Como construir um sistema para o enfrentamento robusto e eficaz do conflito de interesses?

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior[1]
Corregedor do Ministério da Cultura

O conflito de interesses não deve ser compreendido apenas como uma irregularidade praticada por determinado agente público. Trata-se, antes de tudo, de um risco à imparcialidade das decisões estatais e, consequentemente, à confiança da sociedade nas instituições. Enfrentá-lo de maneira robusta exige mais do que proibições legais, canais de consulta ou mecanismos de responsabilização. Exige a construção de um sistema capaz de articular normas, instituições, competências, orientação, supervisão e formação de uma cultura de integridade (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025; Roberts, 2023).

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, define conflito de interesses como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Essa definição evidencia que o problema não depende da ocorrência de danos ao erário, do recebimento de vantagem indevida ou da demonstração de corrupção consumada. O risco à imparcialidade já é suficiente para exigir atuação preventiva do Estado.

Essa perspectiva é particularmente importante porque a corrupção e as práticas a ela relacionadas resultam da combinação de fatores culturais, econômicos, políticos, organizacionais, normativos e individuais. Esses fatores operam, simultaneamente, nos níveis governamental, organizacional e pessoal. Como demonstra Huberts (2010), fenômenos dessa natureza dificilmente são explicados por uma única causa. Pela mesma razão, não podem ser enfrentados por uma única medida.

Uma política baseada exclusivamente em punições, declarações, consultas ou controles formais terá alcance necessariamente limitado. O agente público pode conhecer uma regra e ainda assim não conseguir reconhecer como ela se aplica a uma situação concreta. Uma organização pode possuir normas adequadas, mas não dispor de capacidade institucional para orientar seus servidores, identificar riscos ou monitorar a implementação das medidas preventivas. O governo, por sua vez, pode distribuir competências entre diferentes instituições sem estabelecer mecanismos de coordenação entre elas.

A literatura sobre ética e integridade pública identifica duas abordagens tradicionalmente utilizadas para enfrentar esses problemas. A primeira é baseada na conformidade e na prestação de contas. Também denominada low road, ela utiliza "controles externos" ao indivíduo, como normas, fiscalização, monitoramento e sanções, para aumentar a percepção de vigilância e a expectativa de responsabilização (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025).

A segunda abordagem é baseada na cultura e nos valores. Conhecida como high road, procura desenvolver "controles internos", incorporando princípios éticos ao processo decisório dos agentes públicos. Seu propósito não é apenas evitar comportamentos proibidos, mas ampliar a capacidade das pessoas de reconhecer dilemas, avaliar consequências e escolher condutas compatíveis com o interesse público (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025).

Essas abordagens não são excludentes. Ao contrário, devem ser combinadas (Perlman; Reddick; Demir, 2023). Controles sem cultura podem produzir cumprimento meramente formal; cultura sem controles pode resultar em princípios abstratos, sem consequências institucionais. Entretanto, mesmo a combinação dessas duas perspectivas é insuficiente quando inexistem estruturas capazes de orientar, coordenar e supervisionar sua aplicação.

1. temistocles.junior@cultura.gov.br

CC BY

É nesse ponto que se torna necessária uma terceira abordagem: a abordagem sistêmica. Seu foco recai sobre a definição de estruturas, a divisão de competências, a articulação entre instituições e a criação de mecanismos permanentes de orientação e supervisão. Trata-se de assegurar que as ações de conformidade e de promoção da cultura não sejam iniciativas isoladas, mas partes de uma política pública coerente (OECD, 2017; Oliveira Júnior; Caeiro, 2026).

A organização de atividades comuns por meio de sistemas não é novidade no Poder Executivo federal. Desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, atividades que exigem coordenação central podem ser organizadas sob a forma de sistemas. Em geral, esses arranjos são compostos por um órgão central, responsável pela orientação normativa e pela supervisão técnica, e por unidades setoriais ou seccionais, encarregadas da implementação dessas atividades comuns nos demais órgãos e entidades.

Esse modelo foi adotado em áreas como gestão de pessoas, planejamento, correição e controle interno. Mais recentemente, o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal — Sitai, regulamentado pelo Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, passou a exercer funções de coordenação das políticas e dos programas de integridade. O Sitai pode ser compreendido como um metassistema, ou seja, um sistema que harmoniza e coordena os demais sistemas relacionados às instâncias de promoção da integridade pública (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2020), no caso, o Sistema de Ouvidorias — Sisouv, o Sistema de Controle Interno — SCI, o Sistema de Gestão da Ética — SGEP e o Sistema de Correição — Siscor.

No campo do conflito de interesses, entretanto, a trajetória institucional brasileira não resultou na formalização de um sistema semelhante a esses. O Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído em 2000, estabeleceu um marco relevante para o tema, mas somente para altas autoridades. Em 2007, o Decreto nº 6.029 criou o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, mas não estruturou uma divisão abrangente de competências relacionadas à prevenção do conflito de interesses entre órgão central e unidades setoriais.

A Lei nº 12.813/2013 representou um avanço significativo ao estabelecer as situações de conflito, deveres preventivos e competências institucionais. Contudo, a norma atribuiu responsabilidades parciais de órgão central entre a Comissão de Ética Pública e a Controladoria-Geral da União, conforme os agentes públicos envolvidos. Ela também fortaleceu mecanismos de responsabilização e instituiu procedimentos de consulta e autorização para o exercício de atividades privadas, mas não instituiu mecanismos de abordagem de cultura e valores.

Além disso, a lei não criou formalmente um sistema. Finalmente, normas posteriores, como a Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013 e os Decretos nº 10.571/2020 e nº 10.889/2021, aperfeiçoaram instrumentos de prevenção, transparência e declaração de informações, mas não superaram integralmente as lacunas apontadas. O resultado é um conjunto relevante de normas e procedimentos, porém sem uma arquitetura sistêmica suficiente.

Um Sistema de Enfrentamento do Conflito de Interesses — que poderia ser denominado Siseci — deve começar pela definição precisa de seu escopo. Esse escopo precisaria abranger não apenas consultas e pedidos de autorização para atividades privadas, mas também a identificação de riscos, a gestão de impedimentos, a proteção de informações privilegiadas, as declarações de situações potencialmente conflitantes, o recebimento de presentes e hospitalidades e as medidas aplicáveis antes e depois do exercício do cargo público.

O segundo elemento seria a definição do arranjo institucional. Considerando as competências já atribuídas à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União, não seria necessário concentrar todas as atribuições em uma única instituição. Seria indispensável, contudo, estabelecer mecanismos formais de coordenação entre os órgãos centrais e delimitar claramente suas responsabilidades de regulamentação, orientação e supervisão.

O sistema também deveria institucionalizar unidades setoriais especializadas e permanentes nos órgãos e entidades. Essas unidades precisariam possuir competências, recursos e capacidades para orientar os agentes públicos, examinar situações recorrentes, acompanhar medidas preventivas e encaminhar aos órgãos centrais os casos que exijam manifestação especializada. A proximidade com a realidade organizacional permitiria respostas mais rápidas e adequadas aos riscos específicos de cada instituição.

Outro componente essencial seria a criação de mecanismos permanentes de sistematização. Orientações uniformes, bases de precedentes, modelos de análise, indicadores, ações de supervisão e espaços de articulação entre as unidades reduziriam divergências interpretativas e promoveriam aprendizado institucional. Um sistema não se caracteriza apenas pela existência de órgãos, mas pela qualidade e regularidade das relações mantidas entre eles.

Além disso, o Siseci deve ampliar os instrumentos voltados à cultura. Capacitações baseadas em dilemas reais, orientações dirigidas a funções de maior risco, comunicação periódica e participação das lideranças poderiam com-

CC BY

plementar os mecanismos formais já existentes. O objetivo seria transformar a prevenção do conflito de interesses em parte do processo cotidiano de decisão, e não em uma providência acionada somente quando o problema já está instalado.

Por fim, o sistema precisaria manter uma relação clara e harmônica com o Sitai e os demais sistemas de instâncias de integridade. No nível governamental, essa articulação permitiria integrar a política de conflito de interesses às demais políticas relacionadas à integridade. No nível organizacional, permitiria conectar as unidades responsáveis pelo tema aos programas de integridade de cada órgão ou entidade. Essa integração evitaria sobreposições, reduziria lacunas e favoreceria uma visão abrangente dos riscos.

Importa destacar que construir um sistema de enfrentamento do conflito de interesses não deve significar a criação de mais burocracia. Seu desenho deve se voltar a organizar racionalmente competências já existentes, fortalecer a capacidade de prevenção e oferecer segurança aos próprios agentes públicos. Um sistema robusto deve informar, orientar e proteger antes de punir. Deve combinar responsabilização, cultura ética e coordenação institucional.

A confiança pública não decorre apenas da ausência de corrupção comprovada. Ela depende da percepção de que as decisões são tomadas com imparcialidade e de que as instituições possuem capacidade para prevenir interferências indevidas. Por isso, transformar o atual conjunto de normas e mecanismos em um verdadeiro sistema constitui um passo fundamental para o amadurecimento da política de integridade do Poder Executivo federal.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007*. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm.

BRASIL. *Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10571.htm.

BRASIL. *Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021*. Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, 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 – e-Agendas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm.

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: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm.

GJALTEMA, Jonna; BIESBROEK, Robbert; TERMEER, Katrien. From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. Public Management Review, v. 22, n. 12, p. 1760-1780, 2020. DOI: https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697.

HUBERTS, Leo. A multi approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. In: GRAAF, Gjalt de; MARAVIĆ, Patrick von; WAGENAAR, Pieter (org.). *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Opladen: Barbara Budrich, 2010. p. 146-165. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctvbj7k5p.13.

CC BY

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Portaria Interministerial nº 333, de 19 de setembro de 2013*. Disciplina a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 183, p. 80, 20 set. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/comissao-de-etica/arquivos/portaria-mp-cgu-333-2013.pdf.

OECD. *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris: OECD, 2017. OECD/LEGAL/0435. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; CAEIRO, Joaquim Croca. Public sector ethics in the Americas: the Brazilian public ethics management case study. In: REDDICK, Christopher G.; DEMIR, Tansu; PERLMAN, Bruce J. (ed.). *Public sector ethics: compliance, integrity, and comparison*. New York: Routledge, 2025. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003416258-9.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; CAEIRO, Joaquim Croca. Public integrity as a comprehensive multi-level policy framework and the study of the Brazilian case. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 60, e2025-0201, 2026. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250201x.

PERLMAN, Bruce J.; REDDICK, Christopher G.; DEMIR, Tansu. A compliance-integrity framework for ethics management: an empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, v. 83, n. 4, p. 823-837, 2023. DOI: https://doi.org/10.1111/puar.13610.

ROBERTS, Robert. The new public integrity management and the protection of the impartiality of bureaucratic decision-making. *Public Integrity*, p. 1-24, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/10999922.2023.2297118.

CC BY

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO