

A PREVENÇÃO AO CONFLITO DE INTERESSES POR MEIO DE QUARENTENA E REMUNERAÇÃO COMPENSATÓRIA NO BRASIL. CRÍTICAS E SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO.

PREVENTING CONFLICTS OF INTEREST THROUGH COOLING-OFF PERIODS AND MONETARY COMPENSATIONS IN BRAZIL. CRITICS AND SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT.



Gustavo Dias Motta¹

RESUMO: O estudo analisa a prevenção ao conflito de interesses no Brasil por meio de quarentena e remuneração compensatória, suas críticas e possíveis medidas de aprimoramento. Através de pesquisa bibliográfica e análise do arcabouço normativo brasileiro e de outras nações no âmbito da OCDE, foi possível compreender o cenário nacional relativo ao tema, fazer críticas e sugestões de aprimoramento. O estudo revelou que é possível melhorar o sistema, tanto no que se refere à transparência e ganho de legitimidade (junto aos envolvidos e à população em geral), como também reduzir custos, adaptar prazos, flexibilizar regras e conferir maior enfoque na fiscalização pelas entidades responsáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito de Interesses. Quarentena. Remuneração Compensatória.

ABSTRACT: The study analyzes the prevention of conflict of interest in Brazil through cooling-off periods and monetary compensations, its reviews and possible improvement measures. Through literature search and analysis of the Brazilian normative framework and of other nations within OECD, it was possible to understand the national scenario regarding the theme, criticize and suggest improvements. The study revealed that is possible to enhance the system, in terms of transparency and legitimacy (with those involved and the population in general), as well as reduce costs, adapt deadlines, make some rules more flexible and give a greater focus on the inspections role.

KEYWORDS: Conflicts of Interest. Cooling-off Periods. Monetary Compensations.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Conceitos; 1.1. Noção Geral de Conflito de Interesses; 1.2. Noção Específica de Conflito de Interesses; 1.3. Quarentena; 1.4. Remuneração Compensatória; 2. Legislação Brasileira; 2.1. Relacionada; 2.2. Específica; 2.2.1. Regras da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013; 3. Críticas e Sugestões de Aprimoramento; 3.1. Custos; 3.1.1. Vicissitudes do Cenário Brasileiro; 3.2. Falta de Concordância e Engajamento Públicos; 3.3. Efetividade; 3.3.1. Ausência de Estudos Científicos Conclusivos; 3.3.2; Prazo e Valor Ideais; 3.3.3. Utilidade Diante da Vedação Perpétua ao Uso de Informação Privilegiada; 3.3.4. Prevenção Inócua e Repressão Deficiente; 4. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Concepts; 1.1. General Notion of Conflict of Interests; 1.2. Specific Notion of Conflict of Interests; 1.3. Cooling-off Periods; 1.4. Monetary Compensations; 2.

¹ Advogado. Pós-graduado em Direito e Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). MBA em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-graduado em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Brazilian Legislation; 2.1. Related; 2.2. Specific; 2.2.1. The Law nº 12813/13, of May 16th; 3. Critics and Suggestions for Improvement; 3.1. Costs; 3.1.1. Brazilian Scenario; 3.2. Lack of Consent and Public Engagement; 3.3. Effectiveness; 3.3.1. Absence of Scientific Studies; 3.3.2. Ideal Term and Amount; 3.3.3. Usefulness Before the Permanent Prohibition of Using Privileged Information; 3.3.4. Innocuous Prevention and Deficient Repression; 4. Conclusion. References.

Introdução

O conflito de interesses pode se dar de diversas maneiras, bem como ocorrer em diferentes momentos. São também múltiplas as formas de combatê-lo.

O conflito entre interesses públicos e privados é apenas uma espécie do gênero, sendo este trabalho específico em analisar duas das possíveis medidas de prevenção adotadas pelo Brasil: quarentena e remuneração compensatória.

Estas “ferramentas” tem sido utilizadas em todo o mundo, em maior ou menor escala, como mecanismos supostamente aptos a mitigar o problema da *transição das atividades de agentes públicos para a iniciativa privada* e vice-versa, problemática denominada pela doutrina como “*porta-giratória*” ou *revolving door*.

A mobilidade entre setor público e privado é motivo de preocupação pela Administração Pública, pois plenamente capaz de redundar em situação de conflito de interesses, tanto pelo uso de informação privilegiada obtida (em proveito próprio ou de terceiro), como pela própria atuação em favor de interesses privados (advocacia administrativa) e ainda uma série de outras condutas que podem vir a se revelar consideravelmente lesivas ao interesse da sociedade, tanto sob o aspecto material, como de confiança e reputação do Poder Público.

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

Neste sentido, o tratamento do conflito de interesses deve ser feito de maneira ponderada, pois abordagens muito frouxas ou muito restritivas são capazes de resultar, de um

lado, em burocracia, ineficiência e desencorajamento, ou, de outro, em práticas oportunistas, imorais ou mesmo corruptas.

Surge desta reflexão o interesse e a curiosidade de se examinar em detalhe nosso ordenamento jurídico relativamente ao tema, em cotejo com o de outras nações, e verificar em que patamar está o Brasil. Haveria críticas a serem feitas ao esquema legal atual e a dinâmica de funcionamento da quarentena e da remuneração compensatória como forma de prevenção ao conflito de interesses? Seria possível aprimorar o nosso atual sistema? Em que pontos exatamente? O tempo atual de quarentena é suficiente? A remuneração compensatória deve continuar a ser paga? Quanto ela tem custado aos cofres públicos exatamente? A vedação ao uso de informação privilegiada já não seria suficiente? Como é o cenário no direito comparado?

O objetivo da pesquisa é, portanto, examinar o tema da prevenção ao conflito de interesses e os institutos da quarentena e da remuneração compensatória, em seu atual modelo e prática, no Brasil e no mundo, discutindo sua adequação e suficiência no formato atual, viabilizando eventuais sugestões de aprimoramento.

1. Conceitos

1.1. Noção Geral de Conflito de Interesses

Em sentido amplo, *conflito de interesses* pode ser definido como toda situação em que alguém, seja um indivíduo ou uma Organização, no exercício de suas responsabilidades, acaba não podendo fazer julgamentos e tomar decisões de forma apropriada, uma vez que afetado por outro(s) interesse(s), sejam eles em seu proveito pessoal, ou não^{2,3,4}.

² I. A situation in which someone's private interests are opposed to that person's responsibilities to other people. II. A situation in which someone cannot make a fair decision because they will be personally affected by the result. "CONFLICT OF INTEREST". The Cambridge Dictionary, 2019. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/conflict-of-interest>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

³ A conflict of interest occurs when an entity or individual becomes unreliable because of a clash between personal (or self-serving) interests and professional duties or responsibilities. Such a conflict occurs when a company or person has a vested interest, such as money, status, knowledge, relationships, or reputation, which puts into question whether their actions, judgment, and/or decision-making can be unbiased. When such a situation arises, the party is usually asked to remove themselves, and it is often legally required of them. "CONFLICT OF INTEREST". SEGAL, Troy. Investopedia, 29 de abril de 2019. <https://www.investopedia.com/terms/c/conflict-of-interest.asp>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

⁴ A conflict of interest arises when what is in a person's best interest is not in the best interest of another person or organization to which that individual owes loyalty. For example, an employee may simultaneously help himself but hurt his employer by taking a bribe to purchase inferior goods for his company's use. A conflict of interest can also exist when a person must answer to two different individuals or groups whose needs are at odds with each other. In this case, serving one individual or group will injure the other. In business and law, having a "fiduciary

Nesta toada, o conflito de interesses comporta diferentes características e cenários. Haveria tanto aquele decorrente de motivação econômica, como também religiosa, social, ideológica etc. Haveria também aquele em que o tomador da decisão se vê inclinado a um agir diverso, não em proveito próprio, mas de terceiro(s). Haveria, ainda, casos em que a atuação do indivíduo estaria sujeita a um dever de lealdade, o que tornaria o descumprimento de suas obrigações ainda mais reprovável.

Trata-se de um problema passível de ocorrer também em diferentes contextos. Podem ser citados diversos exemplos destes dilemas em âmbito ético-profissional. Na área de saúde, hipótese envolvendo médicos, cientistas e pesquisadores, é exemplificada por THOMPSON apud GOLDIM⁵. Outro exemplo, afeto aos integrantes da categoria profissional dos jornalistas, está exposto no relatório “Sistema de Integridade Nacional 2000 -2015”, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social⁶. Ainda em âmbito ético-profissional, podem ser citadas os operadores do mercado financeiro⁷, advogados⁸ e outros.

responsibility” to someone is known as having a “duty of loyalty. “CONFLICT OF INTEREST”. EthicsUnwrapped. Mcombs School of Business. The University of Texas at Austin. <https://ethicsunwrapped.utexas.edu/glossary/conflict-of-interest>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

⁵ *“O conflito de interesses pode ocorrer entre um profissional e uma instituição com a qual se relaciona ou entre um profissional e outra pessoa. Na área da saúde, os interesses de um profissional ou de seu paciente podem não ser coincidentes, assim como entre um professor e seu aluno, ou ainda, entre um pesquisador e o sujeito da pesquisa. (...) A forma mais comum deste conflito é a omissão de patrocínio ou envolvimento econômico (...) ou ainda o estabelecimento de cláusulas de não divulgação de resultados negativos ou adiamento desta divulgação com a finalidade de resguardar mercado potencial”. THOMPSON D.F. Understanding financial conflicts of interest. New England Journal of medicine. 1993; 329:573-6 Apud GOLDIM, Jose Roberto. Conflito de Interesses na Área de Saúde. Portal Bioética: UFRGS, 2002. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bioetica/conflict.htm>. Acesso em: 11 nov.2019*

⁶ *“O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, adotado pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) apresenta um grave conflito de interesses, permitindo que a categoria profissional do jornalista inclua também o exercício da assessoria de imprensa. O próprio código reconhece, serem dois ofícios legítimos, mas distintos. Enquanto a profissão de jornalista tem como cliente o cidadão, o leitor, o telespectador. Já a de assessor de imprensa tem como cliente não o cidadão, mas aquele que o emprega ou contrata seus serviços para veicular uma boa imagem de interesse desse cliente. O conflito de interesses gera situações condenáveis, permitindo que, em época de campanha eleitoral, não raramente jornalistas deixem seus empregos para tornar-se assessores ou consultores de candidatos, para, ao final da eleição, voltarem para seus antigos postos de trabalho sem respeitar nenhum tipo de quarentena nem comunicar a seus leitores a razão de sua ausência”. Relatório do Instituto Ethos - Sistema de integridade nacional BRASIL 2000-2015. São Paulo, junho de 2016. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Publicac%CC%A7a%CC%83o-SIB-v2.pdf>. Acesso em: 16 de dezembro de 2019.*

⁷ Note-se que este profissional, em seu ofício, tem a chance de, por meio de manobras de informação (boatos), vir a gerar ou legitimar subsequentes movimentos de aquisição (PUMP) ou venda (DUMP), inclusive de títulos de clientes, interferindo/controlando, desta forma, artificialmente cotações e permitindo a obtenção de ganhos pessoais em detrimento daqueles. A prática é conhecida na doutrina americana como “*pump and dump*” – bombear e descartar. Neste sentido: The Economics of Conflicts of Interest in Financial Institutions. Hamid MEHRAN and Rene M. STULZ. NBER Working Paper n°. 12695 November 2006. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w12695.pdf>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

⁸ *“É possível atender clientes distintos com interesses concorrentes, desde que adotadas redobradas cautelas, como, exemplificando, a ciência e aquiescência dos mesmos quanto ao patrocínio concorrente, o absoluto resguardo do segredo profissional e demais informações que saiba em função de seu labor, e, caso o advogado sinta, ainda que minimamente, estar sua liberdade e independência de atuação afetada, deverá optar por um dos clientes ou renunciar a ambos patrocínios. Mesmo inexistindo fórmula exata e perfeita inserida em nossa*

Quanto a previsões normativas, há no ordenamento jurídico brasileiro diversas referências à expressão “*conflito de interesses*” também neste sentido genérico apresentado^{9,10}.

Há ainda menção a “*interesses em conflito*” no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), como hipótese justificadora da nomeação, pelo magistrado, de *curador especial a incapaz com representante legal com interesse em colisão*, (art.72, I e art.671, II). Na verdade, ainda que não se use a nomenclatura, a própria previsão clássica de hipóteses de *impedimento* e *suspeição* sobre certos atores do processo (juiz – art.144, CPC, demais sujeitos imparciais – art.148, CPC) remete à ideia do conflito de interesses, pois se baseia no pressuposto de que o sujeito processual, sob certas circunstâncias, não se encontra em condições adequadas para fazer julgamentos e atuar de acordo com aquilo que se espera de sua função independente. Ou seja, também se trata de um mecanismo de proteção contra decisões possivelmente enviesadas.

1.2. Noção Específica de Conflito de Interesses

Outra espécie de *conflito de interesses* (por vezes tida como a expressão única)¹¹ é aquela consistente na possível influência de interesses privados sobre o desempenho de funções públicas e, por consequência, sobre os interesses da coletividade como um todo. É sobre esta noção específica que se concentra este trabalho.

legislação, deve o advogado ser não apenas o “juiz de sua própria causa”, mas um rigoroso juiz da mesma, pois se assim agir enobrecerá não apenas a si próprio, mas toda uma classe. Exegese do artigo 17, 18, 19 e 20 do Código de Ética e Disciplina e precedentes E-2.237/00, E-3.692/2008, entre outros”. (OAB/SP, proc. E4.142/2012, julgado em 16/08/2012, rel. Dr. Fabio Kalil Vilela Leite, rev. Dra. Marcia Dutra Lopes Matrone, presidente em exercício Dr. Cláudio Felipe Zalaf). Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/ementario/e-5-285-2019>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.

⁹ No Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), em seu art.119, ao se tratar da representação, foi previsto que o negócio jurídico será anulável quando concluído pelo representante “*em conflito de interesses com o representado, se tal fato era ou devia ser do conhecimento de quem com aquele tratou*”.

¹⁰ Na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976), ao se tratar do direito de voto, foi previsto que: Art.115. *O acionista deve exercer o direito a voto no interesse da companhia; considerar-se-á abusivo o voto exercido com o fim de causar dano à companhia ou a outros acionistas, ou de obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte, ou possa resultar, prejuízo para a companhia ou para outros acionistas. § 1º o acionista não poderá votar nas deliberações da assembleia-geral relativas ao laudo de avaliação de bens com que concorrer para a formação do capital social e à aprovação de suas contas como administrador, nem em quaisquer outras que puderem beneficiá-lo de modo particular, ou em que tiver interesse conflitante com o da companhia.*

¹¹ *Choque entre os interesses pessoais e as obrigações do cargo que o indivíduo ocupa.* “CONFLITO DE INTERESSES”. Michaelis, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa, 2019. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/conflito/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2019.

Ideia ligada aos fenômenos da *corrupção, captura regulatória*¹² e *portagratória*^{13,14}, tal conceito de conflito de interesses vem sendo debatido no âmbito da ética e governança públicas como um mal que pode e deve ser evitado por meio de estratégias de administração. Neste sentido, a OCDE defende que:

*“O objetivo de uma política efetiva para o controle do conflito de interesses não é proibir que os funcionários públicos tenham interesses, mesmo se isso fosse concebível. O objetivo deveria ser garantir a integridade das políticas públicas, das decisões administrativas e da administração pública em geral, reconhecendo que conflitos de interesse não resolvidos podem resultar no abuso da função pública”*¹⁵.

Sob esta vertente, o conflito de interesses está sustentado na ideia de que a iniciativa privada é capaz de exercer, através de certas condutas, grande poder de influência sobre os agentes estatais. Neste sentido, colhe-se novamente de estudo da OCDE uma conceituação possível da expressão como *“O conflito entre o dever público e o interesse privado de uma autoridade pública, capaz de influenciar de maneira imprópria seu desempenho, deveres oficiais e responsabilidades”*¹⁶.

Já passando às possíveis formas de manifestação deste conflito de interesses, podem

¹² Conjuntura na qual entes regulados e grupos de interesse buscam (e, quase sempre conseguem) obter influência e favorecimentos sobre as entidades públicas responsáveis por zelar pelo equilíbrio e higidez do domínio regulado. Nas palavras de JUSTEN FILHO, Marçal (O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002): *“Situação na qual a agência se transforma em via de proteção e benefício para os setores empresariais regulados. Configura-se, portanto, quando o regulador perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse público e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses privados e egoísticos de um, alguns ou todos os regulados em um setor determinado”*.

¹³ Alternância de pessoal entre poder público e iniciativa privada, denominado na doutrina alienígena de “revolving door”. O movimento de pessoas entre os setores permite que indivíduos mal intencionados se tornem então representantes de interesses privados na Administração Pública ou, saiam desta para utilizar na iniciativa privada as eventuais vantagens competitivas obtidas durante o exercício daquela função (ex: informações privilegiadas). BAUER, Elisabeth. THIEL, Marie. Revolving doors in the EU and US. Briefing. The European Parliament Think Tank, 04-07-2018. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625105](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625105). Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

¹⁴ A OCDE analisa o fenômeno nos seguintes termos: *“Movimento horizontal de pessoas entre os setores público e privado, conhecido como fenômeno da “porta-giratória”, sustentou um dinamismo no mercado de trabalho e o desenvolvimento de habilidades e competências. Todavia, também elevou o risco de situações de conflito de interesse pós-emprego público. Pode resultar no uso indevido de informações comerciais sensíveis ou de acesso privilegiado/restrito, como p.ex., quando ex-agentes públicos passam a atuar em instituições governamentais que já oficiaram. A transformação de um modelo de carreira do serviço público, para um modelo de posições no serviço público intensifica consideravelmente estes riscos”*. (Em tradução livre). OECD (2010). “Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest”, 23 de agosto de 2010. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-publicemployment_9789264056701-en#page3. Acesso em: 18 de dezembro de 2019

¹⁵ OCDE. Managing conflict of interest in the public service: OECD Guidelines and Country Experiences, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

¹⁶ (Em tradução livre). OECD (2015), “Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecdilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-33-en.pdf?expires=1578328752&id=id&acname=guest&checksum=BB817D8173B3F5B1AE0ECFBB4638C6F4. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

ser citados como exemplos o recebimento de presentes/brindes; a concessão de tratamento preferencial (*going soft*); o uso de informações privilegiadas (*insider information*); o patrocínio de interesses privados (*lobbying*)¹⁷ e outros.

Neste sentido, tal conflito de interesses pode restar caracterizado não só quando verificados prejuízos concretos para a coletividade, mas também diante da sua mera potencialidade, posto que isso já seria capaz de minar a confiança na moralidade, legitimidade e reputação públicas¹⁸. Assim, o conflito pode ser tanto *potencial*, isto é, baseado em uma aferição prévia, em abstrato, na qual se verificam um conjunto de fatores e circunstâncias que indicam a sua possível configuração; ou *em concreto*, que seria uma situação *a posteriori*, em que o conflito de interesses já ocorreu efetivamente¹⁹.

Quanto ao momento, o conflito de interesses pode ser verificado tanto antes, como durante ou após a investidura ou saída do indivíduo da função pública. As práticas e o tratamento legislativo não são uniformes. Há países p.ex. em que são estabelecidas restrições mesmo em momento prévio à assunção de cargo e emprego público diante de atividade profissional anterior, em uma espécie de análise de conflito de interesses pré-recrutamento²⁰. Esta hipótese surgiu legalmente no Brasil apenas recentemente e para alguns casos, como para membros de Conselho de Administração e Diretores das Estatais²¹ e Agências Reguladoras²².

¹⁷ No Brasil, inclusive, possível crime de Advocacia Administrativa – art.321 do Código Penal – “*Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa*”.

¹⁸ GREENE, Catherine; PIMENTA, Raquel de Mattos. Os próximos desafios à prevenção a conflitos de interesses. Portal Jota: Regulação, artigo de 19 de junho de 2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/os-proximos-desafios-prevencao-a-conflitos-de-interesses-19062018. Acesso em: 15 de dezembro de 2019.

¹⁹ O Código de Ética do Dept. de Justiça do Canadá traz como possibilidade: “*O conflito de interesses pode ser real, i.e, existir efetivamente em um determinado caso e momento presente. Pode ser aparente, quando perceptível como possível por um observador justo; e, por fim, potencial, quando se antevê como possível no futuro*”. Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/vec-cve/c2.html>. Acesso em: 16 de dezembro de 2019.

²⁰ OECD (2015), “Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-33-en.pdf?expires=1573679190&id=id&accname=guest&checksum=8F80A6BE8AC_BA78F86785CE4223F69AB. Acesso em: 18 de dezembro de 2019

²¹ Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais). Art. 17. *Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III: (...) § 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...) IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação; V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.*

²² Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000 (Lei dos Recursos Humanos nas Agências Reguladoras), com alterações da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Altera a Gestão, Organização, Processo Decisório e Controle Social das Agências Reguladoras). Art. 8º-A. *É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada: (...)*

A análise durante e após a saída do cargo ou emprego público, diante de informe de migração para a iniciativa privada, tem sido o principal foco de atenção do Brasil, que se fiou, sobretudo, nas medidas de prevenção da *quarentena* e da *remuneração compensatória*, a serem examinadas neste trabalho.

Seguem alguns exemplos de conflitos de interesse no Brasil, conforme o momento.

Quanto à possibilidade de conflito de interesses *no curso do cargo ou emprego público*, a Controladoria-Geral da União (CGU)²³, p.ex., na cartilha institucional a seus servidores “*A Nossa Conduta Ética – Casos Específicos da Lei de Conflito de Interesses*”²⁴, alerta para a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses durante o exercício da função naquele Órgão Federal em uma série de situações, tais como:

“Caso 1: Exercício do Magistério: para o exercício do magistério por interesse próprio, o agente público deve observar algumas cautelas visando prevenir situações de conflito de interesses: ON CGU n.º 02/2014. art. 2º, § 4º - impedimento do servidor atuar em processo de interesse da entidade com que mantém o vínculo privado; art. 2º, § 5º - impedimento do servidor atuar em ações de controle, correição, avaliação, orientação, fiscalização e regulação das atividades da instituição de ensino ou que afetem os interesses desta; art. 5º - vedação de divulgação de informação privilegiada, bem como de outras informações de acesso restrito, ainda que a título exemplificativo, para fins didáticos. Na hipótese de magistério em curso preparatório para concurso público, o agente público também não poderá atuar em qualquer atividade relacionada à definição do cronograma ou do conteúdo programático do certame ou relacionada à elaboração, aplicação e correção de provas de qualquer fase, incluindo-se o curso de formação, o teste psicotécnico ou psicológico e a prova de aptidão (art. 4º). O exercício de atividades de magistério para público específico que possa ter interesse em decisão do agente público, da instituição ou do colegiado do qual participe, pode configurar situação de conflito de interesses e recomenda-se especial precaução do servidor, registrando previamente consulta no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI”.

“Caso 2: (...) “Caso 3: Trabalhos Investigativos e Sancionatórios: Memorando-Circular n.º 60/2014, de 20 de novembro de 2014. O Secretário-Executivo da CGU solicita aos dirigentes da Corregedoria-Geral da União, da Secretaria Federal de Controle Interno e da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção que orientem os servidores que conduzem ou venham a conduzir trabalhos investigativos e sancionatórios referentes às pessoas jurídicas investigadas na denominada “Operação Lava Jato” que, na gestão de seus negócios privados, mantenham inalteradas as posições em investimentos em ações dessas empresas, uma vez que, em seus trabalhos, terão acesso a informações privilegiadas”.

Já quanto ao conflito de interesses *após o exercício de funções públicas*, como dito,

IV - de pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora;

²³ Órgão federal responsável pelo controle interno governamental e atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de auditoria, correição, prevenção, combate à corrupção e ouvidoria. CGU. Institucional. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

²⁴ CGU. *A Nossa Conduta Ética – Casos Específicos da Lei de Conflito de Interesses*. Cartilha Institucional. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/comissao-de-etica/arquivos/colecao/lei-de-conflito-deinteresses.pdf/view>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.

também é plenamente possível, posto que, neste momento posterior, o agora ex-agente público, ao voltar sua atuação para a iniciativa privada, muitas vezes possui contatos ou se considera especialmente capacitado em setor ou atividade próxima da que exerceu atividades anteriormente na seara pública, bem como se julga totalmente livre para tal desempenho. Neste sentido, como exemplo, basta imaginar a hipótese de um ex-ministro de Estado, que naturalmente teve acesso a *informações privilegiadas* por esta posição, e, com a efetivação de sua exoneração, recebe proposta concreta de vínculo ou se predispõe a exercer consultoria privada em área de competência da função pública, fornecendo análises econômicas e políticas para tomada de decisões financeiras e empresariais. Ao examinar caso concreto²⁵, nestes termos, a Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR) entendeu pelo conflito de interesses nos seguintes termos:

“(...) O consulente teve acesso a informações privilegiadas relacionadas a temas diversos, em razão do abrangente escopo de suas atribuições. Ao pretender atuar como consultor, o solicitante poderá se colocar em situação extremamente sensível, pois, possuidor de informações com potencial altamente relevante ao mercado, o mesmo estaria a exercer, na seara privada, atividade eminentemente intelectual, de modo que, ao desenvolver o múnus consultivo, poderia utilizar, ainda que não intencionalmente, informações e conhecimentos adquiridos no exercício da função pública, criando, por exemplo, uma vantagem competitiva indevida para seus clientes, ferindo inequivocamente o interesse coletivo”.

Por fim, cabe ressaltar que no Brasil a previsão normativa do conflito entre interesses públicos e privados está delineada hoje, sobretudo, pela Lei federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que, segundo ementa, 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*”. Em seu art.3º, o conceito de *conflito de interesses* está positivado como “*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*”.

Vistos os conceitos de conflito de interesses, passa-se agora, dentro da noção específica apresentada e dos objetivos deste trabalho, a analisar 2 (duas) ferramentas que vem sendo utilizadas para tentar prevenir a sua ocorrência no momento posterior ao exercício de cargos e empregos públicos: a *quarentena* e a *remuneração compensatória*.

²⁵ Processo CEP nº: 00191.000268/2016-17, de 18 de maio de 2016. Relator: Ministro Horário Raymundo de Senna Pires. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11465553>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.

1.3. Quarentena

Trata-se de uma expressão originalmente ligada a uma política médica de precaução, consistente no isolamento físico de um indivíduo possivelmente doente do convívio com os demais, de modo a resguardar o interesse da coletividade.

Mais recentemente o termo vem sendo utilizado no Brasil²⁶ também no contexto de governança e da ética pública para definir o período de tempo durante o qual um indivíduo que acaba de sair de uma função pública passa a ter certas restrições relacionadas ao uso de informações, prestação de serviços, estabelecimento de vínculos profissionais com partes interessadas e outras hipóteses. Ou seja, fica proibido de se engajar em certas atividades durante um determinado prazo de vedação.

Trata-se de uma técnica voltada à mitigação do conflito de interesses, tanto sob o aspecto das possíveis facilidades obtidas por um ex-colaborador junto a seus ex-colegas e subordinados (em demandas muitas vezes ainda em curso), como também na vertente do uso de informações privilegiadas, uma vez que se acredita que estas teriam um tempo limitado de serventia, passando, na sequência, para desclassificação ou tornadas públicas (*shelf life*).

Ou seja, o estabelecimento de um período de quarentena após o exercício de uma função pública seria medida voltada ao fortalecimento de uma atividade imparcial, preservando o interesse público, pois “*supõe-se que, ao longo do período, o desenvolvimento normal das atividades da agência conduziria à diluição da influência pessoal e à obsolescência das informações privilegiadas titularizadas pelo administrador*”²⁷.

Não obstante, a OCDE p.ex. entende que a questão da quarentena deve estar focada não sobre o tempo de impedimento, mas sim sobre a efetividade da restrição, sobretudo em cotejo com a gravidade potencial das ofensas a serem desencadeadas com as novas atividades ou ofertas de trabalho a serem ocupadas.

No Brasil o instituto da “quarentena” surgiu no contexto organizacional das agências reguladoras, sendo tal instrumento de restrição posteriormente estendido a outros cargos e empregos de alta hierarquia federal.

²⁶ Na doutrina alienígena a expressão utilizada vem sendo “cooling-off”, “waiting periods” ou “limitation period”.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002, p. 472 apud OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O Conflito de Interesses como ato de improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.congressodecompliance.leg.com.br/2018/workshop-k/1594-9-PimentaComentariosCoImprobidade.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

Atualmente o período geral²⁸ de quarentena após a saída²⁹ de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal está fixado em 6 (seis) meses, na forma do art.6º, II da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Durante este interregno o ex-agente público fica especificamente impedido de:

- a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;
- b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;
- c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou
- d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

Compete a CEP/PR ou à CGU, conforme o grau hierárquico da autoridade sujeita a conflito, avaliar, diante de informações e documentos apresentados³⁰ pela ex-autoridade, se há existência de conflito de interesses que obrigue o indivíduo ao cumprimento de quarentena, comunicando então a decisão tanto à ex-autoridade como ao Órgão/Entidade ao qual a pessoa estava vinculada. A decisão poderá ser pela desnecessidade de imposição de quarentena; ou pela sua necessidade, impedindo a autoridade então de exercer a atividade privada pelo período de 6 (seis) meses, a contar da data de sua exoneração do cargo público, fazendo jus ainda à uma *remuneração compensatória* em razão disso (medidas sempre deferidas em conjunto).

Cabe destacar, por fim, na forma da citada legislação, que, em qualquer hipótese e a qualquer tempo, a ex-autoridade fica impedida de divulgar ou fazer uso de *informações privilegiadas* obtidas nas atividades oficiais.

1.4. Remuneração Compensatória

Também denominada de *remuneração compulsória* ou *remuneração por*

²⁸ Há outras quarentenas específicas, como p.ex. a de 3 (três) anos prevista no art. 95, parágrafo único, V, da Constituição da República, aplicável aos juízes no juízo ou tribunal que antes estavam vinculados, para fins de exercício da advocacia. Ou ainda a quarentena de 12 (doze) meses prevista no art. 23 da Lei Complementar nº 108/2001, aplicável a ex-diretores de entidades fechadas de previdência complementar.

²⁹ Contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela CEP/PR ou pela CGU.

³⁰ A autoridade sujeita à observância de quarentena deve comunicar as atividades e serviços que pretenda exercer ou prestar, não sendo apreciadas aqueles pedidos de autorização em tese ou com referência a fato genérico.

impedimento, trata-se do pagamento de um valor durante o período da *quarentena* do agente público considerado suscetível de incorrer em conflito de interesses em posição no setor privado. A remuneração compensatória se dá à custa do orçamento do Órgão ou Entidade Pública no qual houve o desempenho da função pública sujeita à potencial de conflito de interesses.

A justificativa para tal pagamento está assentada no fato de que há um cerceamento temporário na livre autonomia e no exercício profissional do ex-agente público quando de sua saída do cargo ou emprego público, sendo necessário compensar de alguma maneira esta desvantagem competitiva do setor (em relação à iniciativa privada). Foi idealizado, portanto, como uma forma de garantir a atratividade de pessoas qualificadas para o exercício de funções públicas (uma vez que estas talvez cogitassem não assumir tais posições diante das dificuldades posteriores de realocação, manutenção da renda durante período de *quarentena*³¹ etc).

No âmbito da atual regra brasileira (art.4º do Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002), relativa ao Poder Executivo Federal, os pagamentos se dão em parcelas mensais, correspondentes à remuneração do cargo ou emprego antes ocupado.

No âmbito internacional, sob a denominação “*compensations*”, verificam-se alguns países que também praticam tal pagamento. Todavia, não é técnica de prevenção de conflito de interesses utilizada na mesma escala que a *quarentena* isolada, por exemplo. Ou seja, nem sempre os institutos vêm necessariamente acompanhados, como no caso do Brasil.

No âmbito da OCDE p.ex., segundo dados de 2015, apenas Áustria, Noruega, Reino Unido, Portugal, Espanha e Israel previam o pagamento, e nem sempre em todos os casos ou no valor total ao da remuneração anterior da função pública³². A Espanha, p.ex. concedia 80% (oitenta por cento) do salário básico como compensação. O Reino Unido apenas em casos excepcionais e restrito a altos ex-funcionários. A Noruega, por sua vez, somente concedia a remuneração compensatória se a oferta de emprego no setor privado temporariamente declinada pelo ex-agente público fosse de importância equivalente à do cargo ou emprego deixado na Administração Pública³³.

2. Legislação Brasileira

³¹ No sentido de conferir alguma estabilidade financeira a estes ex-agentes públicos durante o citado período de impedimento, durante o qual ficam proibidos de firmar vínculos com o mercado privado.

³² OECD (2015), “Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-33-en.pdf?expires=1573679190&id=id&accname=guest&checksum=8F80A6BE8AC_BA78F86785CE4223F69AB. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

³³ *Ibidem*.

2.1. Relacionada

Há no Brasil uma série de regras de conduta para aqueles que venham a exercer, em algum momento, funções públicas³⁴. A Constituição da República Federativa do Brasil dispensou especial atenção à necessidade de uma conduta proba pelos agentes públicos, prevendo uma série de diretrizes e medidas de supervisão e controle.

O art.37, caput, previu, como princípios gerais regentes da Administração Pública, Direta e Indireta, de qualquer dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São dignos de destaque, ainda no art.37, os seus incisos XVI e XVII, que estabeleceram vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, em todos os níveis da Administração Pública, salvo as exceções constitucionais e quando houver compatibilidade de horários. Também o §4º do dispositivo trouxe as sanções aplicáveis ao ato de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal.

Aliás, em matéria de Improbidade Administrativa, no âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992³⁵ previu responsabilização ampla de quaisquer agentes públicos (art.2º e 3º)³⁶ por *enriquecimento ilícito* (art.9º), *prejuízo ao erário* (art.10) ou *atentado contra os princípios da Administração Pública* (art.11).

Os Servidores Públicos Civis da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais devem seguir o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e normas de conduta adjetas na Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990.

Sob o prisma ético, o Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal deve também obediência aos ditames do Decreto Federal nº 1.171, de 22 de junho de 1994³⁷, que determinou ainda, em seu art.2º, a implementação, num prazo de 60 (sessenta) dias, por todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, de Comissões de Ética, integradas por 3 (três) servidores ou empregados permanentes. Com o advento do Decreto s/nº, de 26 de maio de 1999, foi criado o órgão de cúpula federal na matéria, qual seja,

³⁴ Termo utilizado aqui de maneira genérica e abrangente, abarcando os diversos tipos de agentes públicos, como agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos etc, ainda que por período transitório.

³⁵ Ementa: *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

³⁶ Art.2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

³⁷ Ementa: *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.*

a Comissão de Ética Pública (CEP/PR), organizada na forma do Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007, que instituiu e organizou o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, coordenado, avaliado e supervisionado pela CEP/PR³⁸.

Podem ser citados ainda nesta lista exemplificativa³⁹ a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções no âmbito dos três Poderes da República. Também o Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que dispõe sobre audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações públicas federais. E ainda a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e seu Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Por fim, importante mencionar os compromissos internacionais brasileiros, efetivados através da promulgação do Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (Convenção Interamericana contra a Corrupção) e Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - *Convenção de Mérida*), havendo artigo específico acerca da conduta dos Funcionários Públicos⁴⁰.

³⁸ Há importantes Resoluções da CEP/PR, como as seguintes: Resolução nº 1, de 13 de setembro de 2000, que estabelece procedimentos para apresentação de informações sobre situação patrimonial, pelas autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal; a Resolução nº 2, de 24 de outubro de 2000, que regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos; e ainda a Resolução nº 3, de 23 de novembro de 2000, que trouxe regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal.

³⁹ Poderiam ser citados ainda diversos outros normativos, sobretudo infralegais, como Orientações Normativas da CGU e Resoluções da CEP/PR.

⁴⁰ Artigo 8 - *Códigos de conduta para funcionários públicos* 1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos. 2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas. 3. Com vistas a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, inter-regionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembleia Geral de 12 de dezembro de 1996. 4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções. 5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos. 6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo.

2.2. Específica

A legislação nacional disciplinando especificamente o *conflito entre interesses públicos e privados*, com suas medidas preventivas de *quarentena e remuneração compensatória*, é bem visualizada dentro de uma cronologia⁴¹. Isto porque suas origens remontam à década de noventa, momento em que houve uma tentativa de reforma do Estado para um modelo regulador⁴². A partir daí verifica-se um incremento gradual das regras.

Inicialmente, em um contexto de implantação de Agências Reguladoras e preocupação com sua captura, na linha das advertências de STIGLER⁴³, foram previstas nas leis instituidoras mecanismos voltados à prevenção de possível conflito de interesses pelos dirigentes destas novas instituições, inclusive após sua saída da função.

Neste sentido, podem ser destacados diversos exemplos, ainda vigentes⁴⁴. Note-se que estas previsões adotaram, via de regra, período de 12 meses de quarentena, bem como excepcionaram da vedação o eventual vínculo contratual com “entidades públicas destinadas ao ensino e à pesquisa, inclusive com as de direito privado a elas vinculadas⁴⁵”.

⁴¹ Nesta linha também apontaram os trabalhos de: REIS, Cláudio Araújo; e ABREU, Luiz Eduardo. Administrando conflitos de interesses. Esforços recentes no Brasil. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176568/000860613.pdf?sequence=3>. Acesso em: 13 nov. 2019. E também o estudo de PIMENTA, Raquel; GREENE, Catherine Os próximos desafios à prevenção a conflitos de interesses. A Lei de Conflito de Interesses não responde muitas das perplexidades do sistema e de seus casos concretos. Regulação. Portal JOTA, em 19 de jun. de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/os-proximos-desafios-a-prevencao-a-conflitos-de-interesses-19062018>. Acesso em: 15 nov. 2019

⁴² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

⁴³ “As a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit”. (Em tradução livre: “via de regra, a regulação é capturada pela indústria, sendo então desenhada e operada principalmente para seu benefício próprio”). STIGLER, George Joseph. The theory of economic regulation. The Bell journal of economics and management science v.2. n.1. 1971: p.3-21. Disponível em: <http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/stigler.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

⁴⁴ A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (*Disciplina as concessões de serviços públicos de energia elétrica e institui a ANEEL*), em seu art.9º, previu que o ex-dirigente da Agência continuará vinculado e prestando serviço nos 12 (doze) meses seguintes ao exercício do cargo, durante os quais fica impedido de prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, fazendo jus a remuneração equivalente a do cargo de direção que exerceu. A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (*Organiza os serviços de telecomunicações, criação e funcionamento da ANATEL*), em seu art.30, caput e parágrafo único, previu que, até 1 (um) ano após deixar o cargo, será vedado ao ex-conselheiro representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência, bem como utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo, sob pena de improbidade administrativa. A Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 (*Dispõe sobre a política energética nacional, atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a ANP*), em seu art.14, previu que, terminado o mandato ou exonerado do cargo, o ex-Diretor ficará impedido, por um período de 12 (doze) meses, de prestar, direta ou indiretamente, qualquer serviço a empresa integrante das indústrias do petróleo e dos biocombustíveis ou de distribuição. Também foi prevista, durante o período, a remuneração equivalente à do cargo que exerceu. E ainda: a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 (ANVISA), a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 (ANS), a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (ANA) etc.

⁴⁵ Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Art.13, §2º; Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, art.11, §2º.

No ano de 2000 é editada então uma Lei Geral de Gestão de Recursos Humanos para as Agências Reguladoras, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que, em seu art.8º passa a estabelecer que os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou prestar serviço no setor regulado por um período de 4 (quatro) meses⁴⁶, contados da exoneração ou término do mandato, assegurada remuneração compensatória equivalente à do cargo de direção exercido e benefícios a ele inerentes. Há alguma discussão quanto aos efeitos da edição desta lei geral sobre as leis específicas de cada agência reguladora e a unificação do prazo da quarentena por revogação tácita⁴⁷.

Cabe destacar também a previsão nesta mesma lei de que, na hipótese do ex-dirigente ser servidor público, fica facultado o seu retorno ao desempenho das funções do cargo efetivo ou emprego público, desde que não haja conflito de interesses (art.8º, §5º).

Neste interim, documento relevante editado pela recém-criada CEP/PR foi a Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000, que criou um *Código de Conduta da Alta Administração Federal* (CCAAF), conglobando uma série de normativos relacionados ao tema do conflito de interesses para um público mais amplo de agentes públicos. Neste sentido, podem ser destacados os seguintes dispositivos do documento:

Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com as seguintes finalidades: (...) IV- estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público; V - minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal; (...)

Art. 13. As propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado, bem como qualquer negociação que envolva conflito de interesses, deverão ser imediatamente informadas pela autoridade pública à CEP, independente da aceitação ou rejeição.

Art. 14. Após deixar o cargo, a autoridade pública não poderá: I - atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo; II - prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública.

Art. 15. Na ausência de lei disposta sobre prazo diverso, será de 4 meses, contados da exoneração, o período de interdição para atividade incompatível com o cargo anteriormente exercido, obrigando-se a autoridade pública a observar, neste prazo, as seguintes regras: I - não aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou

⁴⁶ Na verdade, a previsão inicial foi de 4 (quatro) meses de quarentena, sem remuneração compensatória, sendo que, posteriormente, em razão de alterações legislativas e na forma da atual Lei nº 13.848, de 25 de junho 2019, este prazo passou hoje para os atuais 6 (seis) meses, com remuneração compensatória

⁴⁷ Ex: Parecer nº 64/2011/PF-ANP/PGF/AGU, Parecer nº 08/2012/AACF/DEPCONS/AGU e Parecer nº 1.312/2009/PF-ANEEL/PGF/AGU. Para uma discussão aprofundada quanto a este tema, ver: MACEDO, Tiago do Monte. Quarentena dos Diretores da ANP e a evolução normativa até a Lei n. 12.813/12 Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 jan. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37856/quarentenados-diretores-da-anp-e-a-evolucao-normativa-ate-a-lei-n-12-813-12>. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração; II - não intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.

Art. 16. Para facilitar o cumprimento das normas previstas neste Código, a CEP informará à autoridade pública as obrigações decorrentes da aceitação de trabalho no setor privado após o seu desligamento do cargo ou função. Art. 17. A violação das normas estipuladas neste Código acarretará, conforme sua gravidade, as seguintes providências: I - advertência, aplicável às autoridades no exercício do cargo; II - censura ética, aplicável às autoridades que já tiverem deixado o cargo.

Isto não impediu, contudo, que se continuasse a editar regras específicas, como p. ex. a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o DF e os Municípios, suas Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista e outras Entidades Públicas e suas respectivas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Nesta, o art.23 previu quarentena de 12 (doze) meses com remuneração compensatória para o ex-diretor impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas do sistema financeiro que impliquem a utilização das informações a que teve acesso em decorrência do cargo exercido, sob pena de responsabilidade civil e penal.

Posteriormente, é editada então a Medida Provisória nº 2.225-45, de 04 de setembro de 2001, contendo 2 (dois) dispositivos relativos a *conflito de interesses, quarentena e remuneração compensatória*:

Art. 6º Os titulares de cargos de Ministro de Estado, de Natureza Especial e do Grupo- Direção e Assessoramento Superiores, nível 6, bem assim as autoridades equivalentes, que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica, na forma definida em regulamento, ficam impedidos de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor de sua atuação, por um período de quatro meses, contados da exoneração, devendo, ainda, observar o seguinte: I - não aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração; II - não intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.

Parágrafo único. Incluem-se no período a que se refere o caput deste artigo eventuais períodos de férias não gozadas.

Art. 7º Durante o período de impedimento, as pessoas referidas no art. 6º desta Medida Provisória ficarão vinculadas ao órgão ou à entidade em que atuaram, fazendo jus a remuneração compensatória equivalente à do cargo em comissão que exerceram.

§ 1º Em se tratando de servidor público, este poderá optar pelo retorno ao desempenho das funções de seu cargo efetivo nos casos em que não houver conflito de interesse, não fazendo jus à remuneração a que se refere o caput.

§ 2º O disposto neste artigo e no art. 6º aplica-se, também, aos casos de exoneração a pedido, desde que cumprido o interstício de seis meses no exercício do cargo.

§ 3º A nomeação para outro cargo de Ministro de Estado ou cargo em comissão faz cessar todos os efeitos do impedimento, inclusive o pagamento da remuneração compensatória a que se refere o caput deste artigo.

Como previsto na Medida Provisória, veio então na sequência, como regulamento, o Decreto nº 4.187, de 08 de abril de 2002, ratificando a regra geral de prazo de *quarentena* em 4 (quatro) meses e o cabimento de correspondente *remuneração compensatória*.

Digno de nota da Medida Provisória e do Regulamento foram a exclusão da regra da remuneração compensatória aos membros do Poder Legislativo de qualquer ente da Federação, os membros do Ministério Público da União e dos Estados, e todos os Servidores Públicos Estaduais, Distritais e Municipais. Também a limitação, dentro dos impedimentos à autoridade de aceitar cargos ou estabelecer vínculo com pessoa física ou jurídica ou patrocinar seus interesses, àquelas com que tenham tido relacionamento relevante nos 6 (seis) meses anteriores à exoneração. Ou seja, antes deste período, não valeria o impedimento.

Na sequência, editadas pela CEP/PR e aplicáveis às autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, podem ser destacados os seguintes normativos: a Resolução nº 08, de 25 de setembro de 2003, que identifica situações que suscitam conflito de interesses, e novas medidas que podem auxiliar na sua prevenção, como a possibilidade de licenciamento temporário de cargo, abstenção de votação ou discussão, alienação ou transferência de bens e direitos, comunicação à superior hierárquico ou demais membros de colegiado, divulgação pública de agenda etc.

Também a Resolução nº 09, de 20 de maio de 2005, que aprova o modelo de *Declaração Confidencial de Informações*, um instrumento pelo qual as autoridades devem revelar situações que efetiva ou potencialmente possam vir a suscitar conflitos de interesses, assim como a forma pela qual pretendem evitá-los.

O ano de 2013 é um marco na matéria, pois, alinhada às disposições da já citada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, é editada e publicada finalmente a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, norma específica sobre o *conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício*. Pela sua importância, será feito um estudo em apartado do normativo geral.

2.2.1. Regras da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013

Antes de tudo, importante esclarecer que esta norma federal não revogou

expressamente quaisquer das disposições de Leis Específicas de Agências Reguladoras, tampouco da mencionada Lei da Gestão de Recursos Humanos nas Agências Federais (Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000). Cabe destacar, todavia, a ausência de discrepâncias hoje quanto ao prazo da *quarentena* e cabimento da *remuneração compensatória* entre os citados normativos e grupo de autoridades, uma vez que a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, em seu art.6º, II, e a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, em seu art.8º, com redação dada pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, prevêem, ambos, período de quarentena de 6 (seis) meses, com direito a remuneração compensatória⁴⁸. Ou seja, estes tratamentos estão alinhados.

Cabe salientar também que, por ser norma dirigida ao Poder Executivo Federal, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 não afastou a possibilidade de demais Entes Federativos, dentro de sua competência, editarem ou manterem suas leis próprias relativas ao tema, com outras regras e prazos aplicáveis ao seu serviço público (inclusive suas Entidades da Administração Indireta), dentro de sua esfera de autonomia e regime jurídico de pessoal. Isto quer dizer que não há impedimento à previsão em leis específicas tratando da questão.

Como exemplo pode ser citado, no âmbito do Estado do RJ, a Lei nº 2.686, de 13 de fevereiro de 1997, que regia o funcionamento da antiga Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP), revogada pela Lei nº 4.555, de 06 de junho de 2005, que ao criar e tratar da AGETRANSP⁴⁹, continuou prevendo em seu art.9º, ao ex-dirigente da Agência um prazo de quarentena de 12 (doze) meses, mas deixou de garantir remuneração compensatória pelo período correspondente⁵⁰. Ou seja, o tratamento da questão no âmbito deste Estado p.ex. é distinto do Federal.

Passando à análise geral do normativo, o art.1º sintetiza seu propósito de regular situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal, requisitos e restrições aplicáveis em caso de acesso a informações privilegiadas, impedimentos posteriores ao exercício, competências fiscalizatórias,

⁴⁸ A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 pretendia acabar com o pagamento de remunerações compensatórias, mas houve veto pela Presidência da República ao seu art.15. Razões do Veto: “A vedação de que o Poder Executivo remunere o ex-ocupante de cargo ou emprego público durante o período de seis meses, no qual as restrições impostas pela lei podem vir a impedi-lo de trabalhar, não é razoável e pode levar a um desinteresse futuro na ocupação de funções públicas”. Mensagem nº 188, de 16 de maio de 2013, da Presidência da República ao Senado Federal. Neste sentido: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Quarentena no serviço público: ética e relações promíscuas. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 21, n. 4720, 3 jun. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49431>. Acesso em: 30 dez. 2019.

⁴⁹ Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do RJ.

⁵⁰ Art.9º, Parágrafo único (HOJE REVOGADO) – “Durante o prazo da vinculação estabelecida neste artigo, o ex-dirigente continuará prestando serviço à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ ou a qualquer outro órgão da administração pública direta do Estado do Rio de Janeiro, em área atinente à sua qualificação profissional, mediante remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu”.

medidas preventivas e sancionatórias.

O art.2º traz os submetidos ao regime da lei, primeiramente apresentando um rol funcional da alta cúpula hierárquica do Poder Executivo Federal, qual seja, ocupantes de cargo ou emprego de: I- ministro de Estado; II- de natureza especial ou equivalentes; III- de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e, IV- do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

Na sequência, no parágrafo único, é estabelecida uma incidência geral das regras da lei baseada em critério distinto, relacionado tão-somente na atividade exercida, ou seja, quaisquer ocupantes de cargo ou emprego, mas que o exercício da função “*proporcione acesso à informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento*”.

No art.3º são definidos os conceitos de *conflito de interesses* e de *informação privilegiada*. No art.4º está previsto o dever de conduta preventiva do agente público, inclusive por meio de consulta à CEP/PR ou CGU, conforme o caso. No parágrafo segundo do art.4º é fixado que o conflito restará configurado independentemente de lesão ao patrimônio público ou recebimento de vantagem pelo agente público. Ou seja, a mera potencialidade já é suficiente para a caracterização de conflito de interesses.

Nos arts. 5º e 6º há uma divisão esquemática entre situações que configuram conflito de interesses⁵¹ no exercício do cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal e após o seu exercício. No primeiro caso, são previstas 7 (sete) hipóteses de configuração durante o exercício. No segundo caso, são previstas 5 (cinco) situações após o exercício de cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal, sendo que, em sua ampla maioria (quatro casos), estes impedimentos pós-cargo/emprego estão limitados a um período de 6 (seis) meses de quarentena após a saída do agente público⁵² e, ainda assim, passíveis de excepcionalização pela CEP/PR ou CGU.

Apenas a divulgação ou uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas é vetada a qualquer tempo após a saída do cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal.

O art.8º traz competências fiscalizatórias bipartidas entre CEP/PR e CGU, sendo

⁵¹ Cf. Orientação Normativa CEP/PR nº 01, de 29 de janeiro de 2014, o rol de situações contido nestes dispositivos da lei é exemplificativo, pois o enquadramento nos elementos conceituais do art.3º também pode servir como baliza para enquadramento.

⁵² Por dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria.

que os casos envolvendo a alta cúpula hierárquica do Poder Executivo Federal, prevista nos incisos do art.2º, ficaram a cargo da CEP/PR, enquanto que os demais sujeitos (i.e, todo aquele ocupante de cargo ou emprego cujo exercício confere acesso à informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira) ficaram sujeitos à supervisão da CGU.

Já finalizando, os arts. 9º, 10 e 11 trazem providências a serem adotadas pelos agentes públicos sujeitos à incidência da lei. O art.12 afirma o enquadramento da prática do conflito aos termos da lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992), sem prejuízo de demais sanções, inclusive penalidade disciplinar de demissão.

Vista a integralidade do diploma, destaque-se, por fim, que a *quarentena* está fixada como período de 6 (seis) meses *após* o exercício de cargo ou emprego (a contar da data da saída), salvo quando houver autorização, conforme o caso, da CEP/PR ou da CGU.

Já a *remuneração compensatória*, como visto, não consta do normativo (inclusive pretendia-se impedi-la por meio do Art.15, mas este acabou vetado pela Presidência da República). Assim, seu cabimento está lastreado no art.4º do Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002, que prevê o pagamento do valor equivalente ao do cargo ou emprego ocupado, durante o período de impedimento, o que correrá por conta do orçamento de custeio.

3. Críticas e Sugestões de Aprimoramento

Vistos teoricamente todos os principais conceitos e regras jurídicas brasileiras relativas a *conflito de interesses*, *quarentena* e *remuneração compensatória*, cabe agora examinar tais institutos sob o ponto de vista da realidade prática. Neste sentido, despontam uma série de dificuldades, possíveis críticas e pontos de melhoria a serem debatidos em prol da melhoria do sistema.

3.1. Custos

Os altos custos envolvidos no pagamento de remunerações compensatórias tem sido alvo de crítica recorrente nos diferentes espectros da sociedade civil. Diversas reportagens utilizando dados públicos, cada vez mais transparentes, têm obtido e apontado, ao longo do tempo, sob diferentes governos, o grande número de ex-agentes públicos sujeitos à regra e as altas somas envolvidas no seu cumprimento. Como visto, sobretudo a partir da Lei nº 12.813,

de 16 de maio de 2013, foi consideravelmente ampliado tanto o quadro de pessoas sujeitas ao pagamento, como o período/número de parcelas (de quatro para seis).

Ainda em 2013, reportagem do Jornal OGLOBO⁵³ já enfatizava o número de possíveis afetados pela nova regra:

Em 2012, cerca de 1,3 mil (mil e trezentos) servidores exerciam cargos de natureza especial e DAS 5 e 6. Integrantes destes grupos que decidirem deixar o governo ficarão impedidos por 6 (seis) meses de atuar em áreas relacionadas na iniciativa privada. A nova lei estabelece que ex-servidores comissionados em quarentena, sem cargo efetivo no governo e sem emprego numa área em que inexista o conflito de interesse, deverão ser remunerados pela União. A decisão sobre os pagamentos caberá à Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

Em 2016, reportagem do PORTAL UOL⁵⁴ ressaltava os vultosos custos envolvidos na remuneração compensatória, considerando exclusivamente a troca de Ministros de Estado, diante de possível queda do Governo, sob o título: “Ministros de Dilma podem custar quase R\$ 6 milhões à União até novembro”:

Mesmo exonerados em caso de impeachment da presidente, os 32 ministros de Dilma Rousseff podem receber um total de R\$ 5.939.328 em salários até novembro. O valor refere-se aos 6 (seis) meses em que os integrantes da Esplanada poderão receber remuneração compensatória em razão da quarentena a ser cumprida após deixarem os cargos. No período, a União continua a bancar os vencimentos mensais de R\$ 30.934.

Por fim, destaque-se recente matéria publicada pelo Blog PODER 360⁵⁵, acerca dos montantes envolvidos na *remuneração compensatória* apenas do primeiro bimestre de 2019 na Administração Pública Federal Direta, em que houve, inclusive, controvérsia quanto à fidedignidade dos dados apresentados:

O período de “quarentena” de autoridades da administração pública, autarquias e fundações custou ao menos R\$ 308 mil no 1º bimestre deste ano. Uma versão anterior deste texto informava que a despesa havia sido de R\$ 1,2 milhão por um erro nas informações disponibilizadas pelo próprio governo. A pedido do Poder360, os Ministérios da Economia e a CGU (Controladoria-Geral da União) enviaram dados sobre o custo da remuneração compensatória neste ano. Nesta 5ª feira (21.mar), os

⁵³ OGLOBO ONLINE, reportagem de 10 de maio de 2013. “Quarentena do serviço público aumenta para 6 meses. Ocupantes de cargos em comissão também passarão a obedecer às regras; Dilma ainda precisa sancionar nova lei”. Vinicius Sassine. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/quarentena-do-servicopublico-aumenta-para-6-meses-8348739>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

⁵⁴ PORTAL UOL, reportagem de 05 de maio de 2016. “Ministros de Dilma podem custar quase R\$ 6 milhões à União até novembro”. Fernando Rodrigues. Disponível em: <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/page/42/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

⁵⁵ PODER 360, reportagem de 22 de março de 2019. “Governo gastou ao menos R\$ 308 mil com quarentena no 1º bimestre. Gasto total pode ser maior”. Mariana Ribeiro e Douglas Rodrigues. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governo-gastou-r-12-milhao-com-quarentena-no-1o-bimestre/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

ministérios entraram em contato com a reportagem afirmando que as informações, disponibilizadas no Portal de Dados Abertos, estão equivocadas e serão corrigidas nos próximos dias. No 1º bimestre deste ano, o ex-secretário da Receita Federal Jorge Rachid foi quem recebeu os maiores valores. A remuneração –que inclui verbas indenizatórias, como férias proporcionais e adicional de férias– foi de R\$ 67,5 mil. Na sequência, vêm o ex-ministro da Fazenda Eduardo Guardia, com remuneração de R\$ 61,9 mil, e a ex-advogada-geral da União Grace Mendonça, com R\$ 37,1 mil.

Ressalte-se que nenhum destes levantamentos chegou sequer próximo do custo total anual da remuneração compensatória paga no Âmbito da Administração Pública Federal. Isto porque a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, regulamentada pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, não impõe divulgação obrigatória e unificada de dados relativos às Estatais Federais. Caso se ampliasse o espectro para abarcar também todas estas, hoje em número aproximado de 130 (cento e trinta)⁵⁶, o montante total de ex-autoridades sujeitas, e, conseqüentemente, de valores, seria consideravelmente muito maior.

Conforme Resolução CGPAR nº 14, de 10 de maio de 2016, os Dirigentes de Empresas Estatais Federais podem receber remuneração compensatória mediante autorização da CEP/PR, sendo importante destacar que a remuneração destas autoridades é considerável, alinhada com a prática de mercado de grandes empresas, sendo composta tanto de um honorário mensal fixo como de uma parcela variável, ligada ao cumprimento de metas.

Caso houvesse ainda a coleta de informações relativas aos demais Entes da Federação (Estados, DF e Municípios), tanto de sua Administração Direta como Indireta, que, como visto, também podem vir a prever tal verba, esta conta seria ainda muito maior.

Portanto, embora custos, por si só, não constituam um fator determinante na mudança de uma determinada política (sobretudo se eficiente na promoção da ética e contra a corrupção), dentro de uma noção cada vez mais presente de *accountability*, isto é, de necessidade de se prestar contas dos gastos governamentais, tanto à instâncias controladoras como à própria população representada, parece fundamental uma postura mais transparente e diligente da Administração Pública no que se refere à analisar custos e benefícios proporcionados por estas medidas de prevenção ao conflito de interesses.

3.1.1 Vicissitudes do Cenário Brasileiro

⁵⁶ Dado relativo a agosto de 2019, conforme consta em: G1 – GLOBO.COM, reportagem de 21 de agosto de 2018. Seção Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/21/governo-federal-tematualmente-132-estatais-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

Embora comparativamente o Brasil não seja destaque no tamanho de sua estrutura administrativa ou no seu número de servidores públicos⁵⁷ (está relativamente dentro da média)⁵⁸, é um país de proporções continentais e uma Federação em três níveis.

Além disso, é ainda uma jovem democracia em estado de amadurecimento, após longo período de ditadura militar (1964-1985). Neste sentido, embora tenha havido certa alternância regular de grupos políticos, é um país que enfrentou nos últimos 30 (trinta) anos 2 (dois) processos de *impeachment* e alguns períodos de convulsão social, nem sempre associados.

Fato é que uma Administração Pública de porte médio como a nossa, inserida em um contexto de ampla substituição de cargos e empregos públicos, seja por turbulência institucional ou mera bravata decorrente de demagogia política, possui hoje o preço embutido de *remuneração compensatória*.

Isto porque agora, diante da Lei de Conflito de Interesses, toda vez que Chefe do Poder Executivo exonera uma autoridade pública sujeita à regra da *quarentena* e da *remuneração compensatória* e nomeia outra em seu lugar, ele provavelmente deverá continuar pagando por 6 (seis) meses os custos daquela autoridade relevante substituída. Caso destitua esta posterior autoridade nomeada, e as instâncias competentes entendam que esta também deve se sujeitar a *quarentena com remuneração compensatória*, o Estado Brasileiro arcará, temporariamente, com o custo concomitante de 3 (três) autoridades por um mesmo cargo ou emprego público e daí por diante, sem qualquer limite.

Motivos prosaicos, impaciência ou quiçá má intenção de final de mandato, fato é que, na prática, isso tem permitido o pagamento sobreposto de valores referentes a uma mesma posição pública pelo prazo de um semestre (tempo da quarentena), sem qualquer óbice ou critério restritivo para tanto (salvo a análise se há conflito potencial ou não no caso).

Ora, o que é isso senão um aumento, por via oblíqua, dos gastos com pessoal na Administração Pública? O cenário Brasileiro, portanto, tem permitido este tipo de distorção, contribuindo para a majoração dos gastos com pessoal, que já são consideráveis e sempre tão criticados. Este é um custo velado, pouco difundido e merecia, no mínimo, transparência ou, pelo menos, limites no poder de nomeação e exoneração, pois o quadro absurdo atual é que a população, não raro, acaba estimulando e aplaudindo atitudes sucessivas de força e destempero

⁵⁷ LASSANCE, Antônio. O Serviço Público Federal Brasileiro e o Ataque das Formigas Gigantes. Textos para discussão. IPEA.2287. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7716/1/td_2287.pdf. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

⁵⁸ *Ibidem*

por parte de autoridades públicas responsáveis por determinar a ocupação e desocupação de funções no serviço público, o que culmina em enormes custos concretos.

3.2. Falta de Concordância e Engajamento Públicos

Quarentena e Remuneração Compensatória são ferramentas fundadas em uma lógica abstrata de precaução, mas que importa em um impedimento concreto temporário, e, por isso, indenizado. Assim, são, por vezes, de difícil explicação, tanto para as próprias ex-autoridades públicas sujeitas às medidas, como para a população em geral.

Parece complicado convencer o cidadão comum acerca dos supostos benefícios destas medidas. O desconhecedor das regras e objetivos justificadores dos institutos se ressentem e execra esta escolha política de se remunerar, com dinheiro público, por um semestre inteiro, indivíduos que já não mais estão exercendo quaisquer atividades públicas, bem como que já receberam, inclusive, oferta de emprego na iniciativa privada.

O quadro de desgaste se deve, principalmente, à previsão da *remuneração compensatória*. Como visto, esta é de uso mais controvertido e restrito no mundo do que a *quarentena*. O próprio Ministro de Estado de Controle e Transparência à época da elaboração do anteprojeto de Lei de Conflito (7528/2006), que resultou na posterior Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, Jorge Hage, já sinalizou em artigo que o instituto tem defensores e detratores extremados⁵⁹. Ou seja, está longe de ser um consenso. O pagamento destes valores também não está previsto expressamente p.ex. como medida recomendável na Convenção da ONU de combate à Corrupção (*Convenção de Mérida*).

A *remuneração compensatória* tanto é discutível que a redação final do Projeto de Lei 7528/2006, aprovado pelo Congresso Nacional e remetido para sanção presidencial, continha dispositivo vedando a sua concessão generalizada. Dizia o vetado art.7º que “*durante o período de impedimento de que trata o inciso II do art. 6º (quarentena), não será devida por órgão ou entidade do Poder Executivo Federal qualquer remuneração compensatória*”.

No parágrafo primeiro, como exceção, abria-se então tal possibilidade de concessão, mas restrita às autoridades de alta hierarquia e não à qualquer ocupante de cargo ou emprego que tenha tido acesso à informação privilegiada. É de se examinar os dados e refletir se talvez esta previsão não tenha alargado por demais o espectro do instituto. A possibilidade de

⁵⁹ HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? Revista da CGU. Ano I, nº 1. dezembro de 2006. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34471/3/V1.n1_possivel.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2020

concessão ampla de *remuneração compensatória*, instituída como regra de última hora por meio do veto da Presidência da República, em valor correspondente a 100% da remuneração do cargo ou emprego, por 6 (seis) meses, é um aspecto, portanto, que talvez mereça rediscussão.

Da mesma forma que foi salientado quanto aos custos, ainda que a opinião de parte da população contrária à medida não seja fator determinante para mudanças, é pelo menos um indício, dentro de uma democracia participativa e da lógica do controle social, de que, no mínimo, a questão poderia ser melhor explicada ou apresentada com maior transparência, principalmente quanto a seus gastos e efeitos. Até mesmo porque o quadro de falta de legitimidade de uma determinada política inevitavelmente resulta na falta de engajamento cívico quanto à fiscalização do seu cumprimento. Se não há aceitação e, muito menos, um compromisso coletivo de supervisionar e zelar pela validade e cumprimento destas medidas, a tendência é de que estas sejam apenas previsões dependentes dos controles estatais tradicionais.

3.3. Efetividade

Como visto, tanto a *quarentena* como a *remuneração compensatória* estão voltadas a prevenir a ocorrência de *conflito de interesses*, cada qual, com um alegado fundamento.

Quanto à *quarentena*, acredita-se que seria uma ferramenta capaz de evitar, ou pelo menos mitigar, chances de contato mais próximo entre ex-autoridades e grupos de interesse, preservando assim o interesse público. Parte, portanto, desta premissa, de que o estabelecimento de um período de impedimento legal à prestação de serviços após a saída do cargo ou emprego público é respeitado e efetivo dentro deste propósito de impedir contatos.

Já a *remuneração compensatória* tem por alegada finalidade conferir atratividade ao setor público⁶⁰, bem como permitir a manutenção financeira dos indivíduos impedidos por quarentena. Examinemos mais detalhadamente a viabilidade desses argumentos.

3.3.1. Ausência de Estudos Científicos Conclusivos

⁶⁰ Esta, aliás, foi a razão do veto ao art.7º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que pretendia restringir a concessão da remuneração compensatória: “A vedação de que o Poder Executivo remunere o ex-ocupante de cargo ou emprego público durante o período de seis meses, no qual as restrições impostas pela lei podem vir a impedi-lo de trabalhar, não é razoável e pode levar a um desinteresse futuro na ocupação de funções públicas.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Msg/VEP-188.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

Primeiramente é importante consignar que não há notícia de estudos científicos robustos que tenham comprovadamente evidenciado a efetividade da *quarentena* ou da *remuneração compensatória*.

Quanto à *quarentena*, não há trabalhos demonstrando p.ex. possíveis serviços relevantes que podem ser ou tenham sido evitados ao se proibir atividades logo na sequência da saída de um cargo ou emprego público. Também não há notícia de relatórios ou estudos financeiros mensurando o significado para o interesse público que esse retorno tenha sido atrasado necessariamente para 6 (seis) meses depois.

Quanto à *remuneração compensatória*, da mesma forma, não há p.ex. estatísticas de candidatos a funções públicas que tenham levado em consideração o pagamento como uma medida fundamental de estímulo, determinante para a aceitação. Não há resposta p.ex. para perguntas como: “*Quantos profissionais da iniciativa privada que normalmente não migrariam para o setor público passaram a migrar após a remuneração compensatória?*”. “*Quanto estamos pagando e ganhando exatamente com esta previsão?*”. Também não há levantamentos que tenham revelado a imprescindibilidade desta verba no pós-emprego.

Em síntese, parece essencial, mas não há notícia de estudos detalhados prévios que tenham justificado a implementação, tampouco posteriores, quantificando custos e benefícios envolvidos com estas medidas. Aliás, como visto, não há sequer dados totalmente confiáveis acerca do quanto tem sido efetivamente gasto com *remuneração compensatória* no Brasil.

Ou seja, por mais assombroso que possa parecer, fato é que estas políticas foram instituídas com base em suposições. Parte-se da premissa que, ao prever e aplicar estas regras, se está impedindo o *conflito de interesses*. Mas realmente estamos? Como saber?

3.3.2. Prazo e Valor Ideais

Ainda nesta linha geral de discussão quanto à efetividade, é de se questionar por que optamos por 6 (seis) meses de *quarentena* e de maneira uniforme para todas as autoridades e setores da Administração Pública. Ou ainda, por que optamos, como regra, por pagar *remuneração compensatória*? Ou se optamos, por que exatamente durante período de 6 (seis) meses e em 100% (cem por cento) da remuneração do cargo ou emprego?

O prazo da *quarentena* no Brasil acabou relativamente curto no comparativo com outros países no âmbito da OCDE, como já visto anteriormente neste trabalho. É também menor

do que o do regramento inicial específico das Agências Reguladoras, que previa prazo de 1 (um) ano. O projeto da Lei de Conflito (7528/2006), que resultou na posterior Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, estabelecia originalmente o prazo de *quarentena* em 1 (um) ano.

Houve e ainda há diversos projetos de lei, de diferentes matizes político-ideológicas, pretendendo majorar o prazo da *quarentena*, em situações específicas ou não. O projeto de lei nº 7033/10, do Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), anterior à atual Lei de Conflito, pretendia p.ex. fixar *quarentena* de 3 (três) anos especificamente para funcionários públicos envolvidos na atividade de exploração, perfuração, produção e refinação de petróleo⁶¹. O projeto de lei nº 6363/16, do deputado Glauber Braga (PSOL-RJ), pretende ampliar o prazo da *quarentena* para 1 (um) ano, no caso de *conflitos de interesses* envolvendo os cargos de direção no Banco Central⁶². O recente projeto de lei nº 8708/17 visa aumentar de 6 (seis) para 18 (dezoito) meses a *quarentena* geral, para ex-ocupantes de cargos ou empregos do Poder Executivo Federal. A proposta inclui Governos Municipais, Estaduais e Estrangeiros na lista de impedimentos com quem não se podem estabelecer relações⁶³.

No plano internacional, como visto, *quarentena* e *remuneração compensatória* apresentam variações de prazo, valor, autoridades, impedimentos etc. Levam em consideração as particularidades e estabelecem as diretrizes correspondentes, em uma disciplina mais segmentada que a do Brasil. A *remuneração compensatória* p.ex. nem sempre é concedida, ainda menos no valor integral da remuneração da atividade. Há premissas como p.ex. de que autoridades de hierarquia superior ou com acesso a informações mais estratégicas, muito relevantes, deveriam sofrer restrições mais fortes, por maior tempo e tipo de atividades⁶⁴.

Na verdade, a própria fixação de tempo certo e uniforme é questionável. Neste sentido, o Canadá p.ex. para sua alta hierarquia, como Ministros de Estado, p.ex. majora o prazo de *quarentena* para uma faixa superior de 3(três) a 5 (cinco) anos, em relação a outras autoridades executivas, em 1 (um) ano. O Brasil adotou a deliberação acerca da *quarentena* por meio de uma autoridade (CEP/PR ou CGU), mas não foi estabelecida flexibilidade quanto à fixação do prazo, conforme o caso concreto, como no Canadá, por exemplo⁶⁵.

⁶¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141196-projeto-institui-quarentena-para-servidor-do-setorpetrolifero/>. Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

⁶² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/521876-comissao-aprova-ampliacao-de-quarentenapara-ex-diretores-do-bc/>. Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

⁶³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/537252-projeto-aumenta-para-18-meses-quarentenade-ex-ocupante-de-cargo-no-governo-federal/>. Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

⁶⁴ OCDE. Post-Public Employment: Good Practices For Preventing Conflict Of Interest. Paris: OCDE, 2010. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1. Acesso em: 13 nov.2019

⁶⁵ _____. Managing Conflict Of Interest In The Public Sector - A Toolkit. Paris: OCDE, 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>. Acesso em: 13 nov.2019

Somos da opinião que mais adequado talvez tivesse sido, com efeito, uma implementação mais flexível das medidas, podendo ser, inclusive, mais contida em alguns casos. Esta seria uma opção, pois, quando se verifica o número de autoridades sujeitas às regras da *quarentena*, com *remuneração compensatória* automática, seu período de extensão e valor da remuneração, percebe-se que o Brasil foi inflexível a particularidades⁶⁶, nivelando pelo alto as despesas, podendo ser considerado até pródigo neste sentido, ao não levar em consideração nas regras os custos embutidos.

Conforme apontado por HAGE⁶⁷, dentro do processo democrático do Parlamento e dos envolvidos no grupo de trabalho, as regras foram estabelecidas por consenso. Estamos cientes disto, mas não quer dizer, no entanto, que não tenha sido equivocada alguma destas escolhas originais, ou que, na prática, se possa perceber isso hoje, já passado algum tempo da utilização. Nosso objetivo aqui é justamente refletir se caberia manter exatas as regras atuais.

3.3.3. Utilidade Diante da Vedação Perpétua ao Uso de Informação Privilegiada

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 previu uma vedação perpétua ao uso de *informação privilegiada* no art.6º, I, ao afirmar que configura *conflito de interesses* após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal: “*a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas*”.

Em nosso entender, tal vedação perpétua faz sentido pois, de fato, há dados que, se compartilhados, podem vir a trazer prejuízos ao interesse público. Foi uma medida rigorosa do legislador estabelecer tal vedação por tempo indefinido, pois, em tese, até poderia ter optado por regra mais branda, através do estabelecimento de um prazo para tanto, pois a tendência é que, com o passar do tempo, as informações venham a perder relevância, e, conseqüentemente, valor econômico (*shelf life* ou “vida útil da informação”).

Por outro lado, quando se analisa em conjunto esta vedação ao lado das vedações da *quarentena*, a pergunta inevitável que se faz é: “*o que se está obtendo adicionalmente com a previsão do art.6º, II, consistente na quarentena de 6 (seis) meses*”?

⁶⁶ Conforme as características específicas de cada caso, como p.ex. variações de acordo com o nível da função (senioridade do agente público), setor de atividade, oferta de emprego na iniciativa privada, tempo na função, valor do salário etc.

⁶⁷ HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? Revista da CGU. Ano I, nº 1. dezembro de 2006. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34471/3/V1.n1_possivel.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

As vedações ali tratam basicamente de casos de *atuação formal* em favor de outrem, como *prestar serviços, aceitar cargos, estabelecer vínculo profissional, celebrar contratos* etc. Pela *quarentena*, durante o período de 6 (seis) meses isto fica proibido e, em razão deste cerceamento ao exercício profissional, é paga a *remuneração compensatória*.

Ocorre que, se já está vedado o uso de *informação privilegiada, a qualquer tempo*, o que efetivamente a proibição da *quarentena* pretende adicionar? Responde-se: destina-se apenas a impedir o *estabelecimento de vínculos formais* ou *prestação de serviços, oficialmente*, à iniciativa privada, durante um período limitado de tempo, de 6 (seis) meses, atualmente.

A questão da proibição deste tipo de vínculo já ensejaria questionamentos acerca de sua real efetividade prática, dada a possibilidade, arriscada, mas sempre presente, de prestação de serviços de maneira secreta/furtiva. Mas, como se não bastasse, cabe também perquirir o que esse tipo de vedação ao estabelecimento de vínculo oficial representa de acréscimo palpável na eliminação/redução de riscos para o interesse público, quando já existe a outra regra genérica que veda o uso de *informações privilegiadas*. Ora, esta ex-autoridade já está perpetuamente vedada no que se refere ao uso de *informação privilegiada*.

Há, portanto, uma concomitância de proteções, como se o legislador não tivesse acreditado que a vedação pura do inciso I (*vedação ao uso de informação privilegiada*) fosse suficiente, resolvendo então prever um período extra de 6 (seis) meses de impedimento ao estabelecimento de vínculos com partes interessadas na iniciativa privada.

Esta atual regra da *quarentena*, portanto, com pagamento de *remuneração compensatória*, serve limitadamente para proteger a Administração Pública, temporariamente, do poder de atuação *formal* de uma ex-autoridade. Estamos cientes de que cercear esta atuação é importante, pois passível de causar conflito de interesses, mas temos dúvidas acerca de sua eficiência (as facilidades de trânsito são eliminadas após 6 meses?), bem como se a contrapartida financeira é justificável por este acréscimo limitado na proibição (estabelecimento de vínculo formal). Vale ponderar, aliás, se o maior foco de problemas nestes casos está mesmo sobre a atuação formal de ex-autoridades e não sobre a extra-oficial, contexto em que possíveis favorecimentos podem se desenrolar com menor exposição.

3.3.4. Prevenção Inócua e Repressão Deficiente

Conforme adiantado no item anterior, é de se questionar a real efetividade da *quarentena* diante da possibilidade de atuação extraoficial por parte da autoridade impedida

durante o período da proibição. É de se questionar até que ponto o mero estabelecimento de uma regra fixando um prazo de quarentena, desacompanhada de outras medidas, sobretudo de fiscalização, é efetiva. O que impede verdadeiramente ex-autoridades em *quarentena*, além de sua consciência e ética, de prestar serviços extraoficialmente ou simplesmente aguardar o término do breve prazo impeditivo de 6 (seis) meses organizando e elaborando relatórios de informação preparatórios de sua atuação?

Não se pode argumentar que o objetivo da *quarentena* é vedar o uso de informação privilegiada durante 6 (seis) meses, pois como vimos, não é este o foco de sua proibição. Já há a vedação perpétua decorrente de outro dispositivo da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Poder-se-ia argumentar tão-somente que o objetivo da *quarentena* é impedir o estabelecimento de um vínculo mais próximo de trabalho durante estes 6 (seis) meses. Mas, como já afirmamos anteriormente, o que isso agrega efetivamente de proteção quando se cogita a possibilidade de serviços prestados extraoficialmente?

A nosso sentir há um risco adicional nesta previsão de *quarentena* atual, consistente no fato de que ela tem gerado a crença cega de que é efetiva, uma falsa aparência de aptidão a combater o mal a que se propõe, enquanto que, na prática, não seria capaz de impedir realmente o estabelecimento velado de vínculos entre as partes interessadas.

Haveria, assim, um efeito oposto, pois, quando se torna temporariamente proibida uma certa prática, de maneira peremptória e julgando-a plenamente efetiva, isso acabaria, por outro lado, gerando um efeito tranquilizante, liberatório, de qualquer controle e fiscalização sobre o cumprimento.

E mais: também é crível imaginar a possibilidade de falsas ofertas de emprego ou alegações inverídicas ou infladas de acesso a informações relevantes com o propósito único de garantir *quarentena* com concessão de *remuneração compensatória* por 6 (seis) meses.

Neste sentido, entendemos que a CGU e a CEP, como já analisam individualmente cada caso, deveriam aprimorar também seu papel fiscalizatório sobre os sujeitos à regra. Prevista no art.8º, II, da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, a competência *fiscalizatória*, a nosso sentir, tem sido menosprezada

4. Conclusão

Espera-se que estas reflexões possam ter servido a contribuir para a melhoria do sistema brasileiro de prevenção ao *conflito de interesses* por meio de *quarentena* e *remuneração compensatória*. Como visto, há espaço legislativo e administrativo para aprimoramentos.

Verificou-se que a *quarentena* e a *remuneração compensatória* também são utilizadas no âmbito da OCDE, mas em forma e grau distintos do Brasil. Tais instrumentos terminaram implementados no Brasil, a nosso visto, de maneira pródiga, sem estudos de efetividade ou qualquer análise dos custos. Não parece ter sido feita uma análise das repercussões econômicas dentro da Administração Pública Brasileira e o que efetivamente se estaria evitando em ordem de grandeza. A quantidade de sujeitos à regra, os valores envolvidos, o período, a falta de fiscalização, a realidade política brasileira, todos são fatores que, como visto, tem contribuído para o descrédito, falta de legitimidade e engajamento da sociedade civil quanto ao cumprimento e fiscalização destas ferramentas. Há pouca transparência, estudos e debate público acerca do tema.

Parece-nos também que o formato final do sistema, com a aprovação de *remuneração compensatória* ampla, período uniforme de *quarentena* de 6 (seis) meses, vedação perpétua ao uso de informações privilegiadas, foco excessivo na atuação formal e não na extra-oficial, prevenção sem acompanhamento posterior e fiscalização, são todas questões que mereciam ser aprimoradas, conforme comparativo com as melhores práticas da Administração Pública de outras nações da OCDE e críticas detalhadas no último capítulo.

A *quarentena* e a *remuneração compensatória* podem ser encaradas como mecanismos fundamentais de garantia da integridade. Nossa impressão, todavia, é de que, no atual formato, há algumas incoerências que tem terminado por minar sua real importância, sendo vistas, não raro, como um instrumento caro, ilógico e destinado exclusivamente à manutenção de privilégios de ex-autoridades públicas.

Entendemos que as ferramentas da *quarentena* e da *remuneração compensatória* são mecanismos importantes e que, se bem formatados, podem ser úteis ao propósito de prevenção ao *conflito de interesses* e, conseqüente combate à corrupção, promoção da moralidade e eficiência da gestão pública.

Referências

Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de out. de 1988. Brasília, DF.

_____. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. *Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. *Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (“Lei das Estatais”).* Brasília, DF

_____. 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.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil.* Brasília, DF

_____. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. *Dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas Agências Reguladoras.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. *Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. *Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.* Brasília, DF.

_____. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. *Sociedades por Ações.* Brasília, DF.

_____. Medida Provisória nº 2.225-45, de 04 de setembro de 2001. *Altera as Leis nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997.* Brasília, DF.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996.* Brasília, DF.

_____. Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002. *Regulamenta os arts. 6º e 7º da Medida Provisória no 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União*. Brasília, DF.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Brasília, DF.

_____. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de set. de 1942. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Brasília, DF.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Brasília, DF.

_____. Exposição de Motivos nº 37, de 18.8.2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, DF.

_____. Portaria interministerial MPOG CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013. *Consulta sobre a existência de conflito de interesses e pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal no âmbito da competência atribuída à Controladoria-Geral da União - CGU*. Brasília, DF.

_____. Resolução CGPAR nº 14, de 10 de maio de 2016. *Disposições aos Dirigentes de Estatais Federais após o término de sua gestão*. Brasília, DF.

_____. Nota de Orientação CEP nº 1, de 29 de janeiro de 2014. *Interpretação relativa à Lei nº 12.813/13, que trata de conflito de interesses*. Brasília, DF.

_____. Nota Técnica nº 2282/2019-MP - *Remuneração Compensatória*. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. SGDP. Brasília, DF

Doutrina

BAUER, Elisabeth. THIEL, Marie. *Revolving doors in the EU and US. Briefing*. The European Parliament Think Tank, 04-07-2018. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625105](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625105). Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

BORGES, Daniela Silva. *A “quarentena” e a nova lei de conflito de interesses*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 12 nov. 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40755/aquot-quarentena-quot-e-a-nova-lei-de-conflito-de-interesses>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRAZ, Luiza Emrich Torreão. *O direito dos servidores públicos à remuneração compensatória durante a quarentena*. Portal Migalhas, 19 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI258996,41046O+direito+dos+servidores+publico+s+a+remuneracao+compensatoria+durante>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova, São Paulo, n.45, p.49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451998000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Quarentena no serviço público: ética e relações promíscuas*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4720, 3 jun. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49431>. Acesso em: 30 dez. 2019.

GERVASIO, Tamires Cunha. AZEVEDO, Sandson Barbosa. *A percepção da aplicabilidade da lei de conflito de interesses por servidores da Controladoria-Geral da União*. Periódico Científico Negócios em Projeção | vol. 5 | nº 1. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/viewFile/357/287>. Acesso em: 13 nov. 2019.

HAGE, Jorge. *É possível evitar a corrupção?* Revista da CGU. Ano I, nº 1. Brasília, dezembro de 2006. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34471/3/V1.n1_possivel.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LANKESTER, Tim. *Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective*. University of Oxford, July 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/site/adboecdanticorruptioninitiative/39368062.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019

LASSANCE, Antônio. *O Serviço Público Federal Brasileiro e o Ataque das Formigas Gigantes*. Textos para discussão. IPEA.2287. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7716/1/td_2287.pdf. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

MACEDO, Tiago do Monte. *Quarentena dos Diretores da ANP e a evolução normativa até a Lei n. 12.813/12*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 jan. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37856/quarentena-dos-diretores-da-anp-e-evolucao-normativa-ate-a-lei-n-12-813-12>. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

MÁXIMO, Raquel Geralda. *A lei de conflito de interesses e sua aplicação na administração pública federal*. 2017. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/18547>. Acesso em: 14 nov. 2019

MEHRAN, Hamid; Rene M. Stulz. *The Economics of Conflicts of Interest in Financial Institutions*. NBER Working Paper nº. 12695 November 2006. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w12695.pdf>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019;

OCDE. *Post-Public Employment: Good Practices For Preventing Conflict Of Interest*. Paris: OCDE, 2010. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-publicemployment_9789264056701-en#page1. Acesso em: 13 nov.2019

_____. *Managing conflict of interest in the public service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

_____. *Managing Conflict of Interest In The Public Sector - A Toolkit*. Paris: OCDE, 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>. Acesso em: 13 nov.2019

_____. *Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment*. Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance2015-33en.pdf?expires=1578328752&id=id&accname=guest&checksum=BB817D8173B3F5B1AE0ECFBB4638C6F4. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *O Conflito de Interesses como ato de improbidade administrativa*. Disponível em: <https://www.congressodecompliance.leg.com.br/2018/workshopk/1594-9-Pimenta-ComentariosCoIImprobidade.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

PEREIRA, Felipe Dudienas Domingues. *O conflito de Interesses como Ato de Improbidade Administrativa*. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade de São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/21038/2/Felipe%20Dudienas%20Domingues%20Pereira.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019

REIS, Cláudio Araújo e ABREU, Luiz Eduardo. *Administrando conflitos de interesses. Esforços recentes no Brasil*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176568/000860613.pdf?sequence=3>. Acesso em: 13 nov. 2019

STIGLER, George Joseph. *The theory of economic regulation*. The Bell journal of economics and management science v.2. n.1. 1971: p.3-21. Disponível em: <http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/stigler.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

THOMPSON D.F. *Understanding financial conflicts of interest*. New England Journal of medicine. 1993; 329:573-6 Apud GOLDIM, Jose Roberto. **Conflito de Interesses na Área de Saúde**. Portal Bioética: UFRGS, 2002. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bioetica/conflit.htm>. Acesso em: 11 nov.2019

Notícias

Quarentena do serviço público aumenta para 6 meses. Ocupantes de cargos em comissão também passarão a obedecer às regras. OGLOBO, Caderno BRASIL, em 10 de mai. de 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/quarentena-do-servico-publico-aumenta-para-6-meses-8348739>. Acesso em: 14 nov. 2019

Governo gastou ao menos R\$ 308 mil com quarentena no 1º bimestre. Poder360. Caderno Economia, em 17 de mar. de 2019. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/economia/governogastou-r-12-milhao-com-quarentena-no-1o-bimestre/>. Acesso em: 14 nov. 2019

Projeto aumenta para 18 meses quarentena de ex-ocupante de cargo no Governo Federal. Notícias Câmara dos Deputados. Política e Administração pública, em 04 de mai. de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/537252-projeto-aumenta-para-18-meses-quarentena-de-exocupante-de-cargo-no-governo-federal/>. Acesso em: 14 nov. 2019

Comissão aprova ampliação de quarentena para ex-diretores do BC. Notícias Câmara dos Deputados. Política e Administração pública, em 31 de ago. de 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/521876-comissao-aprova-ampliacao-de-quarentena-para-exdiretores-do-bc/>. Acesso em: 14 nov. 2019

Os próximos desafios à prevenção a conflitos de interesses. A Lei de Conflito de Interesses não responde muitas das perplexidades do sistema e de seus casos concretos. Por Raquel Pimenta e Catherine Greene. Regulação. Portal JOTA, em 19 de jun. de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/os-proximos-desafios-a-prevencao-a-conflitos-deinteresses-19062018>. Acesso em: 15 nov. 2019

Ministros de Dilma podem custar R\$ 6 milhões à União até novembro. Portal UOL, reportagem de 05 maio de 2016. Fernando Rodrigues. Disponível em: <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/page/42/>. Acesso: 10 de janeiro de 2020.

Governo tem atualmente 130 Estatais. G1 – Globo.com, reportagem de 21 de agosto de 2018. Seção Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/21/governo-federal-tematualmente-132-estatais-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

Projeto institui quarentena para servidor do setor petrolífero. Notícias Câmara dos Deputados. Trabalho, Previdência e Assistência, em 01 de junho de 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141196-projeto-institui-quarentena-para-servidor-do-setorpetrolifero/>. Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

Processos

Processo CEP nº: 00191.000268/2016-17, de 18 de maio de 2016. Relator: Ministro Horário Raymundo de Senna Pires. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11465553>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.

Outros

CANADA DEPARTMENT OF JUSTICE. ***Values And Ethics Code - Chapter II: Conflict Of Interest And Post-Employment***, 2016. Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/veccve/c2.html>. Acesso em: 13 nov.2019

CGU. ***Institucional***. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

CGU. *A Nossa Conduta Ética – Casos Específicos da Lei de Conflito de Interesses*. Cartilha Institucional. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/comissao-de-etica/arquivos/colecao/lei-de-conflito-deinteresses.pdf/view>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.

ETHICS UNWRAPPED. Mcombs School of Business. The University of Texas at Austin. <https://ethicsunwrapped.utexas.edu/glossary/conflict-of-interest>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

ETHOS - Sistema de integridade nacional BRASIL 2000-2015. São Paulo, junho de 2016. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Publicac%CC%A7a%CC%83o-SIBv2.pdf>. Acesso em: 16 de dezembro de 2019.

MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa, 2019. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/conflicto/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2019.

SEGAL, Troy. Investopedia, 29 de abril de 2019. <https://www.investopedia.com/terms/c/conflict-ofinterest.asp>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

THE CAMBRIDGE DICTIONARY, 2019. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/conflict-of-interest>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.