesmente pela sigla “**ARF**”.

Considerando a abrangência do trabalho, que contemplou o exame de 127 processos que tramitaram pelo SeCI, foi necessário plotar os dados em planilha eletrônica, após a depuração de algumas inconsistências verificadas na base de dados e que já foram objeto de consideração no [item 4.1.1](#) deste trabalho. Tal medida visou favorecer os exames comparativos entre as diferentes tipologias de demandas sobre conflito de interesses verificadas, e mostrou-se eficaz ao seu propósito.

Nos subitens seguintes estão destacados os aspectos de maior interesse ao objeto do estudo, salientando que se referem unicamente ao contexto das demandas registradas pelos servidores das Agências no sistema de consultas, não cabendo a extrapolação dessas análises e percepções para o contexto da atuação de todos os agentes públicos do Poder Executivo Federal, em que pese alguns aspectos no contexto da interpretação legal ser perfeitamente aproveitável nas análises em outros contextos institucionais.

4.3.1 Tipos de demandas no SeCI

O exame dos processos revelou que 56 (44%) dos protocolos das demandas foram classificadas pelo agente público como consulta, sendo os 56% restantes, portanto, classificados como pedido de autorização. Tal fato se coaduna com a situação observada no âmbito do universo das UG's que receberam demandas pelo SeCI, pois neste caso também houve preponderância da classificação das demandas como “pedido de autorização para exercício de atividade privada”, da ordem de 65,6%.

No tocante ao indicador anterior, é oportuno reiterar que paira fundada dúvida quanto a correta classificação do tipo da demanda pelo agente público. Conforme detalhado anteriormente nos [itens 4.1.2 e 4.2.2](#) deste trabalho, a desconfiança da consistência da informação registrada pelo próprio consulente advém do diagnóstico da confusão de entendimentos existente sobre os tipos de demandas que o SeCI processa. Na aplicação do questionário de pesquisa foi levantado que muitas das vezes uma demanda classificada como “consulta” na prática se reveste de uma situação de “pedido de autorização”, pois é motivada não pelo esclarecimento de uma dúvida, mas sim pelo desejo de exercício de uma atividade privada paralelamente ao serviço público.

Cabe ainda salientar alguns desafios já explanados nos itens anteriores de análise, tais como: o baixo grau de entendimento do demandante e das próprias áreas de análise quanto a definição de um e outro tipo de demanda; a dificuldade de cumprir o prazo de resposta, tanto na análise prévia, quanto na análise revisional, e a necessidade de aumentar a confiança do usuário no uso do sistema, de modo a conferir maior efetividade ao SeCI, na condição de ferramenta preventiva ao risco de conflito de interesses, as quais, na percepção do pesquisador, sinalizam para a necessidade de implementação urgente de ações de aprimoramento do processo. Nesse sentido, reiteramos o entendimento quanto a oportunidade de implementação da “proposta de medidas estruturantes”, conforme sugestão apresentada de forma detalhada no [item 4.1.8](#) deste relatório.

4.3.2 Perfil dos servidores das Agências usuários do SeCI

Quanto ao perfil dos agentes públicos demandantes, apuramos o seguinte quadro.

Tabela 3 - Perfis dos agentes públicos demandantes

Perfil do Agente Público Demandante	Quantidade de processos demandados (nº)	Percentual em relação ao total de demandas (%)
A. Atua na área meio e não ocupa função comissionada	6	5%
B. Atua na área meio e ocupa função comissionada	18	14%
C. Atua na área fim e não ocupa função comissionada	83	65%
D. Atua na área fim e ocupa função comissionada	17	14%
E. Terceirizado e sem vínculo efetivo com a administração pública (apenas ocupante de cargo comissionado)	3	2%
Total	127	100%

Fonte - Elaboração própria de autor

Os dados acima detalhados, sinalizam que 70% dos demandantes não ocupam funções comissionadas. É ínfimo o número de consultas por parte dos agentes públicos terceirizados ou que não tem um vínculo efetivo com a instituição. Além disto, 80% dos demandantes atuam nas áreas finalísticas das Agências.

Assim, observando o perfil majoritário dos consulentes do SeCI, é pertinente deduzir que as ações preventivas ao problema do conflito de interesses devem ser direcionadas, no contexto da ARF, sobretudo aos agentes públicos detentores de cargos efetivos que atuam em atividades finalísticas, independentemente de serem ocupantes de funções comissionadas; pelo contrário, ao que se apresenta os servidores não comissionados são mais propensos ao exercício de atividades privadas paralelamente ao exercício das atribuições públicas, e neste sentido demandam mais consultas e pedidos para a administração pública.

4.3.3 Atividades privadas demandadas pelos servidores das Agências

A análise dessa tipologia é importante, na medida em que pode não apenas sinalizar as atividades profissionais mais demandadas nas consultas e pedidos do sistema, mas também sinalizar as situações que podem ensejar riscos de conflito de interesses mais relevantes.

Para viabilizar a análise das tipologias de atividades profissionais envolvidas nas demandas sobre conflito de interesses, foram testadas inicialmente 18 tipologias elencadas no [Apêndice B](#) deste trabalho. A partir dos exames qualitativos levados a efeito ao longo da pesquisa, foi possível verificar que os casos retratados na amostra comportaram a redução para um rol de 13 tipologias, cujos temas e subtemas encontram-se listados no [Apêndice D](#). Na consolidação final dos resultados, foi possível aquilatar que apenas 6 destes tipos de atividades profissionais contemplaram o percentual de 83% das situações retratadas nos 127 processos da amostra analisados, conforme detalhado na tabela seguinte.

Tabela 4 - Temas e subtemas de atividades profissionais mais demandadas no SeCI pelos servidores das Agências Reguladoras Federais

TEMA (Tipo de Atividade)	SUBTEMA (Especificação da Atividade)	% *	% **
		Subtema	Tema
A – ATUAÇÃO EM EMPRESA DO MERCADO (inclui autônomo de atividades não especificadas no rol de tipologias)	A.1- Atuar como EMPREGADO de Empresa Privada	25%	31%
	A.2- Participar como SÓCIO de Empresa Privada	10%	
	A.3- Atuar na GERÊNCIA, DIREÇÃO ou ADMINISTRAÇÃO de INSTITUIÇÃO Privada (Empresa, associação, etc.)	7,5%	
	A.4- Exercer ATIVIDADE autônoma ou interagir no mercado	27,5%	
	A.5- Empresa Privada VINCULADA ao agente público ou parente que se relaciona com atividades da agência	30%	
B – MAGISTÉRIO: PALESTRANTE, INSTRUTOR OU PROFESSOR	B.1- Atuar em tema não relacionado às suas atividades públicas	14%	28%
	B.2- Atuar em tema relacionado às suas atividades públicas, para clientela AMPLA	53%	
	B.3- Atuar em tema relacionado às suas atividades públicas, p/ clientela ESPECÍFICA	8%	
	B.4- Atuar em tema relacionado às suas atribuições públicas, p/ clientela ESPECÍFICA que NÃO tenha interesse em processos decisórios da agência	3%	
	B.5- Atuar junto a entidade que possa ter interesse em processos decisórios do órgão ou entidade a que esteja vinculado	22%	
C – PERÍTO, ASSISTENTE TÉCNICO, MEDIADOR	C.1- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	45%	7%
	C.2- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto NÃO relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	22%	
	C.3- Atuar como Assistente Técnico, Perito Extrajudicial e Mediador/Conciliador em demandas envolvendo interesses restritos a pessoas físicas ou jurídicas privadas	33%	
D - CONSULTOR/ PROCURADOR	D.1- Atuar como CONSULTOR em área ou objetos relacionados às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	37,5%	6%
	D.2- Atuar como CONSULTOR em área ou objetos NÃO relacionados às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	50%	
	D.3- Atuar como PROCURADOR de interesses privados	12,5%	
E - ADVOGADO	E.1- ADVOGAR em ramo jurídico relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções, ou contra a fazenda nacional.	50%	6%
	E.2- ADVOGAR em ramo jurídico NÃO relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções, e NEM contra a fazenda nacional.	50%	
F - ATUAÇÃO PRIVADA DE CÔNJUGE, PARENTE OU AMIGO ÍNTIMO	F.1- Cônjuge ou parente atua em área relacionada às atividades da agência.	100%	5%
	F.2- Amigo ou pessoa próxima sem grau de parentesco que pode ter interesse relacionado às atividades do servidor ou da agência.	0%	

Fonte – Elaboração própria do autor

Observação: * Percentual em relação ao tema específico da demanda

** Percentual em relação ao total de demandas das Agências Reguladoras no Sistema SeCI.

Os dados sintetizados na tabela anterior demonstram que existe uma grande concentração de demandas dos agentes públicos que atuam no âmbito da ARF em algumas atividades profissionais. Se levarmos em consideração as duas tipologias mais demandadas, quais sejam: Atuação em empresa do mercado (inclui autônomo de atividades não especificadas no rol de tipologias), e atuação na atividade de magistério (*lato sensu*: incluindo palestrante, instrutor, professor, etc.), verificamos que juntas elas correspondem a aproximadamente 60% do total de demandas dos servidores das agências. Ou seja, na impossibilidade de aprofundar estudos e cartilhas de esclarecimento para um leque amplo de atividades, seria plenamente justificável a priorização destas duas temáticas. Isso, no entender do pesquisador, seria especialmente interessante se pensarmos no desenvolvimento de ferramentas de “Inteligência Artificial” que pudessem automatizar o processo de atendimento das consultas e pedidos de autorização relacionados aos riscos de conflito de interesses.

Se considerarmos as quatro tipologias de atividades profissionais privadas mais demandadas, elas cobririam praticamente 3/4 do total de demandas dos agentes públicos das ARF, o que podemos considerar um percentual alto e que retrata bem o grau de elevada concentração das demandas relativamente a essa tipologia.

Levando em conta as limitações de tempo e de escopo deste estudo, vamos nos subitens seguintes destacar alguns aspectos técnicos relacionados a cada uma dos 4 (quatro) tipos de atividades privadas mais demandadas, contemplando informações sobre as medidas mitigadoras recomendadas para a prevenção dos riscos de conflito de interesses associados ao exercício da atividade. Importante ressaltar que o rol de medidas mitigadoras foi consolidado considerando apenas as manifestações nas análises revisionais da CGU, não se tratando de uma listagem exaustiva de medidas e nem cabendo sua aplicação de forma generalizada. Assim, as medidas constantes da listagem devem ser selecionadas e aplicadas de forma parcimoniosa, considerando as características, especificidades e peculiaridades da análise de cada caso.

Importa destacar, ainda, que as considerações e aspectos pontuados nos subitens seguintes não tem a pretensão de tentar esgotar o assunto de cada atividade, pois a análise completa pela complexidade demandaria a realização de trabalhos específicos. Portanto, o relato nos próximos quatro subitens tem o propósito maior de:

- ✓ Ampliar a percepção do leitor em geral sobre a complexidade na identificação dos riscos de conflito de interesses relacionados às diferentes atividades profissionais privadas;
- ✓ Compartilhar sugestões e alguns pontos de atenção com as pessoas que já militam na seara da prevenção dos riscos de conflito de interesses na administração pública, e
- ✓ Estimular o aprofundamento do debate sobre o processo de aferição do grau de relevância dos riscos envolvidos no exercício de determinadas atividades profissionais privadas paralelamente ao desempenho da função de servidor da Agência Reguladora.

4.3.3.1 Atuação do servidor em empresa do mercado

Preliminarmente, é importante destacar que esta tipologia na sua composição contemplou a atuação do servidor no mercado como autônomo de atividades não especificadas no rol de outros tipos de atividades deste estudo (Ex.: advogado, perito, professor etc.).

Aspecto fundamental no debate sobre a possibilidade de o agente público desempenhar atividade no mercado paralelamente ao exercício da função pública reside na confrontação entre as disposições legais vigentes no âmbito das Agências Reguladoras e as normas aplicadas especificamente sobre a matéria do conflito de interesses.

Nos termos da alínea "c" do inciso II do art. 23 e do art. 36-A, ambos da Lei nº 10.871/2004, combinados com entendimentos exarados pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, temos a vedação geral de que os servidores das Agências Reguladoras não podem exercer outra atividade profissional, com exceção das acumulações constitucionalmente permitidas e da atividade de magistério particular. Dessa forma, o interessado estaria impedido de exercer as atividades de profissões privadas, de forma remunerada.

No entanto, a CGU ressaltou em alguma de suas análises que muito embora o impedimento apresentado seja suficiente em muitos dos casos para negar ao interessado a autorização pleiteada, não deve ser utilizado para justificar a possível existência de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813/2013. Importante observar que em muitas das análises revisionais o órgão de controle, apoiado no preceito do inc V do art.

8º da Lei nº 12.813/2013 e no exame de riscos que enseja o caso concreto em análise, flexibiliza o entendimento da vedação geral, entendendo da possibilidade de atuação mediante a formalização de termo de compromisso do agente público interessado se obrigando a cumprir rol determinado de medidas mitigadoras do risco de conflito de interesses.

No entender deste pesquisador a vedação legal estabelecida a quase duas décadas atrás, notadamente a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, deve ser revista considerando que da sua edição para os dias de hoje houve um aprimoramento nas estruturas e mecanismos de governança, transparência, integridade e controle que conferem oportunidade de efetiva mitigação de riscos, salientando que os mecanismos de correição do estado também se aprimoraram e atuam de forma estruturada e sistêmica, tendo a Corregedoria-Geral da União como cabeça deste sistema correcional.

De outro lado, corroborando o argumento anterior, verificamos o histórico da crise fiscal do estado e o aperto constante a que está submetido o gasto público, o que tem levado à perda do poder de compra dos salários dos servidores, à diminuição da capacidade de negociação da administração pública e, conseqüentemente, a tensão crescente nos debates visando a reposição salarial. Neste ambiente de atrito e de previsíveis impactos negativos para o resultado da prestação de serviços à sociedade, a flexibilização da relação de trabalho entre a administração pública e seu quadro de servidores, seja da administração direta, quanto na indireta, com a ampliação da possibilidade de atuação privada paralelamente ao desempenho da função pública se mostra um caminho a ser melhor pavimentado.

Me parece que este é um movimento natural, inevitável e que se observarmos bem já vem ocorrendo, haja visto o exemplo do exercício da atividade de magistério, que será melhor detalhado no próximo subitem. Se anteriormente os pedidos eram negados com certa frequência, hoje a regra geral é da possibilidade do exercício do magistério, conforme preconizado pela instancia ética superior (Comissão de Ética Pública), sendo a vedação para hipóteses específica, detalhadas em norma.

Assim, entendo oportuno que as áreas responsáveis pela gestão e modernização do estado, e pelo aprimoramento dos mecanismos de prevenção de riscos e proteção da integridade das instituições públicas, incluídas aí as instâncias cabíveis no âmbito da Agências Reguladoras, atuem no sentido de aperfeiçoar os normativos vigentes, de modo

a ajustar a rigidez exagerada atual, a flexibilizar situações cujo risco de conflito de interesses não se mostre relevante, e a estabelecer mecanismos de mitigação, monitoramento e controle que protejam e resguardem o interesse público.

No que diz respeito às medidas de mitigação de riscos de conflito de interesses relacionadas ao exercício condicional de atividades pelo agente público no mercado, detalho a seguir rol de medidas preconizadas pela CGU em inúmeros processos analisados no estudo, alertando, por oportuno e necessário, que a aplicação ou não de cada ação mitigadora deve levar em consideração o contexto institucional e as especificidades do caso concreto, não devendo, portanto, ser aplicado rol de medidas de forma automática e descontextualizada, sob pena de perder-se a efetividade da prevenção do riscos existente.

Quadro 1 - Medidas mitigadoras para atuação do agente público em empresa do mercado

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS Atuação do Agente Público em Empresa do Mercado
<p>O servidor pode ser autorizado a exercer a atividade xxxxxxxx no mercado, desde que, mediante a assinatura de termo de compromisso formal junto à área responsável da agência e à sua chefia imediata, comprometa-se a:</p> <p>a) Não divulgar ou fazer uso de informação privilegiada e/ou confidencial, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas durante o seu labor na Agência ainda que a título exemplificativo para fins didáticos (citar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XV, alínea "m", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, art. 5º, inciso I, da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013 e Código de Ética da Agência, se for o caso);</p> <p>b) Não atuar, ainda que informalmente, junto à Agência, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses de seu contratante ou empregador em âmbito privado (citar art. 5º, inciso IV, da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013 e Código de Ética da Agência);</p> <p>c) Não prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela Agência (citar art. 5º, inciso VII, da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013 e Código de Ética da Agência);</p> <p>d) Não exercer atividades que possam ser entendidas como serviços de consultoria de qualquer natureza, incluindo capacitações em turmas fechadas <i>in company</i>, bem</p>

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS**Atuação do Agente Público em Empresa do Mercado**

- como capacitações voltadas para atender às necessidades específicas de uma determinada empresa, com conteúdo personalizado e adaptado à realidade do cliente (citar art. 5º, inciso IV, da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013);
- e) Abster-se de qualquer atuação institucional em relação a pessoa para a qual preste serviços, em respeito aos institutos do impedimento e da suspeição (citar Lei n. 9.784/99, arts. 18 e 19 e Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alínea "u", e inciso XV, alíneas "a" e "p", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994);
- f) Adotar postura transparente em relação às suas atividades e interesses privados que possam interferir no desempenho de sua função pública e revelar à sua chefia imediata e superiores hierárquicos, periodicamente, a natureza dos serviços prestados, a identificação do tomador do serviço, bem como o seu público-alvo (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alínea "u", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, e art. 5º, incisos II e III, da Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013);
- g) Não utilizar as instalações, equipamentos, rotinas e materiais de trabalho, processos, sistemas de informação e rede eletrônica de comunicações da Agência para assuntos diversos aos do exercício de suas atribuições na autarquia (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alínea "u", e inciso XV, alínea "a", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, Código de Ética da Agência, se for o caso);
- h) Não exercer atividades que sejam incompatíveis com seu horário de trabalho na Agência (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alínea "l", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, e Código de Ética Agência, se for o caso);
- i) Adotar conduta pessoal e profissional compatíveis com o regramento técnico, disciplinar e ético recomendado pela Agência (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XV, alínea "b", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994);
- j) Abster-se, a não ser que seja autorizado oficialmente pela Agência, de se identificar como interlocutor oficial da Agência, ficando claro que o vínculo funcional não o

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS

Atuação do Agente Público em Empresa do Mercado

- credencia a se manifestar em nome da instituição (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alínea "h", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994);
- k) Não utilizar seu cargo, posto ou função ocupada na Agência, bem como o nome da Agência, para promover causas estranhas ao interesse público, ainda que os eventuais beneficiários não estejam sujeitos à regulação ou fiscalização da Agência e que não tenham interesse ou possam ser beneficiários de decisão da Agência (citar Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Capítulo I, inciso XIV, alíneas "t" e "u", aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, e Código de Ética da Agência, se for o caso); e
- l) Comunicar imediatamente qualquer situação que possa ensejar risco de conflito de interesses, ou a presunção de sua existência, ao superior hierárquico (citar art. 116, inciso VI da Lei n. 8.112/1990).
- m) Deve declarar-se impedido de atuar em qualquer processo, no âmbito da Agência que envolva os interesses da empresa de que pretende participar, (citar inciso V do art. 5º da Lei nº 12.813/2013).

Fonte - Protocolos de Análise das Demandas das Agências no SeCI - Período de Julho/2014 a julho/2022

4.3.3.2 Atuação do servidor na atividade de magistério

Preliminarmente, é importante frisar que a atividade de magistério deve ser entendida no sentido *lato sensu*, compreendendo um grande leque de ações, tais como: ministrar aulas; proferir palestras; praticar instrutoria; atuar como facilitador, e atividades correlatas de coordenador, monitor, avaliador, integrante de banca examinadora de discente, redator ou debatedor; portanto, a atividade de magistério nesse contexto não se restringe à atuação como professor.

Se no passado existia certa polêmica quanto ao agente público atuar na atividade magistério, ao longo dos últimos anos essa questão vem sendo pacificada. A elevação do nível de capacitação e do grau de titulação que muitos servidores têm alcançado, no contexto da política de modernização de estado e do processo contínuo de profissionalização que a atividade pública federal tem sido submetida, tem contribuído para a pacificação do entendimento e acaba por atrair a perspectiva de atuação nessa seara. Em muitos dos casos se trata de um legítimo interesse do servidor de realização

profissional e de aplicação integral do cabedal de conhecimento adquirido. Nesse sentido, temos que a regra atual prevalecente é da possibilidade de exercício do magistério privado, obviamente considerado alguns condicionantes.

A CGU, atendida com este processo de alinhamento e considerando as diretrizes postas pela Orientação Normativa CGU nº 02/2014, tem autorizado o exercício das atividades de magistério quando não há incompatibilidade de horário e nem incidência de hipóteses de vedação. Convém ressaltar que a ON nº 02/2014, ao dispor sobre o exercício de atividades de magistério por agentes públicos do Poder Executivo federal, buscou harmonizar as limitações da Lei nº 12.813/2013 com o tratamento dado à essa temática por outros normativos, dentre eles a própria Constituição Federal, que, nos incisos IV e IX de seu artigo 5º, assegura a livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

O ponto de atenção maior aqui é não haver confusão entre esta atividade com a de “consultoria”. No âmbito das Agências Reguladoras a orientação é que o servidor se abstenha de exercer a atividade de magistério, caso a instituição contratante seja empresa cuja atividade seja fiscalizada, regulada ou controlada pela Agência. Fora essa situação é possível o exercício do magistério pelo interessado, desde que respeitadas as condicionantes.

Importante o analista observar se essa atividade de magistério será exercida no interesse institucional ou no interesse privado do agente público. Caso prevaleça o interesse institucional, é vedado o recebimento de remuneração de origem privada pelo agente público, ressalvada a possibilidade de indenização por transporte, alimentação e hospedagem, total ou parcialmente, pela instituição promotora.

A Comissão de Ética Pública - CEP - foi além pois ao regulamentar a matéria por meio da Resolução nº 16, de 14 de fevereiro de 2022, estabeleceu no seu art. 6º que as atividades referidas dispensam a consulta prévia acerca da existência de conflitos de interesses e o pedido de autorização para exercício de atividade privada. Assim, a consulta apenas é feita em situação específica: caso o público-alvo do curso oferecido tenha interesse em decisão do agente público que o ministra ou da instituição ou colegiado ao qual ele pertença.

Quadro 2 - Medidas mitigadoras para atuação do agente público no magistério

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS Atuação do Agente Público no Magistério
<p>Considerando as diretrizes postas pela Orientação Normativa CGU nº 02/2014, é possível o exercício do magistério pelo interessado, desde que se comprometa, mediante assinatura de termo de compromisso formal junto à Comissão de Ética da Agência e à sua chefia imediata, a obedecer às seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Não prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela Agência;b) Não divulgar ou fazer uso de informação privilegiada e ou confidencial, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas durante o seu labor na Agência, ainda que a título exemplificativo para fins didáticos;c) Informar à sua Chefia Imediata sobre a sua atividade de magistério;d) Adotar conduta pessoal e profissional compatíveis com o regramento técnico, disciplinar e ético recomendado pela Agência;e) Abster-se, a não ser que seja autorizado oficialmente pela Agência, de se identificar como interlocutor oficial da Agência, ficando claro que o vínculo funcional não o credencia a se manifestar em nome da instituição;f) Não utilizar seu cargo, posto ou função ocupada na Agência, bem como o nome da Agência, para promover causas estranhas ao interesse público, ainda que os eventuais beneficiários não estejam sujeitos à regulação ou fiscalização da Agência e que não tenham interesse ou possam ser beneficiários de decisão da Agência;g) Abster-se de qualquer atuação institucional em relação a pessoa para a qual preste serviços, em respeito aos Institutos do Impedimento e da Suspeição, inscritos na Lei nº 9.784/99;h) Adotar postura transparente em relação às suas atividades e interesses privados que possam interferir no desempenho de sua função pública e revelar à sua chefia imediata e superiores hierárquicos, periodicamente, a natureza dos serviços prestados, a identificação do tomador do serviço, bem como o seu público-alvo;i) Não exercer atividades que sejam incompatíveis com seu horário de trabalho na Agência;

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS

Atuação do Agente Público no Magistério

- j) Não prestar serviços que possam ser entendidos como atividade de consultoria, assessoria
- k) Deixar claro, em suas publicações e manifestações, que as opiniões ali expostas são de caráter pessoal e não refletem, necessariamente, a posição oficial da Agência sobre os mesmos assuntos;
- l) Não utilizar as instalações, equipamentos, materiais e rotinas de trabalho, processos e sistemas internos e rede eletrônica de informação e comunicações da Agência em assuntos relacionados às suas atividades privadas.

Fonte - Protocolos de Análise das Demandas das Agências no SeCI - Período de Julho/2014 a julho/2022

Além do rol de possíveis medidas mitigadoras organizadas no quadro anterior, este pesquisador aponta, em contribuição ao trabalho de análise das Agências, e baseado na lógica observada nos processos analisados durante o estudo, o seguinte roteiro para a análise de pedido do agente público para exercício de magistério:

- a) (*Reflexão relativa ao objeto*) O tema é relacionado ao campo de atuação do servidor e da agência?
- b) (*Reflexão relativa ao interesse da agência*) O interesse da atividade de magistério é de caráter institucional ou de caráter privado (do próprio agente público)?
- c) (*Reflexão relativa ao interesse privado*) A instituição privada participe da iniciativa tem relacionamento/ interesse, direto ou indireto, na decisão do agente ou da Agência Reguladora?
- d) (*Reflexão relativa à clientela*) A clientela alvo da atividade de magistério é ampla ou específica?
- e) (*Reflexão relativa à sensibilidade da temática*) A temática específica a ser abordada é sensível às atividades desempenhadas pelo servidor ou pela agência?
- f) (*Reflexão relativa à possibilidade de prevenção*) É possível a mitigação dos riscos?

Cabe observar que contemplam riscos de maior relevância as atividades de magistério relacionadas ao campo de atuação da Agência; cujo interesse seja de caráter

privado; que envolvam terceiros com interesse nas decisões do servidor ou da autarquia; cuja clientela alvo é específica, e a temática a ser abordada é sensível ao alcance dos objetivos estratégicos institucionais. Por via de consequência, quanto maior o conjunto de elementos que atraem riscos, maior será o desafio no estabelecimento de medidas de mitigação dos mesmos. Ressalte-se que não basta vislumbrar um rol de medidas mitigadoras, é necessário que elas sejam monitoráveis, suficientes e efetivas ao rebaixamento do grau de relevância do risco, e que sejam objeto de pactuação formal com o servidor interessado.

4.3.3.3 Atuação do servidor como perito, assistente técnico e mediador

Em que pese tratar-se de um tema sensível e que comporta até hoje controvérsia, foi possível aferir, no bojo das análises da CGU sobre esta questão, manifestação no sentido de que o agente público, ao ser nomeado pelo juiz como perito judicial, em tese, não irá atuar especificamente em prol de interesses de uma das partes do processo, mas sim para assessorar imparcialmente a autoridade que o nomeou, constituindo-se em trabalho eminentemente técnico.

Corroborando esse entendimento, a previsão do art. 149 do CPC - Código de Processo Civil que estabelece que Perito Judicial é um auxiliar do Juiz, nomeado por este como "AD HOC":

Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias. (Grifos nossos)

A Resolução nº 233, de 13 de julho de 2016, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no mesmo sentido, ao dispor sobre a criação de cadastro de profissionais e órgãos técnicos ou científicos no âmbito da Justiça de primeiro e segundo graus, não estabeleceu óbices à escolha de agente público vinculado ao poder Executivo federal como perito judicial. Entende-se, com base nesses ditames normativos, que o agente público, mesmo que seja servidor de uma Agência Reguladora, poderia ser nomeado como perito judicial, por tratar-se de atividade de cunho técnico e natureza pública. Desse modo, em geral, negar totalmente o exercício da atividade de perícia judicial poderia ser entendida como uma medida desproporcional.

Assim, a CGU firmou em análises revisionais o entendimento de que o servidor de uma Agência poderia exercer a atividade de Perito Judicial em processos judiciais em paralelo ao exercício de seu cargo sem incorrer em risco relevante de conflito de interesses, mediante o cumprimento de condicionantes, conforme detalhado a seguir.

Quadro 3 - Medidas mitigadoras para atuação do agente público como perito judicial

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS Atuação do Agente Público como Perito Judicial
<p>O servidor da Agência poderá exercer a atividade de Perito Judicial em processos judiciais, desde que se comprometa, mediante a assinatura de Termo de Compromisso junto à Agência, a observar as seguintes condicionantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Resguardar o uso ou divulgação de informações privilegiadas acessadas no exercício de suas atribuições na Agência, b) Não atuar como Perito Judicial em processos judiciais dos quais a Agência ou a União seja parte; c) Não atuar, ainda que informalmente, junto a Agência como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados; d) Não vincular sua atuação como perito judicial ao nome e à imagem da Agência, tampouco se utilizar de sua condição de servidor da Autarquia para angariar clientela; e) Não exercer atividades que sejam incompatíveis com seu horário de trabalho na Agência; e f) Orientar sua atuação como Perito Judicial sempre em direção ao interesse público, isenta da influência de interesses privados.

Fonte - Protocolos de Análise das Demandas das Agências no SeCI - Período de Julho/2014 a julho/2022.

Quanto ao exercício das atividades de conciliação, mediação e/ou arbitragem, cabe esclarecer que esses são os três principais métodos extrajudiciais de solução de controvérsias e foram reguladas pela Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Na mediação, um terceiro imparcial, auxilia as partes na busca de uma solução satisfatória para ambas, sem, contudo, opinar diretamente sobre a lide em questão. Já na conciliação, o terceiro exerce a mesma função descrita no parágrafo anterior com a diferença de que na sua intervenção, o conciliador opina e propõe soluções para a resolução da lide. Por

fim, a arbitragem é o processo em que as partes em conflito atribuem poderes a outra pessoa, ou pessoas, para decidirem por elas o objeto do conflito existente, desde que os árbitros sejam imparciais e normalmente especialistas na matéria a ser disputada.

Em alinhamento com o posicionamento da Comissão de Ética, a CGU manifestou entendimento nos processos analisados, no sentido de que, a princípio, não há conflito de interesses relevante entre as atribuições do cargo público e as atividades descritas no parágrafo anterior, quais sejam, conciliação, mediação e arbitragem.

Em defesa do aspecto preventivo que deve nortear o trato da matéria do conflito de interesses, mesmo considerando o entendimento exposto no parágrafo anterior, em geral têm sido estabelecidos alguns condicionantes ao exercício das citadas atividades, conforme explicitados no quadro a seguir.

Quadro 4 - Medidas mitigadoras para atuação do agente público como conciliador, mediador ou árbitro

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS
Atuação do Agente Público como Conciliador, Mediador ou Árbitro
<p>o servidor da Agência poderá exercer a atividade de conciliador, mediador e/ou árbitro, desde que se comprometa, mediante a assinatura de Termo de Compromisso junto à Agência, a observar as seguintes condicionantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não fazer uso ou divulgar informação privilegiada a que tenha tido acesso em função do exercício de atividades na Agência; b) Não se valer de sua condição funcional para obter vantagens em sua atividade particular; c) Não praticar atos que possam transmitir à opinião pública dúvida a respeito da integridade, moralidade, clareza de posições e decoro do emprego público e; d) Não participar de procedimentos de conciliação, mediação e arbitragem que envolvam a Fazenda Pública e possuam como quaisquer das partes entidades relacionadas ao setor regulado de telecomunicações e radiodifusão.

Fonte - Protocolos de Análise das Demandas das Agências no SeCI - Período de Julho/2014 a julho/2022.

4.3.3.4 Atuação do servidor como consultor ou procurador

A atividade de consultoria encerra risco de conflito de interesses relevante, quando executada junto às pessoas físicas ou jurídicas que possam ter interesse direto ou indireto

na atividade desempenhada pelo agente público da Agência, ou para às empresas cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela Agência.

A justaposição de medidas mitigadoras, quando da autorização de pedidos, mostra-se em medida essencial para a prevenção de riscos, conforme retratado a seguir.

Quadro 5 - Medidas mitigadoras para atuação do agente público como consultor ou procurador

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS Atuação do Agente Público como Consultor ou Procurador
<p>O servidor da Agência pode ser autorizado a exercer a atividade xxxx, atuando como consultor junto à xxxxx, desde que se comprometa, mediante a assinatura de Termo de Compromisso junto à Agência, a observar as seguintes condicionantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Não prestar serviços, ainda que eventuais ou indiretos, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela Agência; b) Não divulgar ou fazer uso de informação privilegiada e ou sigilosa, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas durante o seu labor na Agência, ainda que a título exemplificativo para fins didáticos; c) Não atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados junto à Agência; d) Adotar conduta pessoal e profissional compatíveis com o regramento técnico, disciplinar e ético recomendado pela Agência; e) Não utilizar seu cargo, posto ou função ocupada na Agência, bem como o nome da Agência, para promover causas estranhas ao interesse público, ainda que os eventuais beneficiários não estejam sujeitos à regulação ou fiscalização da Agência, e que não tenham interesse ou possam ser beneficiários de decisão desta; f) Abster-se de qualquer atuação institucional em relação a pessoa para a qual preste serviços ou se relacione em âmbito privado (incluindo seus vínculos societários), em respeito aos Institutos do Impedimento e da Suspeição, inscritos na Lei nº 9.784/99; g) Adotar postura transparente em relação às suas atividades e interesses privados que possam interferir no desempenho de sua função pública e revelar à sua chefia imediata e superiores hierárquicos, periodicamente, a natureza dos serviços prestados, a identificação do tomador do serviço, bem como o seu público-alvo; e

ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS MITIGADORAS APLICÁVEIS
Atuação do Agente Público como Consultor ou Procurador

h) No caso de retorno às atividades laborais junto à Agência, não exercer atividades que sejam incompatíveis com seu horário de trabalho na Agência.

Fonte - Protocolos de Análise das Demandas das Agências no SeCI - Período de Julho/2014 a julho/2022.

Feitas as contribuições anteriores quanto ao rol de possíveis medidas mitigadoras aplicáveis ao exercício de atividades privadas pelos servidores que atuam na Agências Reguladoras Federais, mais especificamente quanto as atividades contempladas nos [subitens 4.3.3.1 a 4.3.3.4](#), é importante reiterar que a análise das demandas deve ser feita de forma casuística; ou seja, considerando as nuances de cada caso. É importante, ainda, asseverar que a definição das medidas mitigadoras por si só pode não ser suficiente para solucionar a situação.

Assim, é preciso firmar o entendimento de que as diversas medidas mitigadoras apresentadas não devem ser aplicadas de forma aleatória e indiscriminada. Também não basta vislumbrar um rol de medidas mitigadoras, é necessário que elas sejam adequadas ao contexto, monitoráveis, e além de tudo suficientes e efetivas ao propósito de rebaixamento do grau de relevância do risco. É imprescindível que essas medidas sejam objeto de pactuação formal com o servidor interessado, de modo a favorecer a atividade de monitoramento e a adoção de outras medidas administrativas.

Cabe, nesse contexto, alertar que em algumas situações mesmo a aplicação de medidas mitigadora pode não ser suficiente ao rebaixamento da relevância do risco inerente detectado e o risco residual ainda possuir um grau de importância tal que desautorize o exercício da atividade privada pretendida pelo servidor.

4.3.4 Tipos de riscos de conflito de interesses identificados

Ao adentrarmos no exame dos tipos de riscos de conflito de interesses presentes nas demandas relativas às Agências, cabe inicialmente destacar que esse diagnóstico de riscos foi realizado considerando o exame específico de cada um dos 127 processos da amostra. Trata-se, portanto, de um processo de análise casuística, cuja análise adequada de cada situação requer: Avaliar as especificidades da atuação do servidor na Agência, considerando suas prerrogativas, responsabilidades, direitos e obrigações; verificar o contexto da atividade privada que o interessado pretende exercer e confrontá-la com as

atividades efetivamente exercidas na sua rotina de trabalho; analisar a natureza das informações às quais tem acesso, e o grau de sensibilidade destas, e aquilatar o nível de participação deste servidor no processo decisório da autarquia, seja de forma individual, ou por meio de atuação em colegiado. Tem-se ao final desse processo que uma grande similaridade entre a atividade privada e as atribuições do interessado pode acabar por atrair diversos riscos de comprometimento do interesse público, como a utilização de informações de caráter restrito em proveito próprio e/ou de terceiros.

Feito o destaque anterior, cabe registrar a despadronização verificada na forma de tratamento das demandas do SeCI pelas diferentes Agências Reguladoras, notadamente quanto à falta ou incompletude das informações necessárias ao processo de análise, o que dificulta o exame prévio dos analistas das próprias autarquias, e sobretudo o exame revisional do analista da CGU, que não participa do cotidiano operacional das diferentes Agências. Tal aspecto deve ser objeto de atenção e tratativas pela CGU, na condição de gestora do SeCI e de supervisora do processo de prevenção do risco de conflito de interesses, na medida em que esta despadronização contribui diretamente para o surgimento de algumas situações já relatadas em pontos anteriores de trabalho, dentre elas: Intempestividade das respostas às demandas; inadmissão ou perda de objeto de demandas; desalinhamento de entendimentos, e necessidade de emissão de pedidos de solicitação de informações adicionais nas análises revisionais do órgão de controle.

Avançando na análise qualitativa realizada, verifica-se que os exames prévios realizados no âmbito das ARF apontaram o seguinte quadro:

Tabela 5 - Tipos de manifestação nas análises prévias das Agências Reguladoras

Resultados apontados na Análise Prévia das ARF	Quantidade de processos (nº)	Percentual em relação ao total de demandas (%)
A. Não há informação sobre os riscos	15	12%
B. Informa que não há risco, ou apenas aponta recomendações e medidas mitigadoras	9	7%
C. Aponta impedimentos legais de outra ordem	44	35%
D. Riscos relacionados a impedimentos legais de outra ordem e a dispositivos do art. 5º da Lei nº 12.813/13	9	7%
E. Riscos relacionados aos dispositivos do art. 5º da Lei nº 12.813/13	50	39%

Resultados apontados na Análise Prévia das ARF	Quantidade de processos (nº)	Percentual em relação ao total de demandas (%)
Total	127	100%

Fonte - Elaboração própria de autor

Com base na [Tabela 5](#), tem-se que menos da metade das análises prévias (46%) correlacionaram os riscos identificados na demanda com as hipóteses constantes dos incisos do art. 5º da Lei nº 12.813/13 (Lei do Conflito de Interesses), o que seria “em tese” o esperado, na medida em que foi indicado no SeCI a existência de risco de conflito de interesses relevante.

Um percentual expressivo de análises prévias aponta apenas a existência de impedimentos de outra ordem (35%) o que já seria suficiente para uma negativa do pedido do servidor, mas não necessariamente se relaciona a uma questão de conflito de interesses propriamente dita. Como repercussão, tem-se o envio para a análise revisional da CGU de situações que já estariam saneadas no âmbito da Agência, o que acaba por sobrecarregar desnecessariamente o esforço de análise do órgão de controle.

O mais grave, no entender deste pesquisador, é que aproximadamente 1/5 das análises prévias feitas pelas ARF indicou no exame meritório do caso concreto que não há risco, ou apenas aponta recomendações e medidas mitigadoras, ou simplesmente se omitem dessa informação, porém, de maneira contraditória, sinaliza-se no SeCI a existência de risco de conflito de interesses relevante, o que faz com que as respectivas demandas sejam automaticamente direcionadas para o exame revisional do órgão de controle. Esta situação corrobora por sobrecarregar ainda mais a instância de análise revisional, e sinaliza para a necessidade de investimento na capacitação das equipes responsáveis pelas análises nas Agências.

Em continuidade à análise qualitativa, os exames realizados possibilitaram a elaboração da [Tabela 6](#) que registra os tipos de riscos de conflito de interesses identificados pela análise revisional da CGU sobre as demandas oriundas da ARF.

Tabela 6 - Tipos de riscos detectados nas análises revisionais da CGU

Tipos de riscos detectados nos processos das ARF pelas análises da CGU									
Classificação pela LCI*	Inc. I art. 5º	Inc. II art. 5º	Inc. III art. 5º	Inc. IV art. 5º	Inc. V art. 5º	Inc. VI art. 5º	Inc. VII art. 5º	Inc. I art. 6º	Total
Nº Vezes	20	6	10	10	10	0	21	4	80
%**	16%	5%	8%	8%	8%	0%	17%	3%	63%

Fonte - Elaboração própria de autor

Observação:

* Lei nº 12.813/2013 – denominada Lei do Conflito de Interesses

** Percentual de processos em que foi citado o risco, relativo ao total de 127 processos analisados

Ao que se apurou, 63% dos exames revisionais não indicaram a incidência de nenhuma das hipóteses de riscos estabelecidas no art. 5º da LCI. Ou seja, um percentual expressivo das situações diagnosticadas nas Agências como detentoras de risco de conflito de interesses relevante não foi percebido de igual forma no exame da CGU. Tal situação revela em indicador preocupante, que sinaliza para o excesso de rigor na análise prévia, para o desalinhamento de entendimentos entre as instâncias de análise, ou para a conjugação de ambas as hipóteses. De qualquer modo esta questão se reveste de um grande desafio a ser tratado pela CGU e que ao nosso ver demandará não apenas um grande esforço de capacitação, mas, também, a adoção de medidas estruturantes, na linha do que vem sendo apontado ao longo deste trabalho.

Os riscos detectados com maior frequência nos exames revisionais foram: “divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas” (inciso I), e “prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado” (inciso VII). Estes riscos foram verificados respectivamente em 16% e 17% dos processos, sendo que 1/3 desses processos identificou a ocorrência simultânea dos dois riscos. Ou seja, cerca de 1/4 das análises da CGU revelou a incidência de um ou de ambos os riscos relacionados aos incisos I e VII do art. 5º da Lei nº 12.813/13. Nos parece compreensível este resultado, considerando a natureza dessas autarquias que atuam diretamente no controle, fiscalização ou regulação de determinados segmentos do mercado.

Sobre o risco estabelecido pelo inciso VII do art. 5º da Lei nº 12.813/13, cabe esclarecer que o intuito do legislador foi deixar patente que a prestação de serviços privados pelo agente público para empresa cujas atividades estão submetidas ao seu controle, fiscalização ou regulação desta empresa acaba por atrair a confiança do público em geral sobre a independência, imparcialidade e moralidade da atuação pública desse agente e da própria instituição onde desempenha suas funções. Ressalte-se que a restrição imposta pelo citado dispositivo legal independe do cargo, da área de lotação, e das atribuições exercidas pelo servidor, vez que advém do próprio vínculo funcional estabelecido entre o agente público e o ente ao qual está vinculado. Em regra, não se vislumbra mitigação para este tipo de risco de conflito de interesses, vez que decorre da própria relação entre a Agência e a empresa fiscalizada, controlada ou regulada.

Cabe citar que nenhuma das análises revisoras identificou o risco do inciso VI do art. 5º da LCI, relacionado ao recebimento de presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento. Isto não quer dizer que este risco inexistia ou que é de pouca importância, na medida em que a própria CGU ao editar o Decreto nº 10.889/21 e regulamentar a transparência das agendas de compromisso da alta administração dá destaque à questão do recebimento de presentes, que não se confunde com brinde e é indevido. Talvez seja um aspecto que careça de estudos específicos para identificação dos mecanismos mais indicados ao monitoramento e prevenção.

Interessante, também, informar que em 23 processos, correspondentes a cerca de 18% do total demandado, o agente público indicou que está em gozo de licença ou em afastamento, ou manifestou a pretensão de se afastar do desempenho da função pública durante o período de exercício da atividade privada almejada. Entende-se tal fato como a intenção de servidor de mitigar riscos e potencializar a autorização do pedido. Sobre este ponto, há um debate vivo com defesa no sentido de flexibilização do atributo da “dedicação exclusiva” durante o período de licença não remunerada para o trato de interesses particulares, previsto no art. 91 da Lei nº 8.112/1990. Contudo, é preciso cautela na análise, cotejando o referido diploma legal com o disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 12.813/2013:

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou

empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento. (Grifo nosso).

No mesmo sentido opera a Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 34, de 24 de março de 2021, ao determinar que servidor que solicitar a licença para tratar de interesses particulares com o objetivo de exercício de atividades privadas deverá observar as disposições da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13).

A manifestação do Superior Tribunal de Justiça, na decisão do Mandado de Segurança nº 6.808/DF/2000, acrescenta ainda que a licença para trato de interesses particulares não interrompe o vínculo existente entre o servidor e a Administração, devendo este estar obrigado a respeitar o que lhe impõe a legislação e os princípios da Administração Pública.

4.3.5 Concordância entre as análises prévia e revisional

Da análise qualitativa sobre o alinhamento das decisões entre a instância de exame prévio e a revisional, elaborou-se o seguinte quadro:

Tabela 7 - Avaliação da concordância entre análises prévia e revisional

Avaliação do Alinhamento entre Análises Prévia e Revisional	Quantidade de processos (nº)	Percentual em relação ao total de demandas (%)
A. Análise prejudicada	9	7%
B. Aderência Plena (CI não mitigável)	27	21%
C. Aderência Plena (Agência no exame prévio identificou que não há CI relevante ou o risco é mitigável)	25	20%
D. Divergência (p/CGU não há CI relevante)	9	7%
E. Aderência parcial (p/CGU o CI é mitigável)	12	9%
F. Aderência parcial (p/CGU há impedimento outra ordem)	45	36%
Total	127	100%

Fonte - Elaboração própria de autor

O aspecto das análises prejudicadas, considerando a inadmissibilidade da demanda pela generalidade ou falta de maiores informações na documentação que embasa a demanda, corroboram a questão já abordada no [item 4.1.6.3](#) deste trabalho.

O percentual de aderência plena pode ser considerado baixo. Cabe destacar que 78% dessas situações dizem respeito a questão da atuação do agente público da Agência no mercado ou do interesse deste em exercer atividade de magistério em tema relacionado às suas atribuições públicas para entidade ou clientela ESPECÍFICA que possa ter interesse em processos decisórios da agência.

Em 20% das situações encaminhadas pelas Agências foi acusado na análise prévia da própria autarquia que não foi diagnosticado conflito de interesses relevante ou este risco era mitigável; ou seja, o envio foi desnecessário e demandou um esforço desnecessário do órgão de controle, o que corrobora aspecto já relatado neste trabalho.

Chama atenção o fato de que 35% das demandas já enfrentavam impedimentos de outra ordem legal e poderiam ser resolvidos no contexto da análise prévia. Tal fato revela fragilidade da análise de legalidade. Seria oportuno nesse sentido a promoção de ações de capacitação junto as áreas de RH e aos membros das comissões de ética.

A situação mais preocupante, da ordem de 16% das demandas analisadas, reside nos processos em que a análise da CGU divergiu, de forma plena ou parcial, do entendimento consubstanciado na análise prévia da agência. No exame pormenorizado desses processos, identificamos que mais da metade dessa divergência diz respeito às situações em que o agente público pretende atuar no mercado como autônomo ou sócio de empresa privada, mas sem oferecer riscos de conflito de interesses. Outras situações dizem respeito ao exercício da advocacia por ex-servidores/ aposentados, cessão de servidor para instituição pública (não se relaciona a problemática de conflito de interesses), e situação para atuar como mediador.

Percebe-se, portanto, que a questão relativa à “atuação do servidor da Agência no mercado como autônomo ou sócio de empresa privada” suscita divergências de entendimentos e dúvidas, sendo oportuno que a CGU proceda à edição de uma Orientação Normativa, ou instrumento congênere, para trazer “luz” sobre a matéria e pacificar o entendimento.

4.3.6 Recursos sobre as análises revisionais

Em 127 processos analisados pela CGU ocorreram 10 recursos, correspondendo a 7,9% do total analisado, o que se revela mais elevado do que o observado no exame geral das UG's do PEF, corroborando as considerações detalhadas no [item 4.1.11](#).

Quanto ao objeto dos recursos, houve preponderância dos pedidos de “revisão da proibição” (8 casos), acompanhados de um pedido de esclarecimento e um pedido de revisão do rol de medidas mitigadoras. Quanto ao resultado dos recursos, tem-se que 7 (sete) recursos foram negados e 3 (três) acatados com reconsideração da decisão.

Quanto aos três casos de decisões reconsideradas, cabe registrar o seguinte:

Caso 1: O agente público pleiteou atuar como perito em processo judicial específico em tramite na Justiça Federal. A Agência negou o pedido com base nos Inciso I, IV e VII - art. 5º LCI. A CGU, entendeu inicialmente na análise revisional que o servidor não poderia exercer a atividade de perito judicial, já que sua atuação ocorreria em processo cuja lide envolve interesses da Agência e de entidade por esta fiscalizada. Contudo, acatou o recurso e reconsiderou a decisão, entendendo que, ao ser nomeado pelo juiz como perito judicial, o consulente, em tese, não irá atuar especificamente em prol de interesses de uma das partes do processo, mas sim para assessorar imparcialmente a autoridade que o nomeou. Além disso, foi observado após um exame mais acurado que o servidor na verdade não estava vinculado à Agência envolvida na lide, e que o assunto da perícia judicial não se relacionava a matéria do seu campo de atuação.

Caso 2: O pedido trata de atividade privada relacionada a atuação de cônjuge de servidor, em empresa que tem interesse em projeto de concessão gerido pela autarquia. A Agência, entendeu pela possibilidade de mitigação dos riscos dos incisos I e V - art. 5º LCI detectados. Mesmo assim, a demanda foi submetida à análise da CGU que corroborou o entendimento, ampliando o rol de medidas mitigadoras aos riscos dos incisos I, IV e V - art. 5º LCI. Contudo, em sede de recurso, a interessada pediu o encerramento do processo, informando que não subsistia mais a situação que originou a consulta.

Caso 3: Trata-se de Cessão de servidor de uma determinada Agência para atuar como Diretor de empresa pública estadual. A Agência concluiu pelo potencial conflito de interesses, nos termos do artigo 5º, inciso VII, da LCI. A CGU informou que se tratando de uma empresa pública estadual, não haveria o confronto entre interesses públicos e privados, nos termos do inciso I do art. 3º da LCI, e manteve este entendimento, mesmo diante de tratativas da autarquia em sentido contrário. Cabe agregar a este relato, que nas situações de cessão de servidor para outra instituição pública deve haver o acordo de vontades entre as partes, detendo a Agência a prerrogativa de negar; contudo, não sob o argumento de conflito de interesses para o presente caso.

5 RESULTADOS DO ESTUDO

O presente tópico tem por intuito consolidar as principais informações, análises e contribuições colacionadas no tópico anterior deste trabalho, tendo como aspectos norteadores as perguntas e objetivos da pesquisa, e o vasto leque de indicadores, percepções e tipologias lapidados ao longo do estudo.

No intuito de favorecer uma exposição mais didática, os pontos encontram-se agrupados em quatro blocos: Síntese das análises; respostas da pesquisa, produtos gerados e sugestões

5.1 Síntese das análises

5.1.1 Percepções decorrentes dos exames quantitativos

Os exames quantitativos geraram um rico e variado número de informações e análises que no seu conjunto traduzem, em apertada síntese, o seguinte cenário:

- ✓ Consistência da base de dados do Sistema SeCI; *(item 4.1.1)⁵*
- ✓ Prevalência das demandas do tipo “pedido de autorização para exercício de atividade privada” e diagnóstico de confusão no entendimento do agente público sobre essa classificação, gerando inconsistência desse dado; *(item 4.1.2)*
- ✓ Quadro geral de subutilização do sistema com potencial de crescimento, considerando que cerca de 1/3 do universo de órgãos e entidades do PEF ainda não fez uso do SeCI; *(item 4.1.3)*
- ✓ Alto grau de concentração das demandas do SeCI em poucas UG’s, com inferência da existência de relação direta entre o grau de maturidade na gestão da ética da Agência Reguladora e o volume de consultas registradas no SeCI; *(item 4.1.4)*
- ✓ Tendência de crescimento anual no volume de demandas no SeCI direcionado à análise prévia das UG’s do PEF, não sendo possível observar o mesmo comportamento em relação às demandas direcionadas à análise revisional de

⁵ indicação do item do relatório que detalha a informação

CGU e das ARF, frente a variação no volume de demandas observadas nestas áreas; *(item 4.1.5)*

- ✓ 47 Unidades Gestoras não procederam ao registro de respostas no sistema, correspondendo a 5,4% do total de demandas processadas no sistema, e a cerca de 20% do total de UG's demandadas por seus agentes públicos via SeCI; *(item 4.1.6.1)*
- ✓ Houve registro de respostas da CGU e das ARF em praticamente 100% das demandas processadas no SeCI, denotando elevado grau de comprometimento com o atendimento dos agentes públicos; *(item 4.1.6.1)*
- ✓ Dificuldade de atendimento das demandas do SeCI dentro do prazo regulamentar, sendo que mais de 1/3 das respostas das UG's ocorre com um atraso médio de 37 dias. O recorte da análise relativamente à CGU e às ARF, demonstrou o mesmo quadro de dificuldade, porém em diferentes escalas; *(item 4.1.6.2)* e *(item 4.1.9.3)*
- ✓ Frustração da análise, na medida em que cerca de 26% das demandas não foram admitidas pelas UG's ou observaram perda do objeto da consulta. Tal quadro se eleva para 1/3 de demandas frustradas, se incluirmos também as situações classificadas como impedimentos de outra ordem; *(item 4.1.6.3)*
- ✓ Expressiva parcela das demandas dos agentes públicos no SeCI não se traduz em riscos reais, considerando que apenas 11,8% das análises prévias das UG's diagnosticaram risco de conflito de interesses relevante; *(item 4.1.7.1)*
- ✓ No âmbito das Agências, considerados os diagnósticos de risco de conflito de interesse relevante e de "Impedimentos de Outra Ordem", tem-se que cerca de 1/3 das análises concluiu pela existência de situações cuja atividade privada é vedada ao servidor ou se reveste de risco real para a instituição. Tal resultado nos parece coerente, na medida em que o projeto de pesquisa já apontava a percepção de que estas autarquias estão submetidas a um maior grau de exposição ao risco de conflito de interesses, comparativamente ao universo das UG's da Administração Pública Federal; *(item 4.1.7.1)*
- ✓ Há grande variação entre as Agências quanto ao percentual de situações com diagnóstico de risco de conflito de interesses relevantes. Considerando as percepções auferidas com a aplicação do questionário de pesquisa, em boa

medida esta situação se deve à falta de padronização de critérios nas análises das diferentes Agências; *(item 4.1.7.1)*

- ✓ Cobertura da “Análise Revisional” da CGU limitada aos casos diagnosticados na “Análise Prévia” das UG’s com risco de conflito de interesses relevante, o que se traduz em 11,8% do total de demandas do SeCI; ou seja, o restante das situações passaria ao largo da avaliação do órgão de controle, a não ser que diagnosticados por um efetivo mecanismo de monitoramento, o qual adquire caráter estratégico no processo preventivo; *(item 4.1.8)*
- ✓ Baixa aderência entre as análises das UG’s com as análises da CGU, pois apenas 33,7% (cerca 1/3) das análises revisionais confirmaram a existência de risco de conflito de interesses relevante não mitigável. No contexto das análises prévias realizadas nas ARF, esse percentual de alinhamento é ainda menor, da ordem de apenas 22%; *(item 4.1.9.1)*
- ✓ Falha na instrução processual durante as análises prévias das UG’s, no que tange à aplicação dos requisitos de admissibilidade e ao registro das informações necessárias para a contextualização de cada caso; *(item 4.1.9.2)*
- ✓ Morosidade das UG’s no atendimento dos pedidos de informações adicionais da CGU, sendo que mais da metade desses pedidos não foram respondidos no prazo estabelecido e demandaram em média 72 dias para resposta. No caso das ARF, verificou-se dificuldade similar, porém em menor intensidade, na medida em que 28% desses pedidos da CGU foram respondidos fora do prazo e com gasto médio de 36 dias; *(item 4.1.10)*
- ✓ Das análises revisionais da CGU, houve 4,7% de recursos em relação ao total analisado, o que pode ser compreendido como dentro de um quadro de normalidade; *(item 4.1.10)*
- ✓ As análises revisionais da CGU relativamente às demandas dos agentes públicos que atuam nas Agências observaram, por outro lado, 7,9% de recursos em relação ao total de processos oriundos das ARF, sendo que 1/3 destes recursos foi acatado com reconsideração da decisão. Estes dados indicam que os casos concretos oriundos das Agências aparentemente suscitam maior grau de controvérsia, demandando maior cautela na análise da CGU; *(item 4.1.10)*

5.1.2 Percepções decorrentes dos exames qualitativos

Adentrando no campo dos exames qualitativos propriamente ditos dos processos das Agências Reguladoras Federais - ARF que tramitaram no SeCI, o presente estudo se mostrou bem-sucedido quanto ao estabelecimento, teste e depuração das principais tipologias de riscos aplicáveis às demandas dos servidores das ARF. Cabe ressaltar que a aplicação das referidas tipologias, após processo de calibragem, possibilitou a apuração de indicadores relevantes a partir dos exames qualitativos sobre a totalidade das demandas dos servidores das ARF que tramitaram no sistema, nos primeiros oito anos de funcionamento do SeCI.

Adverte-se, por oportuno, sobre a necessária cautela na aplicação das análises e percepções constantes deste subitem para os agentes públicos dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Não se pode perder de vista que os exames se deram sobre as demandas específicas dos agentes públicos que atuam nas Agências Reguladoras Federais, não cabendo a extrapolação direta dessas informações para diferentes situações e contextos. É fundamental avaliar o contexto de similaridades e peculiaridades contemplado em cada caso concreto.

Feitas as considerações anteriores, sinaliza-se de forma sintética as constatações e pontos de atenção (*red flags*) apurados pelos exames qualitativos:

- ✓ O tipo majoritário de agentes públicos demandantes do SeCI são os detentores de cargos efetivos que atuam em atividades finalísticas, independentemente de serem ou não ocupantes de funções comissionadas. Quebra-se, assim, o paradigma de que o risco de conflito de interesses estaria mais restrito às chefias de áreas e, de forma geral, aos detentores de funções comissionadas. Por certo, os servidores de hierarquia mais elevada estão submetidos a este risco, considerando que participam ativamente dos processos decisório e têm acesso a um volume maior de informações, muitas vezes de divulgação restrita; contudo, a administração também deve olhar com a devida atenção para os servidores técnicos-especialistas não ocupantes de funções comissionadas; (*item 4.3.2*)
- ✓ Concentração de demandas dos agentes públicos que atuam no âmbito da ARF em algumas atividades profissionais. Corroborá esta informação o fato de que a atividade do tipo “atuação em empresa do mercado” e do tipo “atuação na

atividade de magistério” correspondem juntas a aproximadamente 60% do total de demandas dos servidores das Agências. Cabe ressaltar que a [Tabela 4](#) que especifica os seis tipos de atividades profissionais mais demandados pelos servidores da ARF, foi obtida após processo de depuração ao longo dos exames do rol mais genérico de tipologias constantes dos [Apêndices “B” e “C”](#). Este rol mais genérico foi mantido no trabalho final, no fito de oferecer subsídios à realização de futuras pesquisas sobre a temática do conflito de interesses em outros contextos da administração pública; *(item 4.3.3)*

- ✓ É importante destacar que as quatro tipologias de atividades profissionais privadas mais demandadas pelos agentes públicos das ARF ([Tabela 4](#)) cobrem cerca de 3/4 do total de demandas do SeCI tratadas por essas autarquias, o que demonstra a sua representatividade e corrobora o diagnóstico de elevado grau de concentração das demandas em poucos tipos de atividades privadas; *(item 4.3.3)*
- ✓ Confirmação do diagnóstico de despadronização na forma de tratamento das demandas do SeCI, conforme explicitado no [item 4.1.9.2](#), na medida em que o exame qualitativo dos casos demonstrou que as análises prévias realizadas pelas Agências diferem bastante umas das outras, sobretudo no que tange à aplicação dos requisitos de admissibilidade e ao registro das informações necessárias para a contextualização de cada caso; *(item 4.3.4)*
- ✓ Menos da metade das análises prévias das ARF (46%) correlacionaram o caso concreto da demanda com as hipóteses de riscos constantes dos incisos do art. 5º da Lei nº 12.813/13 (Lei do Conflito de Interesses), o que seria “em tese” o esperado. Tal fato gera dúvida quanto à adequada análise de mérito do caso, e quanto ao enquadramento de fato em uma situação relacionada a conflito de interesses, nos termos do que está conceituado no art. 3º da referida lei; *(item 4.3.4)*
- ✓ Percentual expressivo de análises prévias das ARF (35%) aponta apenas a existência de impedimentos de outra ordem o que já é suficiente para uma negativa do pedido do servidor, mas não se relaciona necessariamente a uma questão de conflito de interesses; *(item 4.3.4)*

- ✓ Apesar de sinalizado pela ARF no SeCI a existência de risco de conflito de interesses relevante, verificou-se que aproximadamente 1/5 das análises prévias realizadas pelas mesmas ARF indicou no exame de mérito do caso concreto, de forma contraditória, que não há risco, ou apenas aponta recomendações e medidas mitigadoras, ou simplesmente se omite dessa informação; *(item 4.3.4)*
- ✓ Conforme demonstrado na [Tabela 6](#), apurou-se que 63% dos exames revisionais da CGU não indicaram a incidência de nenhuma das hipóteses de riscos estabelecidas nos incisos do art. 5º da LCI, o que corrobora o exposto no [item 4.1.9.1](#) e demonstra desalinhamento de entendimentos entre as instâncias de análise, na medida em que percentual expressivo de situações com sinalização de risco de conflito de interesses relevante pelas análises das Agências não foi percebido de igual forma no exame da CGU; *(item 4.3.4)*
- ✓ Quanto ao risco de “divulgar ou fazer uso de informação privilegiada” (inciso I, art. 5º), e ao risco de “prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado” (inciso VII, art. 5º), ambos da Lei nº 12.813/13, cabe destacar que cerca de 1/4 das análises da CGU revelou a incidência de um ou de ambos os riscos citados. Nos parece compreensível este resultado, considerando a natureza dessas autarquias que atuam diretamente no controle, na fiscalização ou na regulação de determinados segmentos do mercado; *(item 4.3.4)*
- ✓ O risco do inciso VI do art. 5º da LCI, relacionado ao “recebimento de presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe”, não foi identificado em nenhuma das análises; *(item 4.3.4)*
- ✓ Em cerca de 18% do total de demandas das ARF, o agente público indicou que está em gozo de licença ou em afastamento, ou manifestou a pretensão de se afastar do desempenho da função pública durante o período de exercício da atividade privada almejada; *(item 4.3.4)*
- ✓ A [Tabela 7](#), construída com base na análise revisional da CGU sobre as análises prévias das ARF, revela que em 20% dos exames prévios das Agências não foi diagnosticado conflito de interesses relevante ou este risco

era mitigável; ou seja, a situação já estaria equacionada na origem, sendo o envio para a CGU desnecessário, demandando um esforço desnecessário de análise pelo órgão de controle; (*item 4.3.5*)

- ✓ A análise da CGU divergiu, de forma plena ou parcial, do entendimento firmado na análise prévia da agência em 16% das demandas analisadas. No exame pormenorizado, identificou-se que mais da metade dessa divergência diz respeito às situações em que o agente público pretende atuar no mercado como autônomo ou sócio de empresa privada, mas sem oferecer riscos de conflito de interesses; (*item 4.3.5*)

5.1.3 Percepções de ordem geral

Diante dos indicadores apresentados e das análises e red flags apontados, é possível firmar o entendimento de que o Sistema SeCI, incluídas aí as suas funcionalidades, seus fluxos de trabalho e sua base normativa, ainda carece de aperfeiçoamentos para que atue de forma eficaz e efetiva na prevenção ao risco de conflito de interesses e, por via de consequência, na proteção da prevalência do interesse público. Considerando a complexidade da matéria, é pertinente acreditar que o processo de aperfeiçoamento do uso desse *framework* demandará o investimento de tempo e esforço de todas as partes interessadas, bem como o estabelecimento de um plano de ação coordenado pela CGU que foque dentro outros desafios a universalização do uso do SeCI no âmbito do PEF; a melhoria do processo de consulta; a redução do tempo de resposta em todas as etapas da tramitação processual; a ampliação da cobertura de análises da instância de controle, e o alinhamento de entendimento entre as instâncias de análise.

Cabe ressaltar que se considerarmos apenas as duas atividades com maior número de demandas (atuação em empresa do mercado e atuação no magistério), estas cobrem mais da metade do total de demandas do SeCI tratadas por essas autarquias. Tal aspecto é relevante, sob a ótica de direcionamento de ações de monitoramento e de capacitação, e ainda em relação ao possível desenvolvimento de ferramentas de “Inteligência Artificial” que possam automatizar o processo de atendimento das consultas e pedidos de autorização relacionados aos riscos de conflito de interesses.

É importante registrar que o conjunto dos resultados apurados, incluídos os questionários de pesquisa aplicados, gera ainda a percepção quanto a outro grande

desafio a ser superado. Trata-se do risco de o SeCI ser visto com desconfiança pelos agentes públicos e acabe por atrair sobretudo as consultas sobre situações em que o servidor no seu exercício de autotutela não identifique maiores problemas e busque tão somente legitimá-las. Em que pese a comprovação sobre a materialização desse risco fugir ao escopo do presente trabalho, cabe alerta no sentido de que esse talvez seja um dos maiores riscos a ser tratado para conferir efetividade ao SeCI, na condição de ferramenta preventiva ao risco de conflito de interesses. É preciso que a CGU, enquanto instância gestora dessa ferramenta, incremente esforços para vencer a possível desconfiança e reforçar a credibilidade do sistema. Em sentido contrário, as situações mais sensíveis ao risco de conflito de interesses passariam ao largo do sistema, e restaria à ação preventiva do estado a estruturação de mecanismos eficazes de monitoramento, o que também se constitui em outro grande desafio.

5.2 Respostas às perguntas da pesquisa

Antes de adentrarmos na resposta às perguntas centrais desta pesquisa, é importante repisar o propósito inicial de criação do *Framework* em estudo. O Sistema SeCI foi disponibilizado ao agente público federal para que ele possa solicitar, a qualquer momento, orientação acerca de situação concreta, individualizada, que lhe diga respeito e que possa suscitar dúvidas quanto à ocorrência de uma situação de conflito de interesses, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.813/2013. Esta ferramenta, nesse contexto, não se presta ao mero controle da tramitação dos protocolos das demandas. Deve servir, também, de instrumento gerencial importante na prevenção do conflito de interesses no âmbito do PEF. Mas será que este instrumento está à altura dessa tarefa?

O primeiro ponto de reflexão, que inclusive motivou a realização do presente estudo, é quanto à existência de informações relevantes na base de dados desse *Framework*. Neste tocante, as informações sintetizadas nos parágrafos anteriores e detalhadas no Tópico de Análises deixam patente que o Sistema SeCI contempla um volume rico de informações que devidamente tratadas podem orientar as ações de planejamento, monitoramento, intervenção e aprimoramento no processo de enfrentamento do risco de conflito de interesses.

O segundo ponto é quanto à existência de procedimentos que propiciem a utilização sistematizada das informações constantes da sua base de dados, de modo a

orientar as ações dos gestores e usuários da ferramenta. Neste tocante, apurou-se que de fato o sistema tem servido mais à organização do fluxo de tramitação das demandas; ao registro de prazos; à troca de informações entre os atores do processo de consulta, e como um repositório de documentos; ou seja, as funcionalidades do sistema são mais voltadas ao aspecto operacional. A ferramenta ainda não é dotada de módulo de análise e nem foram estabelecidas rotinas de trabalho que subsidiem o processo de sistematização das informações constantes deste *framework*.

Nesse contexto, é digno de elogio a iniciativa do “Painel de Prevenção do Conflito de Interesses” (vide infográfico no [Apêndice G](#)). Trata-se de um dashboard desenvolvido por ferramenta de *Business Intelligence* (BI), lançado em julho/2022 pela CGU, e que disponibiliza informações relativas ao fluxo de tratamento das demandas recebidas pelo SeCI. Mesmo reconhecendo a importância dessas informações, é necessário ponderar que se referem basicamente a indicadores de produtividade (número de demandas recebidas, quantitativo de pedidos autorizados, tempo médio de resposta, etc.), não adentrando em indicadores estratégicos e de qualidade que poderiam detalhar informações sobre diversas tipologias relevantes, conforme demonstrado no Tópico de Análises deste estudo, que poderiam inclusive melhor orientar a tomada de decisão dos agentes públicos sobre situações recorrentes, e subsidiar o monitoramento do risco de conflito de interesses pelas instâncias de integridade e controle dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A terceira grande reflexão, e que também serviu de estímulo à concretização deste estudo, é quanto ao efetivo potencial de utilização desse instrumento em prol da prevenção de situações que podem gerar o conflito entre os interesses público e privado. Neste ponto, o presente trabalho, apoiado por análises dos processos registrados nos primeiros oito anos de uso do SeCI, levantou inúmeros indicadores, detalhados no Tópico de Análises e sintetizados no Tópico de Resultados, que sinalizam de forma pormenorizada pontos de atenção e melhoria para que a ferramenta cumpra com plenitude seu papel.

Assim, feitas as ponderações anteriores e posta em prática a metodologia de análises quantitativa e qualitativa sobre as informações disponíveis no sistema, consubstanciadas no [Tópico 4](#), é possível oferecer resposta à pergunta e ao objetivo central da pesquisa.

As análises demonstram que podem ser produzidas informações relevantes a partir da categorização e análise dos registrados do atual *framework* de gestão do risco de conflito de interesses (Sistema SeCI). Importante salientar que as análises dizem respeito a situações reais demandadas pelos agentes públicos, o que confere um grau de pertinência, relevância e aplicabilidade grande para os resultados apresentados.

Corroborando este entendimento o fato de que a análise dos indicadores gerados a partir da base de dados do *framework* propiciou o registro ao longo deste trabalho de inúmeras percepções e *red flags* (sinais de alerta que auxiliam no mapeamento de fragilidades e riscos).

Nesse diapasão, é possível firmar o entendimento de que o estabelecimento de rotinas de trabalho e de instrumentos eletrônicos que promovam a análise sistêmica sobre a base de dados do SeCI pode ampliar o grau de conhecimento sobre as características e resultados do processo de atendimento das consultas, e sobre as situações potencializadoras do risco de conflito de interesses, e se constituir, de um lado, em importante subsídio ao processo de detecção de desequilíbrios, fragilidades e desconformidades que mereçam tratamento e, de outro lado, revelar oportunidades de aprimoramentos e de disseminação de entendimentos consolidados para as partes interessadas que atuam na matéria.

Por todo o exposto, entende-se que foi alcançado o objetivo maior do estudo de gerar informações e reflexões relevantes para o aprimoramento da prevenção aos riscos de conflito de interesses, no âmbito do Poder Executivo Federal, com ênfase na Agências Reguladoras.

5.3 Produtos gerados

Para alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos no projeto de pesquisa, procedeu-se à análise detalhada das informações disponíveis no SeCI, o que propiciou, ao final, o desdobramento nas seguintes contribuições:

- a) Levantamento de indicadores sobre a efetiva utilização do SeCI pelos agentes públicos dos diversos órgãos e entidades do PEF, com o exame crítico das variações e a identificação de pontos de atenção (*red flags*);

- b) Identificação e classificação tipológica das atividades privadas e riscos associados às demandas dos servidores das onze Agências Reguladoras Federais;
- c) Sistematização do rol de medidas recomendadas nas análises revisionais da CGU para a mitigação dos riscos de conflito de interesses associados aos quatro principais tipos de atividades privadas demandadas pelos servidores da Agências;
- d) Compartilhamento de insights sobre possíveis medidas de aprimoramento das normas vigentes relacionadas à temática do conflito de interesses, de modo a favorecer as análises e o processo decisório da CGU, na condição de “cabeça” do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação – SITAI. Cabe destacar o rol de desafios compilados no [item 2.4](#);
- e) Geração de informações e sugestões que podem em alguma medida orientar os órgãos e entidades do PEF e seus colaboradores internos sobre a prevenção dos riscos de conflito de interesses;
- f) A disponibilização do modelo do questionário de pesquisa aplicado, constante do [Apêndice “H”](#), constitui-se em contribuição extra do estudo e tem o intuito de subsidiar a reprodução desta pesquisa junto a outras clientelas da Administração Pública, por meio de ações das instâncias de controle, ou da realização de outros estudos congêneres.
- g) A disponibilização das tabelas de tipologias de atividades profissionais demandadas nas análises do risco de conflito de interesses, constantes dos [Apêndices “B”, “C” e “D”](#) deste trabalho, tem por propósito subsidiar a execução de estudos futuros. Importa esclarecer que as tabelas dos dois primeiros apêndices citados subsidiaram o início das análises; porém, com o decorrer dos exames foi possível refinar a tipologia de acordo com a realidade que se apresentou para o contexto das Agências Reguladoras Federais. Ao final deste processo, foi apurada a tabela do [Apêndice D](#) que contempla 13 tipos de atividades privadas envolvida nos processos amostrados. Para efeito de registro no corpo do trabalho, optou-se por sintetizar as informações na tabela do [item 4.3.3](#) que contempla os seis tipos mais identificados, os quais contemplam 83% das situações retratadas nos 127 processos analisados.

- h) Especificamente quanto aos pedidos de autorização relacionados com a atuação do servidor da Agência na atividade de magistério, o pesquisador além de apresentar o rol exemplificativo de medidas mitigadoras aplicáveis, também, ofereceu um “roteiro para a análise de pedido do agente público para exercício de magistério”. É importante salientar que não se trata de uma orientação institucional da CGU, e sim de percepção pessoal do pesquisador estabelecida com base na lógica observada nos processos analisados durante o estudo e, também, na experiência adquirida de análises anteriores.

5.4 Sugestões

O estudo além de focar na sistematização das informações; no levantamento de indicadores, e no atendimento aos objetivos estabelecidos no projeto de pesquisa, também buscou contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e normativos que dão sustentação ao uso desta ferramenta. Nesse sentido, as sugestões e propostas de aprimoramento detalhadas neste trabalho não devem ser entendidas como “críticas sobre possíveis inconformidades”, na medida em que não se trata de um processo de auditoria. Trata-se de um esforço com vistas ao diagnóstico sobre o uso efetivo do SeCI e as oportunidades de melhoria para que esta ferramenta tenha plena efetividade no seu propósito maior de enfrentamento ao risco de conflito de interesses no âmbito do PEF.

Nesse propósito, ao longo da elaboração deste trabalho, foi possível oferecer sugestões de ordem geral, que para efeito didático se encontram sintetizadas a seguir:

- a) Institucionalização do SeCI como sistema oficial para o tratamento das demandas que tramitam no âmbito da Comissão de Ética Pública (CEP);
- b) Estabelecimento de dispositivos legais que estimulem/ induzam a busca de orientações e a realização de pedidos por meio do SeCI, como: a) O cadastramento obrigatório de todos as UG's do PEF no Sistema; b) necessidade das UG's estabelecerem plano de divulgação contínua desta ferramenta, e c) tornar obrigatório o pedido de autorização previamente ao exercício de atividade privada por todos os ocupantes de funções comissionadas e, também, pelos agentes públicos com maior grau de exposição ao risco de conflito de interesses;

- c) As UG's, com o apoio e orientação da CGU, devem promover ações no sentido de agilizar o atendimento das demandas do SeCI, como: Incrementar a capacitação das instâncias de análise sobre conflito de interesses; aprimorar a estrutura de funcionamento dessas instâncias, e executar trabalho de análise e melhoria do processo de exame das demandas sobre os riscos de conflito de interesses;
- d) Adoção de sistemática de reuniões periódicas conjuntas por segmento de atuação do estado, à exemplo das autarquias que integram o rol das Agências Reguladoras, de forma a favorecer a troca de informações, a atualização dos entendimentos, o compartilhamento de boas práticas do processo de análise, e o nivelamento do conhecimento sobre a matéria de conflito de interesses;
- e) Edição de Orientação Normativa, ou instrumento congênere, para pacificar o entendimento sobre a questão da “atuação do servidor da Agência no mercado como empregado, autônomo ou sócio de empresa privada”, considerando que esta matéria tem suscitado divergências de entendimentos nas análises.

No que diz respeito à revisão da sistemática atual de gestão do Pedido de Informações Adicionais – PIA da CGU, o item 4.1.10 do estudo sugere a implementação das seguintes medidas:

- a) Inserção do agente público interessado no rol de destinatários do pedido, sendo instado a contribuir com as informações necessárias;
- b) ajuste da norma procedimental, prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo de atendimento, mediante justificativa fundamentada da área demandada, e a aplicação de sanções pela falta de atendimento sem justa causa;
- c) aprimoramento de mecanismo eletrônico de controle do atendimento dos PIA's expeditos;
- d) capacitação das áreas responsáveis pela análise preliminar, de modo a haver instrução mais adequada dos processos e consequente redução da necessidade de expedição de PIA's, e
- e) disseminação de orientações pela CGU com vistas ao aprimoramento dos procedimentos de levantamento das informações necessárias na instrução

processual, e de análise do atendimento dos requisitos de admissibilidade das demandas.

Além disso, no intuito de otimizar o fluxo processual e potencializar o resultado da ação preventiva, o estudo apresenta no **item 4.1.8.1 proposta de medidas estruturantes**, que contempla os seguintes aspectos:

- a) Revisar a conceituação de “consulta” e “pedido de autorização”, e criação de um terceiro tipo “validação de atividade privada”.
- b) Estabelecer novo rito de processamento dos três tipos de demandas, conforme detalhado no **ponto “b”** da proposta de medidas estruturantes.
- c) Implementar ajustes na legislação vigente, como a introdução de dispositivo de obrigatoriedade da realização de pedido de autorização previamente ao exercício de atividades privadas por todos os ocupantes de funções comissionadas e, também, pelos agentes públicos com maior grau de exposição ao risco de conflito de interesses (reiterado no **item 4.1.3**); além de dispositivo que estimule o agente público a buscar a regularização das situações em que este risco já tenha se materializado.
- d) Estabelecer programa de “análise e melhoria de processos”, visando o aprimoramento dos fluxos de trabalho das áreas de análise das UG’s do PEF.
- e) Estabelecer programa de capacitação continuada das equipes responsáveis pelas análises prévias e revisionais sobre o risco de conflito de interesses, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e instituições congêneres.
- f) Promover encontros periódicos setoriais de alinhamento com as equipes de análise dos órgãos e entidades do PEF, segregados por áreas afins de atuação do estado (ex.: Agências Reguladoras).
- g) Disseminar entendimentos sobre os riscos incidentes por atividade privada específica (Ex.: magistério, consultoria etc.) e cartilhas de boas práticas.
- h) Disponibilizar banco de precedentes, com observância da “Política de Dados Abertos” da Administração Federal e publicação das respectivas compilações, com vistas à disseminação periódica dessas informações.

- i) Estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento em rede do risco de conflito de interesses, no âmbito do SITA (órgão central em articulação com as unidades setoriais).

Com relação a referida proposta, mesmo considerando o esforço requerido para a sua efetivação, entende-se que as mesmas devem ser perseguidas e implementadas por meio de um processo dialogado com as partes interessadas, considerando a perspectiva otimista de que ao final podem ser auferidos os seguintes benefícios:

- ✓ Resolução do problema da confusão de entendimentos sobre os tipos de demandas, destacado no [item 4.1.2](#) do trabalho;
- ✓ Estimular a regularização de situações em que os riscos de conflito já se fazem presentes, por meio da instituição de um novo tipo de demanda no SeCI (Validação de atividade privada);
- ✓ No bojo da instituição do novo tipo de demanda, oportuniza-se a reavaliação do dispositivo sancionatório da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13), buscando flexibilização deste aspecto, com dosimetria da sanção, de acordo com a avaliação de relevância (impacto e probabilidade) dos riscos presentes na situação fática;
- ✓ Inversão da lógica atual em que são objeto de análise revisional do órgão de controle apenas as situações em que já foi detectada relevância do risco de conflito de interesses, pois nessa hipótese o risco *a priori* já foi mitigado com a não autorização do pedido;
- ✓ Estabelecimento de nova dinâmica na tramitação, na medida em que as consultas teriam uma instrução mais simplificada, não tramitariam em regra para o exame da CGU, além do que seria oportunizado o tratamento dos recursos no contexto das análises prévias realizadas pelas UG's, o que poderia redundar em maior celeridade aos processos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a questão do “enfrentamento do risco de conflito de interesses” vem ganhando relevância crescente; sobretudo, como mecanismo essencial ao fortalecimento da integridade dos órgãos e entidades da administração pública. Contudo, conforme destacado na parte inicial deste trabalho, o tema é complexo, demanda expertise dos agentes públicos e está pouco amadurecido no contexto da gestão pública. Constitui-se, assim, em grande desafio para a boa gestão pública e terreno fértil para a realização de estudos acadêmicos.

Nesse sentido, essa temática deve demandar muita discussão e debate, tanto no âmbito das instituições públicas, quanto no meio acadêmico, sobretudo no contexto da edição nos últimos anos de diplomas legais que preconizam o fortalecimento da governança e da integridade, notadamente o Decreto nº 9.203, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre a política de governança, e o Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação, e a Política de Transparência e Acesso à Informação, ambos decretos com foco na Administração Pública Federal.

No campo da gestão pública, corroborando a percepção anterior, o que temos observado é a multiplicação de instrumentos de política de governança e integridade nos ambientes institucionais públicos, que por sua vez demandam a instituição de instâncias colegiadas internas, a implementação de programas de integridade e o estabelecimento de planos de gerenciamento de riscos. Nesse ambiente de intensa busca de aprimoramento da gestão pública, o enfrentamento do risco de conflito de interesses, e a questão da atuação ética dos agentes públicos, dois aspectos intimamente relacionados, vão provavelmente estar no centro dos debates, sendo bem-vindos todos os subsídios que contribuam para qualificar estas discussões.

No campo pessoal, percebe-se um crescente nível de interesse dos agentes públicos para o exercício de atividades privadas paralelamente ao desempenho da função pública. Corroborando para estimular este interesse, a possibilidade de exercício das funções públicas em regime de teletrabalho (*home office*), o que já é realidade para uma boa parcela dos servidores, além do robustecimento do arcabouço de medidas mitigatórias que potencializam o exercício de inúmeras atividades privadas concomitantemente ao

desempenho da função pública, conforme esquadrihado nos exames qualitativos deste estudo.

Por outro, o estado na busca do equilíbrio das contas públicas tem cada vez mais reduzido o seu poder de recomposição das perdas salariais dos servidores públicos. Assim, diante do confronto entre as expectativas do servidor de exercício de novas atividades e de aumento da sua renda, e as históricas e crescentes limitações do estado de oferecer ganhos remuneratórios, é natural a busca de mecanismos para conter o atrito e prevenir a ocorrência de crises (paralizações e greves) que possam afetar o funcionamento da máquina pública e gerar riscos reputacionais à imagem do estado perante a sociedade. Dentre estes mecanismos, tende a crescer o movimento de flexibilização da forma de desempenho das atividades públicas, passando pelo debate do “regime de dedicação exclusiva”, e pela ampliação do leque de possibilidades de atuação dos agentes públicos em outras atividades no âmbito da iniciativa privada.

Conforme asseverado na proposta de Código de Conduta da Alta Administração Federal há 23 anos, grande parte das atuais questões e debates de natureza ética surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado. De fato, essa “zona cinzenta” só tem aumentado ao longo dessas duas últimas décadas, e encerra muitos riscos à atuação das instituições públicas, podendo afetar direta e negativamente na concretização das políticas públicas e na prestação de serviços em benefício da sociedade.

Nesse contexto, o Sistema SeCI torna-se uma peça importante para assegurar a prevalência do interesse público. Contudo, conforme demonstrado neste trabalho, este *framework* carece de aprimoramentos no seu funcionamento e de maiores estudos sobre as informações constantes da sua base de dados.

É oportuno ressaltar o entendimento que amadureceu ao longo da concretização deste estudo, no sentido de que o estado precisa avançar para além do que podemos denominar “**prevenção reativa**”, mesmo reconhecendo a importância e necessidade de incrementar a atuação preventiva do Agente Público, que deve buscar a mitigação dos próprios riscos e assegurar-se de que a atividade pretendida não incorre em situação de conflito de interesses. Assim, mais do que oportuno, é imprescindível que se aprimore os mecanismos de monitoramento e de orientação às Unidades Gestoras do PEF, de modo a dar efetividade ao processo de “**prevenção proativa**” do estado.

Na perspectiva do parágrafo anterior, e considerando o ineditismo do Decreto nº 11.529/2023 e a forma como se encontra estruturado o Sistema SITAÍ, é plausível deduzirmos que as ações em prol dessa denominada “prevenção proativa” do estado quanto ao risco de conflito de interesses devem contar com uma forte integração e articulação entre o órgão central do sistema (CGU) e as unidades setoriais de integridade nos órgãos e entidades federais (Assessorias de Controle interno e Unidades de Gestão da Integridade), de modo a promover o alinhamento de propósitos e procedimentos, e a assegurar a efetividade do processo preventivo.

Nesse processo de monitoramento, deve-se considerar que apenas 12 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal respondem por mais de 80% das demandas tratadas pelo SeCI, além do fato, também demonstrado no trabalho, da existência de concentração das demandas em alguns tipos de atividades privadas. Assim, vislumbra-se a oportunidade de melhor direcionamento das ações de orientação, capacitação e monitoramento desse universo de UG's que fazem uso do sistema.

Vislumbra-se igualmente a possibilidade de que o estudo contribua para o desenho de ***machine learning***. Nesta perspectiva, as tipologias de riscos identificadas nas consultas e os padrões definidos nas respostas registradas no Sistema SeCI para mitigação destes riscos podem ser valiosos subsídios para o desenvolvimento do processo pelo qual o computador seja capaz de reconhecer padrões nas consultas e pedidos de autorização e propor medidas cabíveis à prevenção de riscos relacionados a estes padrões; seja capaz de aprender continuamente com a mudança de entendimentos e novos padrões, e seja capaz de fazer previsões com base nos dados acumulados no referido sistema.

Assim, no entender do pesquisador, a perspectiva de incorporação da “IA” no processo de análise deve ser fortemente considerada pelas instâncias públicas responsáveis pelo tratamento da prevenção de riscos, em especial a CGU e a CEP, na medida em que poderia agregar maior padronização e celeridade às análises, e contribuir no processo de monitoramento, dentre outros benefícios.

Ao findar as análises sobre o farto conjunto de informações trabalhadas ao longo deste estudo, emergem dois grandes sentimentos. De um lado, desponta a preocupação quanto ao grande desafio que se reveste a adoção de medidas estruturantes, de forma concatenada, vigorosa e com a atuação sinérgica de todas as partes envolvidas no

processo, sob o imprescindível “patrocínio” da alta administração. Do outro lado, contrapõe-se o otimismo quanto à real possibilidade de superação desse quadro desafiador, lastreado no histórico de melhorias implementadas a partir da instituição do SeCI, em 2014; nas inúmeras oportunidades de aprimoramento, consubstanciadas nas propostas e sugestões oferecidas ao longo deste trabalho; na possibilidade de multiplicação de estudos sobre a temática do conflito de interesses e, também, no enorme potencial de fortalecimento da política de integridade das instituições do Poder Executivo Federal, com amparo na capacidade técnica e diretiva da CGU, no papel de órgão central do SITAÍ, no envolvimento direto e valioso das instâncias de integridade dos órgãos e entidades, no papel de setoriais do SITAÍ, e na indispensável participação dos agentes públicos federais, na condição de interessados e responsáveis diretos pela prevenção das situações conflituosas.

BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, Alcyrus Vieira Pinto; HONORATO, Cezar de Freitas. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. Rio de Janeiro: Objeto Direto, 1998.
- BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal: Exposição de motivos nº 37, de 18/08/2000**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm
Acesso em: 07/04/2023.
- BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.
Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm.
Acesso em: 11 mar. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. **Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm.
Acesso em: 23 mai. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. **Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm.
Acesso em: 10 ago. 2021.
- BRASIL. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. **Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195>. Acesso em: 11 mar. 2021.

- BRASIL. Portaria Interministerial nº 333, de 19 de setembro de 2013. **Estabelece orientações para formulação de consulta sobre a existência de conflito de interesses e de pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44844/13/PORTARIA%20INTERMINIS%20TERIAL%20N%C2%BA%20333.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019. **Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** Brasília, DF: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018. 148 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- CGU - Controladoria-Geral da União. **Fala.BR - Manual.** Wiki da CGU. [https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR - Manual](https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-_Manual). Acesso em: 20 dez 2022.
- CGU - Controladoria-Geral da União. **Painel Prevenção de Conflito de Interesses.** Ferramenta disponibilizada na internet. Link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzc4MGJjYmQtZWRhZC00OTZhLWlyYzQtMzcxN2E5MWQ1NjlxliwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRIZmJiYiJ9> . Acesso em: 20 fev 2023.
- COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. **Ementário de Precedentes da Comissão de Ética Pública.** 3ª Edição – Brasília: CEP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/precedentes-da-comissao-de-etica->

[publica/EmentariodePrecedentes3Edicao_00191.000645.202266.pdf](#). Acesso em: 23 jul. 2023.

- COMITÊ INTERMINISTERIAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO. **Plano Anticorrupção**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/plano-anticorrupcao.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Cartilha OEA: Convenção da OEA e outros documentos relevantes**. 1ª edição – Brasília: CGU, 2007. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea> >. Acesso em: 23 jul. 2022.
- ENCCLA. Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro – Ação 01/2018. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2018. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/copy_of_ENCCLAAo01PlanodeDiretrizesdeCombateCorrupto_Resumido.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- OEA. **Convenção interamericana contra a corrupção, 1996**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- OCDE. **Managing conflict of interest in the public service: OECD Guidelines and Country Experiences**. OECD Publishing, Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- OECD. **Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316**. OECD Publishing, Paris, 2003. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- OECD. **Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest**. OECD Publishing, Paris, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>> Acesso em: 24 jul. 2021.

- OCDE. **Integridade Pública: Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2021.
- OCDE. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&_csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book> Acesso em: 24 jul. 2021.
- OECD. **Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal**. OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil-5414ae92-pt.htm>> Acesso em: 24 jul. 2021.
- REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Sítio na internet**. Disponível em: <<http://www.rededecontrole.gov.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- SENADO FEDERAL. **Manual de Comunicação - Guia de Economia: Agências Reguladoras**. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/Agências-reguladoras](https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/Agencias-reguladoras). Acesso em: 27 jul.2022
- Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. **Painel disponibilizado com base nos dados consolidados pela CEP/PR, relativa ao ano de 2021**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTRhYzFjN2ItNDVIMy00YTljLWJjZmUtMzkxNDMwN2lyOTZkIiwidCI6IjFjYzNjNTA4LTAxYzctNDQ2MC1iZDZiLWFmZTk1ZTgwYjhhZiJ9> . Acesso em: 07/04/2023.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). **United Nations Convention against Corruption (UNCAC)**. Publicado pela UNODC em 2007. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Em 23 jul. 2023.
- VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. 240 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

APÊNDICE A

TIPOLOGIAS PARA OS EXAMES QUANTIQUALITATIVOS

1) Dois tipos de solicitações:

- a. Consulta, e
- b. Pedido de Autorização.

2) Seis categorias de agentes públicos consulentes:

a. Atua atividade meio, comissionado
b. Atua atividade meio, não comissionado
c. Atua atividade finalística, comissionado
d. Atua atividade finalística, não comissionado
e. Servidor terceirizado ou cargo de confiança
f. Outra classificação

3) Dezoito temas de atividades envolvidas em possível conflito de interesses (**Apêndice B**) – Rol de aplicação geral às UG's do PEF

4) Sessenta e quatro Subtemas de atividades envolvidas em possível conflito de interesses (**Apêndice C**) – Trata-se de desdobramento do item anterior

5) Os tipos de riscos identificados:

a. Inc. I art. 5º LCI
b. Inc. II art. 5º LCI
c. Inc. III art. 5º LCI
d. Inc. IV art. 5º LCI
e. Inc. V art. 5º LCI
f. Inc. VI art. 5º LCI
g. Inc. VII art. 5º LCI

6) Alinhamento de entendimentos entre as análises meritórias dos processos de consulta na origem e na CGU:

a. Análise prejudicada
b. Aderência Plena (CI não mitigável)
c. Aderência Plena (Não há CI relevante ou o risco é mitigável - envio desnecessário)
d. Divergência (p/CGU não há CI relevante)
e. Aderência parcial (p/CGU o CI é mitigável)
f. Aderência parcial (p/CGU há impedimento outra ordem)
g. Outra situação

7) Incidência de recursos:

- a. Sim, e
- b. Não.

8) Tipologias dos objetos dos recursos:

a. Esclarecimento de pontos
b. Rever proibição
c. Rever medidas mitigadoras
d. Outro motivo

9) Resultados dos recursos

- a. Recurso negado, e
- b. Decisão reconsiderada.

APÊNDICE B

TIPOLOGIA DE TEMAS DE POSSÍVEIS CONFLITO DE INTERESSES

A.1 – Atuação em empresa do mercado (inclui autônomo em atividade não especificada no rol de tipologias)
A.2 - Consultor/ Procurador
A.3 - Advogado
A.4 - Perito/ Assistente Técnico/ Mediador
A.5 - Pesquisador
A.6 - Membro de colegiado de entidade pública (natureza jurídica de direito privado)
A.7 - Membro de colegiado de entidade pública (natureza jurídica de direito público)
A.8 - Membro de entidade PRIVADA sem fins lucrativos
A.9 - Investidor
A.10 - Magistério (Palestrante, instrutor ou professor)
A.11 - Estagiário/ Bolsista
A.12 - Participante em evento externo
A.13 - Contratação particular de serviços no mercado (Objeto de interesse pessoal)
A.14 - Recebimento de presentes/ brindes
A.15 - Atuação em mídias sociais
A.16 - Situação afeta à atuação privada de cônjuge, parente ou amigo íntimo
A.17 - Outra situação afeta à conflito de interesses
A.18 - Outra situação não relacionada à conflito de interesses

APÊNDICE C

TIPOLOGIA DE SUBTEMAS DE POSSÍVEIS CONFLITO DE INTERESSES

A.1.1 - Atuar como Empresário Individual (MEI, EIRELI)
A.1.2 - Atuar como Empregado de Empresa Privada
A.1.3 - Participar como Sócio de Empresa Privada
A.1.4 - Atuar na Gerencia, Direção ou Administração de Instituição Privada (Empresa, Associação, etc.)
A.1.5- Exercer ATIVIDADE autônoma no mercado
A.1.6- Empresa Privada VINCULADA ao agente público ou parente que se relaciona com atividades da agência
A.1.7- Empresa Privada VINCULADA ao agente público ou parente que NÃO se relaciona com atividades da agência
A.2.1- Atuar como CONSULTOR em área ou objeto relacionados às competências da agência
A.2.2- Atuar como CONSULTOR em área ou objeto NÃO relacionados às competências da agência
A.2.3- Atuar como PROCURADOR, formal ou informal, de interesses privados
A.3.1- ADVOGAR em ramo jurídico relacionado às competências da agência ou contra a fazenda nacional
A.3.2- ADVOGAR em ramo jurídico NÃO relacionado às competências da agência e NEM contra a fazenda nacional
A.4.1- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto relacionado às competências da agência
A.4.2- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto NÃO relacionado às competências da agência
A.4.3- Atuar como PERITO EXTRAJUDICIAL envolvendo interesses exclusividade privados
A.4.4 - Atuar como ASSISTENTE TÉCNICO em demandas envolvendo objeto relacionado às competências da agência
A.4.5 - Atuar como ASSISTENTE TÉCNICO em demandas envolvendo objeto NÃO relacionado às competências da agência
A.4.6 - Atuar como MEDIADOR/ CONCILIADOR/ ARBITRO em demandas envolvendo objeto relacionado às competências da agência
A.4.7 - Atuar como MEDIADOR/ CONCILIADOR/ ARBITRO em demandas envolvendo objeto NÃO relacionado às competências da agência
A.5.1- Atuar como PESQUISADOR CONTRATADO/REMUNERADO ou cuja pesquisa seja objeto de patrocínio ou custeio

A.5.2- Atuar como PESQUISADOR AUTÔNOMO/ NÃO REMUNERADO e cuja pesquisa não seja objeto de patrocínio ou custeio
A.5.3- Atuar em PESQUISA ACADÊMICA em objeto relacionado ou não a atividade da Agência
A.6.1- Integrar CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
A.6.2- Integrar CONSELHO FISCAL
A.6.3- Integrar COMITÊ DE AUDITORIA
A.6.4- Integrar COMITÊ DE ACESSORAMENTO TÉCNICO (Fundação Previdenciária e outras)
A.6.5- Integrar OUTRO COMITÊ/ CONSELHO de Entidade Pública de Direito Privado.
A.7.1- Participar de colegiado em ENTIDADE DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL
A.7.2- Participar de colegiado em ASSOCIAÇÃO PÚBLICA
A.7.3- Participar de colegiado em AUTARQUIA FUNDACIONAL
A.7.4- Participar de colegiado em AGÊNCIA REGULADORA ou EXECUTIVA
A.7.5- Participar de Colegiado em órgão da Adm. Pública Direta, Autarquia e Fundação.
A.8.1- Atuar em ASSOCIAÇÃO PRIVADA
A.8.2- Atuar em FUNDAÇÃO PRIVADA
A.8.3- Atuar em SINDICATO
A.8.4- Atuar em Entidade do SISTEMA "S"
A.8.5- Atuar no Terceiro Setor (OSCIP; OS)
A.9.1- Atuar como INVESTIDOR em iniciativas PRIVADAS decorrentes de ações desenvolvidas pela agência
A.9.2- Atuar como INVESTIDOR em iniciativas PRIVADAS NÃO decorrentes de ações desenvolvidas pela agência
A.9.3- Atuar como INVESTIDOR em empresa, projeto ou iniciativa relacionados ao campo de atuação da agência
A.9.4- Atuar como INVESTIDOR em empresa, projeto ou iniciativa NÃO relacionados ao campo de atuação da agência
A.10.1- Atuar em tema não relacionado às suas atribuições públicas
A.10.2- Atuar em tema relacionado às suas atribuições públicas, para clientela AMPLA
A.10.3- Atuar em tema relacionado às suas atribuições públicas, p/ clientela ESPECÍFICA que possa ter interesse em processos decisórios da agência
A.10.4- Atuar em tema relacionado às suas atribuições públicas, p/ clientela ESPECÍFICA que NÃO tenha interesse em processos decisórios da agência

A.10.5- Atuar junto a entidade que possa ter interesse em processos decisórios do órgão ou entidade a que esteja vinculado
A.11.1- Estágio acadêmico obrigatório para graduação/ pós-graduação
A.11.2- Estágio/Bolsa facultativos sem envolvimento de projeto/recursos públicos, e nem relacionado às atribuições do agente público
A.11.3- Estágio/ Bolsa facultativo com envolvimento de projeto/ recurso público, ou relacionado às atribuições do agente público
A.11.4 - Estágio/Bolsa facultativo em empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela agência
A.12.1- Participação, NO INTERESSE INSTITUCIONAL, em evento promovido ou custeado por terceiro que possa ter interesse em decisão do agente público
A.12.2- Participação, NO INTERESSE INSTITUCIONAL, em evento promovido ou custeado por terceiro que NÃO tenha interesse em decisão do agente público
A.12.3- Participação, NO INTERESSE PRIVADO, em evento promovido ou custeado por terceiro que possa ter interesse em decisão do agente público.
A.12.4- Participação, NO INTERESSE PRIVADO, em evento promovido ou custeado por terceiro que NÃO tenha interesse em decisão do agente público.
A.13.1- A pessoa física ou jurídica a ser contratada EM CARÁTER PARTICULAR pelo agente público é fiscalizada ou regulada pela agência ou pode ter interesse em decisão deste agente público
A.13.2- A pessoa física ou jurídica a ser contratada EM CARÁTER PARTICULAR pelo agente público NÃO é fiscalizada ou regulada pela agência e NEM tem interesse em decisão deste agente público
A.14.1- O objeto se enquadra no conceito de BRINDE
A.14.2- O objeto se enquadra no conceito de PRESENTE e o doador pode ter interesse em decisão do agente público
A.14.3- O objeto se enquadra no conceito de PRESENTE, mas o doador NÃO tem interesse em decisão do agente público
A.15.1- Atuar, via mídias sociais, em área ou objetos relacionados às atividades da agência
A.15.2- Atuar, via mídias sociais, em área ou objetos NÃO relacionados às atividades da agência
A.16.1- Cônjuge ou parente atua em área relacionada às atividades da agência
A.16.2- Amigo ou pessoa próxima sem grau de parentesco que pode ter interesse relacionado às atividades do servidor ou da agência
Outra Situação

APÊNDICE D

TIPOLOGIAS DE CONFLITO DE INTERESSES APLICÁVEIS ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS

TIPOLOGIAS DE CONFLITO DE INTERESSES VERIFICADAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

De acordo com os estudos realizados na base de dados do Sistema SeCI, no período de julho/2014 a julho/2022, destacam-se as seguintes atividades privadas desenvolvidas concomitantemente com o desempenho da função pública: **(10 temas subdivididos em 26 subtemas)**

TEMA (Tipo de Atividade)	SUBTEMA (Especificação da Atividade)	% Ocorrência
1 - ATUAÇÃO EM EMPRESA DO MERCADO (inclui autônomo em atividades não especificadas no rol de tipologias)	1.1- Atuar como AUTÔNOMO	31%
	1.2- Atuar como EMPREGADO	
	1.3- Atuar como SÓCIO	
	1.4- Atuar como GERENTE ou ADMINISTRADOR	
10 – MAGISTÉRIO: PALESTRANTE, INSTRUTOR OU PROFESSOR	10.1- Atuar em tema não relacionado às suas atividades públicas	28%
	10.2- Atuar em tema relacionado às suas atividades públicas, para clientela AMPLA	
	10.3- Atuar em tema relacionado às suas atividades públicas, p/ clientela ESPECÍFICA	
	10.4- Atuar em tema relacionado às suas atribuições públicas, p/ clientela ESPECÍFICA que NÃO tenha interesse em processos decisórios da agência	
	10.5- Atuar junto a entidade que possa ter interesse em processos decisórios do órgão ou entidade a que esteja vinculado	
4 - PERÍTO	4.1- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	7%
	4.2- Atuar como PERITO JUDICIAL em objeto NÃO relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	
	4.3- Atuar como PERITO PRIVADO em demandas envolvendo interesses restritos a pessoas físicas ou jurídicas privadas	
2 - CONSULTOR/ PROCURADOR	2.1- Atuar como CONSULTOR em área ou objetos relacionados às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	6%
	2.2- Atuar como CONSULTOR em área ou objetos NÃO relacionados às atividades da instituição pública onde exerce suas funções	
	2.3- Atuar como PROCURADOR de interesses privados	

TEMA (Tipo de Atividade)	SUBTEMA (Especificação da Atividade)	% Ocorrência
3 - ADVOGADO	3.1- ADVOGAR em ramo jurídico relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções, ou contra a fazenda nacional.	6%
	3.2- ADVOGAR em ramo jurídico NÃO relacionado às atividades da instituição pública onde exerce suas funções, e NEM contra a fazenda nacional.	
16 - ATUAÇÃO PRIVADA DE CÔNJUGE, PARENTE OU AMIGO ÍNTIMO	16.1- Cônjuge ou parente atua em área relacionada às atividades da agência.	5%
	16.2- Amigo ou pessoa próxima sem grau de parentesco que pode ter interesse relacionado às atividades do servidor ou da agência.	
5 - PESQUISADOR	5.1- Atuar como PESQUISOR CONTRATADO/REMUNERADO	4%
	5.2- Atuar como PESQUISOR AUTÔNOMO/ NÃO REMUNERADO	
11 - ESTAGIÁRIO/ BOLSISTA	11.1- Estágio acadêmico obrigatório para graduação/ pós-graduação	4%
	11.2- Estágio/ Bolsa facultativos sem envolvimento de projeto/ recurso público, e nem relacionado às atividades do agente público.	
	11.3- Estágio/ Bolsa facultativo com envolvimento de projeto/ recurso público, ou relacionado às atividades do agente público.	
	11.4 - Estágio/Bolsa facultativo em empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pela agência	
18- SITUAÇÃO NÃO RELACIONADA COM CONFLITO INTERESSES	18.1 – Outras situações (ex.: Cessão para outro órgão público)	3%
12 - PARTICIPAÇÃO EM EVENTO EXTERNO	12.1- Participação, NO INTERESSE INSTITUCIONAL, em evento promovido ou custeado por terceiro que possa ter interesse em decisão do agente público	2%
	12.2- Participação, NO INTERESSE INSTITUCIONAL, em evento promovido ou custeado por terceiro que NÃO tenha interesse em decisão do agente público	
	12.3- Participação, NO INTERESSE PRIVADO, em evento promovido ou custeado por terceiro que possa ter interesse em decisão do agente público.	
	12.4- Participação, NO INTERESSE PRIVADO, em evento promovido ou custeado por terceiro que NÃO tenha interesse em decisão do agente público.	
SITUAÇÕES RESIDUAIS	Atuar como membro de atividade privada sem fins lucrativos; atuar como investidor, e atuar como membro de colegiado em entidade pública de direito privado.	4 %

APÊNDICE E

TABELA DE INDICADORES – SISTEMA SECI (2014 A 2022)

INDICADORES QUANTITATIVOS - SECI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	8 Anos*
ANÁLISES NA ORIGEM (Órgãos)										
1. Nº demandas SeCI recebidas na origem	538	1146	1115	1209	1466	2061	1742	2813	1588	13678
2. Nº (%) demandas respondidas na origem	525 (97,6 %)	1102 (96,2 %)	1066 (95,6 %)	1147 (95,0 %)	1401 (95,6 %)	1972 (95,7 %)	1651 (94,8 %)	2622 (93,2 %)	1450 (91,3 %)	12936 (94,6 %)
3. % demandas analisadas no prazo - origem	76,2 %	71,8 %	71,1 %	63,5 %	57,0 %	52,7 %	56,8 %	65,2 %	68,6 %	63,0 %
4. Tempo médio p/ resposta na origem	32 dias	85 dias	68 dias	40 dias	70 dias	77 dias	43 dias	30 dias	26 dias	52 dias
5. Resultado das Análises na Origem										
5-a. Nº (%) demandas em que “há risco de CI relevante” (<i>envio reanálise CGU</i>)	77 (14,7 %)	135 (12,3 %)	146 (13,7 %)	186 (16,2 %)	175 (12,5 %)	213 (10,8 %)	195 (11,8 %)	280 (10,7 %)	118 (8,1 %)	1525 (11,8 %)
5-b. Nº (%) demandas em que “não há risco de CI relevante” (<i>ativid. possível</i>)	336 (64,0 %)	626 (56,8 %)	566 (53,1 %)	564 (49,2 %)	791 (56,5 %)	1171 (59,4 %)	875 (53,0 %)	1506 (57,4 %)	874 (60,3 %)	7309 (56,5 %)
5-c. Nº (%) demandas c/ “impedimento outra ordem” (<i>atividade vedada</i>)	0 (0,0 %)	1 (0,1 %)	24 (2,3 %)	44 (3,8 %)	94 (6,7 %)	148 (7,5 %)	119 (7,2 %)	187 (7,1 %)	90 (6,2 %)	707 (5,5 %)
+++5-d. Nº (%) demandas não admitidas ou c/ perda de objeto (<i>falha na demanda</i>)	112 (21,3 %)	340 (30,9 %)	330 (31,0 %)	353 (30,8 %)	341 (24,3 %)	440 (22,3 %)	462 (28,0 %)	649 (24,8 %)	368 (25,4 %)	3.378 (26,2 %)
ANÁLISES REVISIONAIS NA CGU										
6. Nº (%) demandas respondidas - CGU	77 (100,0 %)	135 (100,0 %)	146 (100,0 %)	186 (100,0 %)	175 (100,0 %)	213 (100,0 %)	195 (100,0 %)	280 (100,0 %)	115 (97,5 %)	1522 (99,8 %)
7. % demandas analisadas no prazo - CGU	72,7 %	54,1 %	24,0 %	7,0 %	31,4 %	33,3 %	63,1 %	57,1 %	66,1 %	43,5 %
8. Tempo médio p/ resposta - CGU	20 dias	27 dias	42 dias	60 dias	34 dias	78 dias	41 dias	51 dias	29 dias	47 dias
9. Resultado das análises revisionais na CGU										
9-a. Nº (%) demandas com confirmação de que “há risco de CI relevante” (<i>aderência da análise feita na origem</i>)	15 (19,5 %)	43 (31,9 %)	48 (32,9 %)	67 (36,0 %)	52 (29,7 %)	83 (39,0 %)	68 (34,9 %)	94 (33,6 %)	43 (37,4 %)	513 (33,7 %)
9-b. Nº (%) demandas em que “não há risco de CI relevante” (<i>divergência com a análise feita na origem</i>)	17 (22,1 %)	21 (15,6 %)	29 (19,9 %)	19 (10,2 %)	19 (10,9 %)	14 (6,6 %)	8 (4,1 %)	8 (2,9 %)	17 (14,8 %)	152 (10,0 %)
9-c. Nº (%) com diagnóstico de “CI mitigável” (<i>divergência parcial com a análise feita na origem, pois vislumbrou-se mitigação dos riscos</i>)	7 (9,1 %)	9 (6,7 %)	17 (11,6 %)	58 (31,2 %)	57 (32,6 %)	75 (35,2 %)	61 (31,3 %)	72 (25,7 %)	28 (24,3 %)	384 (25,2 %)
9-d. Nº (%) diagnóstico - Impedimento outra ordem (<i>atividade vedada</i>)	0 (0,0 %)	3 (2,2 %)	6 (4,1 %)	25 (13,4 %)	22 (12,6 %)	13 (6,1 %)	33 (16,9 %)	67 (23,9 %)	18 (15,7 %)	187 (12,3 %)
9-e. Nº (%) demandas não admitidas ou c/ perda de objeto (<i>falha na demanda</i>)	38 (49,4 %)	59 (43,7 %)	46 (31,5 %)	17 (9,1 %)	25 (14,3 %)	28 (13,1 %)	25 (12,8 %)	39 (13,9 %)	9 (7,8 %)	286 (18,8 %)
10. Pedidos de Informações Adicionais (PIA)										
10-a. Nº (%) PIA demandados (<i>indicador de incompletude da demanda</i>)	16 (20,8 %)	32 (23,7 %)	33 (22,6 %)	34 (18,3 %)	49 (28,0 %)	37 (17,4 %)	26 (13,3 %)	58 (20,7 %)	26 (22,6 %)	311 (20,4 %)
10-b. % PIA respondidos no prazo	68,8 %	75,0 %	66,7 %	38,2 %	59,2 %	37,8 %	61,5 %	41,4 %	53,8 %	53,7 %
10-c. Tempo médio resposta aos PIA	250 dias	62 dias	39 dias	157 dias	67 dias	94 dias	28 dias	26 dias	27 dias	72 dias

INDICADORES QUANTITATIVOS - SECI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	8 Anos*
11. Recursos sobre as Reanálises na CGU										
11-a. Nº (%) recursos	4 (5,2 %)	4 (3,0 %)	8 (5,5 %)	9 (4,8 %)	12 (6,9 %)	9 (4,2 %)	9 (4,6 %)	13 (4,6 %)	4 (3,5 %)	72 (4,7%)
11-b. Tempo médio resposta - recursos	11	8	16	10	9	17	15	24	21	16 dias
11-c. Resultado da análise - recursos:										
11-c (i). Recurso negado (<i>entendimento CGU mantido- 87% há risco de CI relevante</i>)	4 (100,0 %)	4 (100,0 %)	6 (75,0 %)	4 (44,4 %)	4 (33,3 %)	4 (44,4%)	5 (55,6%)	11 (84,6%)	3 (75%)	45 (62,5%)
11-c (ii). Decisão reconsiderada (<i>entendimento de que há risco de CI relevante</i>) 43%	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	5 (55,6%)	8 (66,7%)	5 (55,6%)	4 (44,4%)	2 (15,4%)	0 (0,0 %)	24 (33,3 %)
11-c (iii). Recurso provido (<i>entendimento de que há risco de CI relevante</i>) 66,6%	0	0	2 (25,0 %)	0	0	0	0	0	1 (25%)	3 (4,2%)

(*) Os 8 (oito) anos de operacionalização e análises via Sistema SeCI compreende o período de 10/07/14 a 10/07/22.

Data da atualização - 03/02/23.

Fonte: Painel de Conflito de Interesses (<https://app.powerbi.com/groups/me/reports/5325fb7b-b018-48d5-8d15-fbfc8458909a/ReportSection1cc9829a6dd782890d07?ctid=6678d9fe-0921-417d-8411-5f1c18defbbb>)

APÊNDICE F

TABELA DE INDICADORES – AGÊNCIAS REGULADORAS NO SISTEMA SECI (2014 a 2022)

INDICADORES QUANTITATIVOS - SECI	ANA	ANAC	ANEEL	ANM	ANS	ANATEL	ANTAQ	ANTT	ANVISA	ANCINE	ANP	PEF* 8 Anos	ARF 8 Anos
ANÁLISES NA ORIGEM (ARF)													
1. Nº demandas SeCI recebidas na origem	1	110	9	12	168	61	32	56	148	9	41	13678	647
2. Nº (%) demandas respondidas na origem	0 (0,0%)	109 (99,1%)	9 (100%)	12 (100%)	168 (100%)	61 (100%)	32 (100%)	56 (100%)	145 (98,0%)	8 (88,9%)	41 (100%)	12936 (94,6%)	641 (99,1%)
3. % demandas analisadas no prazo - origem	0,0 %	44,0 %	11,1 %	25,0%	95,2 %	93,4 %	53,1 %	76,8 %	33,8%	25,0 %	92,7 %	63,0 %	65,2 %
4. Tempo médio p/ resposta na origem	0 dia	36 dias	36 dias	118 dias	13 dias	12 dias	23 dias	21 dias	55 dias	157 dias	10 dias	52 dias	33 dias
5. Resultado das Análises na Origem													
5-a. Nº (%) demandas em que "há risco de CI relevante" (<i>envio reanálise CGU</i>)	0 (0,0%)	15 (13,7%)	2 (22,2%)	4 (33,4%)	10 (6,0%)	7 (11,4%)	5 (15,6%)	6 (10,7%)	61 (42,1%)	2 (25,0%)	15 (36,6%)	1525 (11,8%)	127 (19,8%)
5-b. Nº (%) demandas em que "não há risco de CI relevante" (<i>ativid. possível</i>)	0 (0,0%)	42 (38,5%)	5 (55,6%)	7 (58,3%)	103 (61,3%)	30 (49,2%)	9 (28,1%)	29 (51,8%)	58 (40,0%)	2 (25,0%)	5 (12,2%)	7309 (56,5%)	290 (45,2%)
5-c. Nº (%) demandas c/ "impedimento outra ordem" (<i>atividade vedada</i>)	0 (0,0%)	26 (23,9%)	0 (0,0%)	1 (8,3%)	17 (10,1%)	12 (19,7%)	3 (9,4%)	0 (0,0%)	7 (4,8%)	0 (0,0%)	14 (34,1%)	707 (5,5%)	80 (12,5%)
5-d. Nº (%) demandas não admitidas ou c/ perda de objeto (<i>falha na demanda</i>)	1 (100%)	26 (23,9%)	2 (22,2%)	0 (0,0%)	38 (22,6%)	12 (19,7%)	15 (46,9%)	21 (37,5%)	19 (13,1%)	4 (50,0%)	7 (17,1%)	3.378 (26,2%)	145 (22,6%)
REANÁLISES NA CGU													
6. Nº (%) demandas respondidas - CGU	0 (0,0%)	15 (100%)	2 (100%)	4 (100%)	10 (100%)	7 (100%)	5 (100%)	6 (100%)	61 (100%)	2 (100%)	15 (100%)	1522 (99,8%)	127 (100%)
7. % demandas analisadas no prazo - CGU	-	26,7%	50,0%	50,0%	40,0%	42,9%	0,0%	16,7%	50,8%	50,0%	73,3%	43,5%	46,0%
8. Tempo médio p/ resposta - CGU	-	64 dias	21 dias	56 dias	33 dias	30 dias	52 dias	66 dias	43 dias	32 dias	29 dias	47 dias	56 dias
9. Resultado das Reanálises na CGU													
9-a. Nº (%) demandas com confirmação de que "há risco de CI relevante" (<i>aderência da análise feita na origem</i>)	-	8 (33,7%)	0 (0,0%)	1 (25,0%)	5 (50,0%)	3 (42,8%)	4 (80,0%)	1 (16,7%)	5 (8,2%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)	513 (33,7%)	28 (22,0%)

INDICADORES QUANTITATIVOS - SECI	ANA	ANAC	ANEEL	ANM	ANS	ANATEL	ANTAQ	ANTT	ANVISA	ANCINE	ANP	PEF* 8 Anos	ARF 8 Anos
9-b. Nº (%) demandas em que "não há risco de CI relevante" (divergência com a análise feita na origem)	-	1 (10,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (10,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (16,7%)	7 (11,5%)	1 (50,0%)	0 (0,0%)	152 (10,0%)	11 (8,7%)
9-c. Nº (%) com diagnóstico de "CI mitigável" (divergência parcial com a análise feita na origem, pois vislumbrou-se mitigação dos riscos)	-	3 (25,2%)	0 (0,0%)	2 (50,0%)	3 (30,0%)	1 (14,3%)	0 (0,0%)	1 (16,6%)	20 (32,8%)	1 (50,0%)	0 (0,0%)	384 (25,2%)	31 (24,4%)
9-d. Nº (%) diagnóstico - Impedimento outra ordem (atividade vedada)	-	1 (12,3%)	0 (0,0%)	1 (25,0%)	1 (10,0%)	1 (14,3%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	15 (24,6%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	187 (12,3%)	19 (15,0%)
9-e. Nº (%) demandas não admitidas ou c/ perda de objeto (falha na demanda)	-	2 (18,8%)	2 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	2 (28,6%)	1 (20,0%)	3 (50,0%)	14 (22,9%)	0 (0,0%)	14 (93,3%)	286 (18,8%)	38 (29,9%)
10. Pedidos de Informações Adicionais (PIA)													
10-a. Nº (%) PIA demandados (indicador de incompletude da demanda)	0 (0,0%)	2 (13,3%)	1 (50,0%)	0 (0,0%)	3 (30,0%)	1 (14,3%)	0 (0,0%)	2 (33,3%)	8 (13,1%)	1 (50,0%)	0 (0,0%)	311 (20,4%)	18 (14,2%)
10-b. % PIA respondidos no prazo	-	50,0%	(0,0%)	-	100%	100%	-	100%	62,5%	0,0%	-	53,7%	72,2%
10-c. Tempo médio resposta aos PIA	-	61 dias	71 dias	-	11 dias	21 dias	-	4 dias	48 dias	13 dias	-	72 dias	36 dias
11. Recursos sobre as Reanálises na CGU													
11-a. Nº (%) recursos	0 (0,0%)	2 (13,3%)	0 (0,0%)	1 (25,0%)	1 (10,0%)	1 (14,7%)	3 (60,0%)	1 (16,7%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)	72 (4,7%)	10 (7,9%)
11-b. Tempo médio resposta - recursos	-	9 dias	-	108	14 dias	0 dias	7 dias	0 dias	-	-	15	16 dias	17 dias
11-c. Resultado da análise - recursos:													
11-c (i). Recurso negado (entendimento CGU mantido- 87% há risco de CI relevante)	-	2 (100%)	0 (0,0%)	1 (100%)	1 (100%)	0 (0,0%)	2 (66,7%)	0 (0,0%)	-	-	1 (100%)	45 (62,5%)	7 (70,0%)
11-c (ii). Decisão reconsiderada (entendimento de que há risco de CI relevante) 43%	-	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (100%)	1 (33,3%)	1 (100%)	-	-	0 (0,0%)	24 (33,3%)	3 (30,0%)
11-c (iii). Recurso provido (entendimento de que há risco de CI relevante) 66,6%	-	0 (0,0%)	-	-	0 (0,0%)	3 (4,2%)	0 (0,0%)						

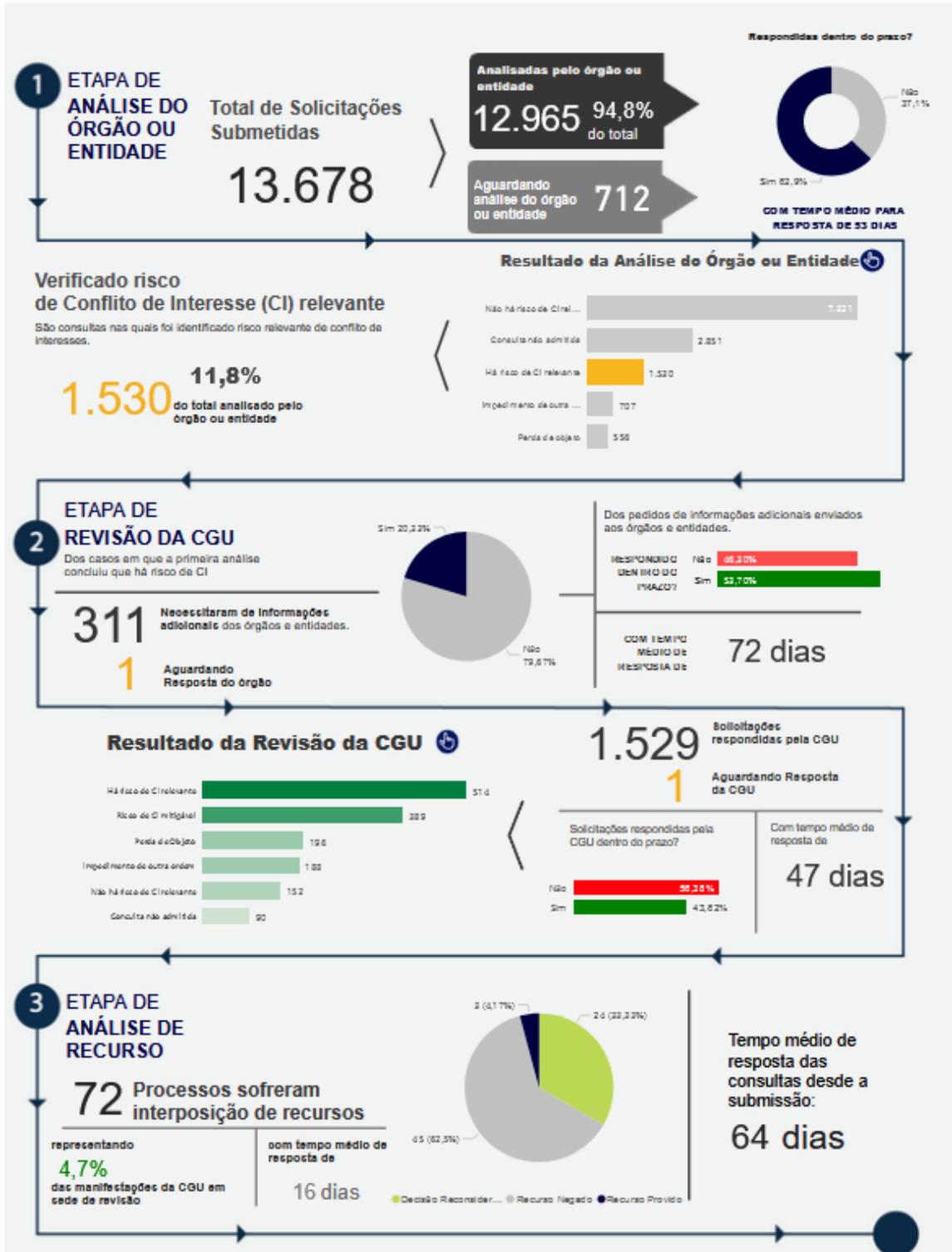
APÊNDICE G

PAINEL CGU DE PREVENÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSES

GOVERNO FEDERAL (10/07/2014 à 10/07/2022)

Dados atualizados em 04/08/2023
Periodicidade de Atualização: Diário

FLUXOGRAMA DAS CONSULTAS SOBRE RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES



APÊNDICE H

MODELO DO QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

PESQUISA

Percepções – Servidores que atuam nas áreas de análise das Agências Reguladoras sobre a matéria de conflito de interesses

Sigla da Agência onde atua:		Data do preenchimento	Xx /XX / 20XX
<p>1. Durante o período de análise do presente estudo (oito primeiros anos de operacionalização do Sistema SeCI), verificou-se grande variação do número de demandas (consultas sobre possível conflito de interesses e pedidos de autorização) entre os agentes públicos das diferentes agências reguladoras. A título de exemplo temos a ANS que registrou a maior média anual, com 21 demandas/ ano, ao passo que a ANA registrou uma única demanda em todo o período. Cabe destacar que a média entre todas as agências é de 7,4 demandas/ano.</p> <p>a. A diferença de porte entre essas agências seria o único motivador, ou existem outros aspectos que podem justificar esta variação? Quais?</p> <p>b. O número médio de demandas recebidas no período do estudo pelo conjunto de todas as agências (cerca de 7 demandas/ano) pode ser considerado: (i) Muito Alto; (ii) Alto; (i) Médio; (iii) Baixo, ou (iv) Muito Baixo? (<i>Observação: justifique sua percepção</i>)</p> <div data-bbox="337 1056 1466 1125" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><i>Respostas/ Comentários:</i></p> </div>			
<p>2. Do total de 647 demandas recebidas pelas agências reguladoras, via Sistema SeCI, ao longo do período de estudo, verifica-se que 206 foram classificadas como “Consultas” (32% ou aproximadamente 1/3) e 441 classificadas como “Pedidos de Autorização” (68% ou aproximadamente 2/3).</p> <p>a. Na sua percepção, existe um claro entendimento dos servidores da Agência reguladora quanto a diferenciação das duas modalidades de demandas do SeCI (consulta e pedido de autorização)?</p> <p>b. No seu entendimento, qual saberia a diferença básica entre uma e outra modalidade de demanda?</p> <p>c. Caberia um melhor detalhamento normativo sobre estas modalidades, ou considera que isso não seria relevante para o processo de análise?</p> <div data-bbox="337 1598 1466 1667" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><i>Respostas/ Comentários:</i></p> </div>			
<p>3. No período de análise, cerca de 1/3 das demandas não foi respondido no prazo pelo conjunto das agências reguladoras, sendo o tempo médio de resposta de 33 dias. A ANS, ANATEL e ANP fogem a esta regra, na medida em que têm mais de 90% de respostas dentro do prazo normativo, e um tempo médio de resposta bem menor de 13, 12 e 10 dias, respectivamente.</p>			

- a. O que motiva esta dificuldade de resposta dentro do prazo normativo? *(falta de estrutura; falta de um processo de análise bem estabelecido; falta de maior capacitação das equipes de análise; etc. Observação: justifique sua percepção)*
- b. No seu entendimento, que medidas contribuem ou poderiam contribuir para o atendimento das demandas de forma mais célere? *(Observação: fique à vontade para citar links, projetos exitosos e anexar documentos que retratem a estratégia de atuação da autarquia)*
- c. De que forma a CGU poderia contribuir na reversão desse quadro geral?
- d. No seu entendimento: (i) há necessidade de revisão do prazo normativo de 15 dias para a análise desse tipo de demanda pelos órgãos e entidades, considerando que de forma geral ainda estamos longe do parâmetro normativo, ou (ii) entende que o cumprimento do prazo é factível, mediante a adoção de algumas medidas internas pelas unidades, e a dilatação do prazo poderia impor prejuízos aos consulentes. *(Observação: justifique sua opção com outros argumentos, se possível)*

Respostas/ Comentários:

4. Aproximadamente **23%** das demandas não foram objeto de análise pelas agências reguladoras, por motivo de inadmissão ou perda de objeto. Soma-se a esta situação o fato de que das demandas que passaram pelo crivo de admissibilidade nas agências e foram remetidas para a revisão da CGU cerca de **30%** também acabaram não sendo analisadas pelos mesmos motivos.
 - a. O desconhecimento do agente público sobre a temática do conflito de interesses e sobre os procedimentos para formulação das consultas é a causa principal desse problema? Sim/ Não
 - b. Existem outros motivos que contribuem para a incompletude ou falta de clareza das consultas ou pedidos de autorização dos agentes públicos? *(por favor, citá-los)*
 - c. A recorrência dessa situação relativamente aos processos que são submetidos pelas agências ao crivo de revisão da CGU revela falha nos critérios de admissibilidade das demandas pelas áreas de análise dessas autarquias?
 - d. Quais medidas poderiam ser adotadas para assegurar consultas mais completas e adequadas, reduzindo o percentual de processos que demandam esforço administrativo sem efetividade?

Respostas/ Comentários:

5. Em 2021, considerando a série histórica desde 2014, observou-se o maior volume de demandas remetidas para a análise das agências reguladoras (**120** processos), com duplicação do número de processos relativamente ao ano anterior. Esta tendência de aumento manteve-se em 2022, quando em julho deste ano já se observava o mesmo quantitativo de demandas de todo o ano de 2020 (**64** processos).
 - a. Tal fato pode ser reputado a um crescente interesse dos agentes públicos pelo exercício de outras atividades privadas paralelamente ao desempenho das funções públicas? Sim/ Não.
 - b. Tal fato seria um indicativo do maior grau de conhecimento e preocupação do agente público com a problemática do conflito de interesses e suas consequências? Sim/ Não.

- c. Existem outros aspectos a considerar que justifiquem o aumento do volume de demandas, como o período pandêmico e o aumento de servidores atuando em regime de *home office*? (*Observação: justifique sua percepção, tanto quanto possível, com base nas situações concretas que teve conhecimento nos dois últimos anos, sem citar nomes e adentrar em maiores detalhes de casos concretos*)

Respostas/ Comentários:

6. Ao longo do período do estudo, apenas **22%** das análises revisoras da CGU corroboram integralmente o entendimento das análises prévias das agências reguladoras, confirmando a existência de “risco de conflito de interesses relevante não mitigável”. Em sentido oposto, houve divergência de entendimento em **10%** das demandas revisadas pela CGU, na medida em que esta se manifestou pela inexistência de “risco de conflito de interesses relevante”.
- a. Na sua percepção, tal fato sinaliza a necessidade de aprimoramento dos entendimentos firmados nas análises prévias das agências reguladoras? (*Observação: justifique sua percepção, sobretudo se a resposta for negativa*)
- b. Quais medidas práticas poderiam ser adotadas pela CGU para o alinhamento de entendimentos relativamente aos casos divergentes?
- c. Que medidas internas poderiam ser adotadas para prevenir a divergência das análises entre as instâncias (agências e CGU)?

Respostas/ Comentários:

7. Cerca de **1/4** das análises revisoras da CGU indica “risco de conflito de interesses mitigável”.
- a. Na sua percepção, tal fato sinaliza a necessidade de aprimoramento das análises prévias das agências reguladoras, na medida em que estas não identificaram ou simplesmente não se manifestaram sobre a existência de medidas mitigadoras para tratamento dos riscos de conflito de interesses? (*Observação: justifique sua percepção, sobretudo se a resposta for negativa*)
- b. Por que da dificuldade de as análises das agências anteverem e apontarem possíveis medidas para a mitigação do risco de conflito de interesses?
- c. Quais medidas poderiam ser adotadas para incrementar a busca e apontamento de possíveis medidas para a mitigação do risco de conflito de interesses pelas equipes de análise das agências reguladoras, relativamente às demandas recebidas do Sistema SeCI?

Respostas/ Comentários:

8. As análises das agências reguladoras apontaram em **12,5%** das demandas recebidas a existência de “impedimentos de outra ordem” (*vedação da atividade pretendida por disposições legais ou infralegais não relacionadas às hipóteses de conflito de interesses da Lei nº 12.813/13*). As análises da CGU sobre os processos que as agências apontaram “risco de conflito de interesses relevante não mitigável”, contudo, detectaram a existência da situação de “impedimento de outra ordem” também em **15%** destes processos.
- a. Na sua percepção, a não identificação na análise prévia das agências reguladoras do percentual identificado pela CGU: (i) advém da dificuldade das áreas de análise dos

órgãos de absorverem o conceito de “impedimento de outra ordem”, ou (ii) decorre da dificuldade de diferenciação das situações que ensejam conflito de interesses (capituladas no art. 5º da LCI) das vedações estabelecidos em outros normativos da administração pública federal?

- b. Quais medidas poderiam ser adotadas para aprimorar o entendimento das equipes de análise das agências reguladoras sobre essas situações?

Respostas/ Comentários:

9. Quanto aos “pedidos de informações adicionais” expedidos pela CGU durante o período do estudo: cerca de **14%** dos processos requereram este instrumento para subsidiar as análises da instância revisora, e demandaram em média **36 dias** para resposta das agências reguladoras, sendo que mais de **1/4** destes pedidos (**27%**) não foi respondido no prazo estabelecido. Cabe registrar que a ANS e a ANTT fugiram a esta regra, na medida em que atenderam a totalidade dos pedidos dentro do prazo, com tempo médio de resposta bem menor de **11 e 4 dias**, respectivamente.

- a. Quais medidas poderiam ser adotadas para aprimorar a instrução do processo da consulta no âmbito das agências reguladoras, de modo a reduzir a necessidade de resposta a pedidos de informações adicionais?
- b. Quais medidas foram adotadas ou poderiam ser adotadas para reduzir o prazo de resposta das agências reguladoras aos pedidos e informações adicionais da CGU?
- c. Na sua percepção, esse aspecto (tratamento dos pedidos de informações adicionais) encontra-se adequadamente normatizado, ou carece de aperfeiçoamento?

Respostas/ Comentários:

10. Quanto aos recursos interpostos pelos agentes públicos, observamos que houve em média **8%** de recursos relativamente ao total de análises da CGU, que demandaram **17 dias** de resposta e redundaram em **30%** de reconsideração da decisão.

- a. Na sua percepção, este percentual de recursos está dentro da previsibilidade? Sim/Não.
- b. Você acredita que as equipes de análise das agências reguladoras tomaram conhecimento das situações que redundaram em reconsideração da decisão da CGU? Sim/Não.
- c. Que medidas poderiam ser implementadas para favorecer a troca de informações entre as equipes de análise das agências reguladoras e da CGU quanto a eventuais mudanças de entendimentos?

Respostas/ Comentários:

Espaço destinado a qualquer outro comentário sobre a utilização do Sistema SeCI como ferramenta de apoio aos servidores das Agências Reguladoras para o gerenciamento e prevenção de situações que envolvam riscos de conflito de interesses.