



ASPECTOS JURÍDICOS DA *Reforma Administrativa*



Por André Castro Carvalho e Elizabeth Marques Bannwart

Agosto 2023 | São Paulo - SP



Sumário

Introdução	3
1. Novos princípios para a administração pública	4
1.1 Princípio da imparcialidade	5
1.2 Princípio da transparência	6
1.3 Princípio da inovação	7
1.4 Princípio da responsabilidade	9
1.5 Princípio da unidade	11
1.6 Princípio da coordenação	11
1.7 Princípio da subsidiariedade	12
1.8 Princípio da boa governança	13
2. Novo desenho para o ingresso no funcionalismo público	15
3. Conflito de interesses	20
3.1 Mecanismos para o tratamento e mitigação dos conflitos de interesses	22
3.1.1 Criação de Conselhos, Comitês de Ética e agências independentes	26
3.2 Conflitos de interesses nas agências reguladoras	28
3.2.1 <i>Revolving doors</i> nas Agências Reguladoras	29
3.2.2 Composição heterogênea nas Agências Reguladoras	31
Conclusão	32
Bibliografia	36
Biografia	40

Introdução

O Brasil passou por pelo menos duas - e, para alguns, três - reformas administrativas. Em 1936, a chamada *reforma burocrática* teve como principal objetivo a superação do patrimonialismo. Além disso, o Estado Liberal do século XIX não conseguia mais prestar serviços públicos de forma barata, rápida e com qualidade e eficiência, dando espaço para o Estado de bem-estar social. Em 1967, o marco da reforma foi a criação do Decreto-Lei nº 200, cujo objetivo era superar a rigidez burocrática do modelo weberiano por meio, principalmente, da descentralização administrativa. Em 1995, a administração pública burocrática começa a ser substituída pela administração gerencial, aproveitando-se os aprendizados adquiridos com o antigo modelo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Atualmente, o que tem dominado a pauta das reformas administrativas são os movimentos de *Reinventing Government* e *New Public Administration* (WORLD BANK, 2004). Nesse sentido, o objetivo tem sido a busca por descentralização e desburocratização, principalmente para a contratação de servidores públicos, aproximando-se ao método utilizado pela iniciativa privada (LAVIGNA; HAYS, 2014, *apud* SUNDELL, 2014, p. 441).

De acordo com o Banco Mundial, na verdade, têm-se observado dois estágios quanto às reformas administrativas. De

um lado, países que não contam com uma burocracia estruturada, onde o recrutamento não é baseado no mérito, o caminho tem sido no sentido de definir formalidades para se ingressar no funcionalismo público. O objetivo tem sido estabelecer responsabilidades, criar segurança, estabilidade e promoção com critérios objetivos para se estruturar uma burocracia protegida de interferências políticas. Por outro lado, em países que já passaram por esse estágio, a tendência tem sido de flexibilização, com a aproximação dos modelos de recrutamento utilizados pela iniciativa privada (com menos previsibilidade e “engessamento”), com recompensas e promoções de acordo com o resultado atingido, entrada lateral e contratualização das relações de trabalho (WORLD BANK, 2004, p. 194-195).

Traçadas essas premissas, o principal objetivo do texto é entender quais são as principais mudanças propostas para a Reforma Administrativa de 2020, analisando-as em relação ao que vem sendo implementado no mundo nos últimos anos. Sendo assim, o artigo está dividido em três partes. Na primeira, explora-se a proposta da inserção de diversos princípios constitucionais. O objetivo principal é entender qual seria o conteúdo jurídico de cada um deles e quais seriam as possíveis utilizações práticas. Na segunda parte, discorrem-se sobre as alterações quanto ao ingresso no funcionalismo público. Além disso, discorre-se sobre os possíveis impactos do fim da estabilidade, talvez o aspecto

mais polêmico da Reforma, e sugerem-se novas formas de recrutamento de pessoal. Por fim, na terceira parte, exploram-se os conflitos de interesses que podem surgir do maior trânsito de profissionais do setor público para o privado e vice-versa. Esse assunto é abordado quanto à Administração Pública como um todo e também no âmbito das Agências Reguladoras, como um ponto sensível para a sua imprescindível autonomia e independência.

1. Novos princípios para a administração pública

O direito brasileiro é pródigo em estabelecer princípios de maneira dedutiva. Enquanto que em muitos ordenamentos os princípios advêm de método indutivo, sendo delineados doutrinariamente a partir de diversas observações específicas, no Brasil os princípios são textualmente consignados, de maneira profusa, nos textos constitucionais e infraconstitucionais. Um exemplo típico de norma que carrega diversos princípios de maneira dedutiva é a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal). No art. 2º, *caput*, são listados onze princípios e depois diversos incisos explicativos sobre o seu conteúdo - embora não em referência direta, como fazem os incisos do art. 6º da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), por exemplo.

Com essa técnica legislativa, é relativamente fácil princípios serem

estruturados para que após sejam aplicados na estrutura jurídica nacional por normas infraconstitucionais. Por essa razão, sempre que surgem princípios consignados em reformas constitucionais, é necessário verificar se eles realmente estão presentes no ordenamento jurídico infraconstitucional ou, se por meio do método dedutivo, vão ter que ser introduzidos na praxe jurídica brasileira. Inclusive, convém mencionar que o art. 20 do Decreto-Lei nº 9.784/1999 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) justamente preconiza que não se deve decidir com base em valores jurídicos abstratos sem se considerar as consequências práticas da decisão.

Logo, além dos atuais cinco princípios protagonistas do *caput* do art. 37 da Constituição Federal que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esse último sendo introduzido pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1995), a nova proposta governamental acrescenta oito princípios ao indigitado dispositivo: (i) imparcialidade; (ii) transparência; (iii) inovação; (iv) responsabilidade; (v) unidade; (vi) coordenação; (vii) subsidiariedade; (viii) boa governança pública.

Ainda é muito cedo para se dizer quais impactos que a introdução desses novos princípios teriam na realidade jurídica nacional. No entanto, nessa parte do documento pretende-se entender a motivação para a introdução desses

princípios e dar um primeiro passo na compreensão de qual seria o conteúdo jurídico deles e sua possível aplicabilidade.

1.1 Princípio da imparcialidade

De acordo com a PEC nº 32/2020, o princípio da imparcialidade é diverso do princípio da impessoalidade. Por meio do novo princípio, o objetivo é que o agente público se distancie, no sentido de se afastar de valorações internas e de pré-julgamentos, quando estiver no exercício de suas funções públicas. Ou seja, o agente público deve ser imparcial quanto à matéria que está tratando.

Na realidade, o conteúdo do princípio da imparcialidade já estaria contido no princípio da impessoalidade, de maneira que este novo princípio pouco acrescenta na dinâmica da Administração Pública brasileira.

A aproximação do servidor público ao princípio da imparcialidade, conceito bem típico existente no Poder Judiciário, não é um debate apenas brasileiro. Essa questão foi ventilada, por exemplo, na França: mesmo antes da formalização, por meio de uma lei aprovada em 2013, já havia uma cultura de integridade e imparcialidade no serviço público. A imparcialidade já era entendida pelos juízes da jurisdição administrativa como uma condição de legalidade e, agora, é considerada como uma obrigação. Inclusive, os institutos similares aos de suspeição e impedimento podem ser utilizados pelos servidores em casos que envolvam conflitos

de interesses (PARIS, 2014, p. 148).

A imparcialidade também foi discutida no âmbito das Agências Reguladoras europeias, principalmente na França. A controvérsia surgiu da possível aplicabilidade do art. 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, o qual dispõe sobre o direito de um julgamento justo e público por um tribunal independente e imparcial estabelecido por lei. Nas Agências, a imparcialidade foi tratada de duas formas: (i) objetiva, quanto ao desenho institucional, em que uma mesma pessoa não pode ocupar mais que um cargo ou quanto à proibição de uma mesma pessoa conduzir o processo de acusação, investigação e julgamento e (ii) subjetiva, quando a parcialidade decorre de uma situação particular, como por exemplo, uma proximidade entre os agentes públicos com os investigados (DEZANGLES, 2014, p. 24-26).

Fato é que as violações à imparcialidade ocorridas nos últimos anos se deve mais a uma exacerbação do patrimonialismo na Administração Pública brasileira do que pela falta de um princípio específico. O conflito de interesses, principalmente no que se refere às relações familiares, tem sido constante nos periódicos nacionais: agentes públicos do alto escalão de todos os Poderes possuem parentes, geralmente concentrados em práticas jurídicas, com atuações intensivas junto a diversos órgãos governamentais. O problema da falta de imparcialidade, por vezes, não é sobre a autoridade que possui a relação de

parentesco, mas sim sobre outra autoridade do mesmo círculo de relacionamento: esta autoridade é submetida a uma situação de ter que julgar ou decidir sobre pleito trazido por um familiar de agente público colega de função.

Para que o novo princípio da imparcialidade faça sentido, seria necessário disciplinar com mais detalhes as situações em que parentes de agentes públicos possam atuar junto à Administração Pública. Ou seja, não é um problema somente “da porta para dentro”, mas também “da porta para fora”. Seria importante, portanto, que uma Reforma Administrativa pudesse dar maiores contornos à imparcialidade dentro dessa linha de raciocínio traçada.

1.2 Princípio da transparência

O princípio da transparência, na visão trazida pela PEC nº 32/2020, seria algo diferente do princípio da publicidade. A transparência vai além da simples publicação e disponibilização de informação, e deve abranger a compreensão da informação, que deve ser transmitida de forma clara e fidedigna. Além disso, a transparência assegura a responsabilização e prestação de contas (*accountability*), possibilitando a fiscalização e avaliação das decisões governamentais. A partir disso, é possível pensar no controle social e dos agentes controladores e consequente responsabilização dos agentes públicos.

Porém, a transparência é um princípio infraconstitucional muito presente na Administração Pública nos últimos vinte anos, em especial em razão da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). A LRF possui o Capítulo IX específico para tratar do tema, tanto na faceta da transparência fiscal como na ação transparente da administração (CONTI; CARVALHO, 2020, p. 296 et seq).

O art. 48 da LRF prevê, inclusive, a disponibilização de informações fiscais e orçamentárias nos meios eletrônicos, levando à criação de portais institucionais, o que facilitou o acesso à informação. É evidente que ainda se tem grandes dificuldades com a exclusão digital no Brasil; no entanto, esse foi um passo que possibilita a realização de controle contínuo pelo cidadãos, impondo que a Administração também preste contas de maneira permanente (ASSONI FILHO, 2009, p. 216). Não basta, no entanto, que as informações sejam simplesmente divulgadas, tendo em vista principalmente a complexidade das informações fiscais e orçamentárias. Nesse sentido, a Administração deve se utilizar de linguagem acessível e compreensível, para que haja a efetiva participação e escrutínio do cidadão (ASSONI FILHO, 2009, p. 197-198). É a transparência por meio da substância sobre a forma, com a divulgação de informações de maneira inteligível para a população.

Nunca é demais o reforço à transparência no aspecto legal - o problema tem sido

a garantia de efetivação deste princípio. Apenas para fins de exemplo, muitos Municípios sequer exibem portais da transparência para a consulta com facilidade de informações relativas às contas públicas.

Ademais, um ponto que convém chamar a atenção quanto a este princípio é a ausência de uma obrigação constitucional ou legal aos entes federativos informarem a um cadastro centralizado aqueles que ocupam cargos elevados nas administrações, denominados como Pessoas Expostas Politicamente (PEP) - nos termos da Convenção de Mérida de 2003 -, bem como os seus respectivos familiares. Atualmente, o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União permite a consulta de uma lista de mais de setenta mil nomes¹; porém, em que pese constarem os cargos eletivos e o alto escalão do Governo Federal, no caso dos Estados e Municípios a situação é bem diferente: ou a lista está incompleta ou simplesmente não existem referências a secretários, diretores presidentes de autarquias ou estatais, por exemplo. No que se refere a familiares dos PEPs, até o segundo grau², dos três níveis federativos, não há nenhuma informação a respeito na referida lista.

Uma forma de homenagear a transparência seria obrigar que a PEP de qualquer esfera federativa, no ato de sua posse, entregasse

¹ Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/pep>. Acesso em: 3 out. 2020.

² Como estabelece a Resolução COAF nº 29, de 7 de dezembro de 2017, por exemplo, além de atos normativos de Banco Central (Circular nº 3.978/2020), Comissão de Valores Mobiliários (Instrução CVM nº 617/2019), Susep (Circular nº 612/2020), dentre outros reguladores.

uma lista com os nomes de seus familiares, e essa informação fosse encaminhada pelo órgão responsável à Controladoria-Geral da União (CGU), sob pena de nulidade na investidura do agente público. Uma regra constitucional com tal obrigação evitaria questionamentos a respeito da falta de competência da União para legislar a respeito.

Fato é que cada vez mais surgem obrigações na questão da transparência, mas os entes subnacionais não parecem estar preparados para fornecer as informações necessárias para o pleno cumprimento do princípio da transparência. Ainda há muita necessidade de avanço nesse princípio - muito mais em gestão pública do que em normatização em si.

1.3 Princípio da inovação

O princípio da inovação marcaria o início de uma nova era para o Estado brasileiro, em que se faz a transição de uma estagnação burocrática para uma burocracia mais moderna, alinhada com a revolução tecnológica e, conseqüentemente, mais eficiente. A inovação no setor público tem como principais objetivos o aprimoramento na prestação dos serviços públicos e facilitar a interação entre setor público e cidadão. A inovação deve ser buscada pela Administração e seus agentes, alinhando-se às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A inovação no setor público tem sido intensamente discutida como forma de aproximar o cidadão do Estado. Nesse sentido, o *e-governance* pode ser compreendido como a utilização do meio eletrônico como suporte para o exercício da autoridade do Estado, seja política, econômica e/ou administrativa e o exercício de direitos e deveres pelos cidadãos. Essa nova configuração de relacionamento pode ser implementada de três formas: (i) *e-administration*, em há o melhoramento dos procedimentos internos e externos da burocracia por meio do uso da tecnologia; (ii) *e-services*, em que o cidadão consegue, pela internet, requisitar o processamento de pedidos e documentos, o que facilita a prestação de serviços pela redução da burocracia, e (iii) *e-democracy*, em que as novas tecnologias permitem maior participação social no processo de tomada de decisão governamental (UNESCO, 2005).

De acordo com a OCDE (2014, p. 02), a utilização de novas tecnologias em vários âmbitos, inclusive pelo Poder Público, tem revolucionado o relacionamento entre Estado e cidadãos. A utilização dessas ferramentas fizeram com que o setor privado pudesse colaborar e participar do estabelecimento de prioridades na esfera política. Além disso, possibilitou a adaptação de serviços públicos para que atendessem mais às necessidades privadas, que agora podem ser determinadas pela própria sociedade. As novas tecnologias permitem, portanto, promover uma abertura do setor público

e criar novas formas de engajamento e relacionamento público-privado.

Não é despidendo ressaltar que inovação não se relaciona apenas com o uso de novas tecnologias, mas também de métodos mais modernos e eficientes de administrar, gerenciar, julgar, normatizar, entre outros. Logo, o administrador público criativo não deve ser penalizado, mas sim louvado dentro da Administração.

A questão da inovação no Brasil tem sido discutida também de uma forma mais pragmática. A legislação vem avançando no sentido de criar instrumentos para que o Poder Público possa firmar contratos na área de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I). A Lei de Inovação (com a redação dada pela Lei nº 13.243/16) foi mais recentemente regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018, o que confere mais segurança para as partes envolvidas.

Além disso, a Lei nº 13.243/2016, conhecida como o Marco Legal da C,T&I, aprovada após a publicação da Emenda Constitucional nº 89/2015, trouxe ainda novos instrumentos para contratos públicos envolvendo inovação (ZAGO, 2019). Está em andamento o debate sobre a criação do Marco Legal de Startups e Empreendedorismo Inovador (DOMINGUEZ, 2019), o que incentivaria ainda mais esse ambiente de inovação e abrindo a possibilidade de contratação de startups pelo setor público.

1.4 Princípio da responsabilidade

O princípio da responsabilidade, na novel proposta, dialoga com os princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade; no entanto, se perfaz como autônomo ao traduzir um direito fundamental que deve ser observado pelos agentes públicos. Subentende-se que o agente público deve atuar com responsabilidade ao desempenhar suas funções públicas, sob o ponto de vista objetivo, formal e material.

Talvez a motivação para a introdução do princípio da responsabilidade na esfera constitucional esteja muito ligada ao tema de *accountability*³. Nesse sentido, o termo pode ser conceituado como um instrumento para constatar a legitimidade das ações estatais por meio da supervisão, avaliação e possibilidade de responsabilização dos agentes (DURAN, 2012, p. 15), com o destaque para a responsabilização demonstrável - ou seja, aproximando-se muito da transparência que deve reger as relações no setor público.

A *accountability* pode ser vertical, tomando duas formas: (i) pelo processo eleitoral, em que os eleitores concedem premiações na reeleição e punições ao não eleger um candidato; (ii) pela liberdade de associação e de acesso à informação, com o apoio de uma

³ Dada a multiplicidade de significados, há uma dificuldade em se encontrar um termo que corresponda perfeitamente no português (DURAN, 2012, p. 15). Alguns utilizam como "responsabilização" e outros como "responsividade" - e, mais recentemente, como "responsabilização demonstrável". Sendo assim, optou-se por utilizar o termo em inglês.

imprensa livre para apoiar as denúncias e reivindicações da sociedade frente aos agentes públicos (O'DONNELL, 1998, p. 28).

A *accountability* pode ser horizontal, consistindo na supervisão e imposição de sanção por agências estatais aos próprios agentes públicos ou agências do Estado. O sucesso desse tipo de *accountability*, no entanto, depende da capacitação e disposição dessas agências estatais, que devem ter autonomia para empreender essas competências (O'DONNELL, 1998, p. 40-42). O adequado funcionamento dessas agências também depende de outros atores, que devem reforçar e defender sua atuação. A *accountability* horizontal pode ser violada de duas maneiras: (i) usurpação, em que uma agência passa a desempenhar ilegalmente a competência de outra; (ii) corrupção, pela obtenção de vantagens ilícitas por agentes associados à agência (O'DONNELL, 1998, p. 46).

Portanto, neste último caso, há a importância de existir um órgão ou entidade dotada de certa independência para fins de combate à corrupção - à exemplo da Agência Francesa Anticorrupção. Nos últimos cinco anos tivemos uma experiência exitosa com a criação das Controladorias-Gerais, tanto na União como em alguns Estados e Municípios, com essa função de resguardar a *accountability* horizontal na Administração Pública.

A *accountability* pode ser social, em que há um relacionamento entre o ator, que deve motivar sua ação, e um fórum, com

capacidade de questionar, julgar e sancionar o ator (BOVENS *apud* DURAN, 2012, p. 84). A autoridade presta contas de acordo com uma previsão normativa específica, a ser avaliada pelo fórum que pode aplicar sanção caso: (i) não haja a prestação de contas; ou (ii) desaprove a ação praticada. Nesse sentido, as informações prestadas pela autoridade devem ser dotadas de inteligibilidade, acessibilidade e qualidade para que haja a efetividade dessa forma de *accountability*. Em caso de desaprovação, a sanção a ser aplicada nem sempre é jurídica, podendo ser reputacional, contando com o apoio da imprensa (DURAN, 2012, p. 84 e 105-106).

Ademais, cumpre salientar que, hodiernamente, as redes sociais e a conectividade do século XXI tem sido importantes para promover o *accountability* social de maneira difusa ao rechaçar más condutas e membros da Administração, seja por meio de engajamento direto ou mesmo escárnio público. Nesse caso, o dano reputacional, por vezes, tem sido maior que qualquer sanção administrativa que poderia ser aplicada no caso. Um exemplo que tem ocorrido recentemente é o intenso escrutínio público que o currículo e a vida pregressa de candidatos a altos cargos na Administração são submetidos quando se começam as especulações sobre a nomeação ao cargo.

A *accountability* também pode ser política, com enfoque no relacionamento das instituições da sociedade civil com os poderes políticos, promovendo participação social no próprio processo de tomada de

decisão, ou, ao menos, divulgando o processo de deliberação anterior à decisão (DURAN, 2012, p. 98-99). Os fóruns sociais têm um papel importante nesse sentido, já que, com base na divulgação de informações, podem apontar condutas irregulares ou detectar assuntos que devem ser inseridos na agenda política (DURAN, 2012, p. 109).

Nesse sentido, ganham força associações e demais organizações da sociedade civil que têm tentado trazer standards em integridade e ética no relacionamento público-privado, a fim de promover a *accountability* política e funcionar como essa espécie de fórum social. Ao estabelecer cartilhas e boas práticas em uma espécie de *soft law*, o próprio mercado define as diretrizes mínimas para a atuação junto à Administração Pública.

Sendo assim, ao inserir o princípio da responsabilização, o qual pressupõe a criação de mecanismos de *accountability*, deve-se pensar em como a prestação de contas do agente público será viabilizada na prática. Além de fortalecer o controle horizontal, deve-se pensar em como implementar fóruns para a efetividade da *accountability* social e política. Talvez a melhor nomenclatura para esse princípio deveria ser *accountability*, ainda que grafado na expressão em inglês⁴, para se afastar do conceito clássico de responsabilização já amplamente regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro - vide o art. 28 da LINDB, por exemplo.

⁴ Como ocorre, por exemplo, com o vocábulo "compliance" utilizado no art. 9º, § 4º, da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Estatais).

1.5 Princípio da unidade

O princípio da unidade tem por objetivo trazer a ideia ao gestor de que a Administração Pública é um todo harmônico e coerente. Ou seja, é regida pelos mesmos fundamentos, finalidades e princípios, independentemente das diversas divisões que foram desenhadas, apenas para fins de divisão racional do trabalho. Isso significa dizer que a atuação do agente público só será legítima caso se busque a finalidade da Administração Pública como um todo.

Na verdade, este é um resgate da teoria do órgão de Otto Mayer, e em pouco acrescenta à dinâmica da Administração Pública. Essa organicidade sempre foi a busca da Administração Pública moderna, justamente para se evitar que ela seja fragmentada na sua atuação.

A ideia de princípio da unidade pode ser mais bem explorada com a questão da interpretação divergente que por vezes existe dentro da própria Administração Pública - embora a LINDB, nos arts. 22 a 24, já tenha dado algum norte em relação a essa questão.

O princípio da unidade proposto não se confunde com a ideia de se ter uma unificação no sistema de controle interno da Administração Pública. De acordo com o art. 74 da CF, os Poderes manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno. Em nenhum momento o texto constitucional impõe a unificação em apenas um órgão

ou unidade de controle, mas que o sistema funcione de forma coesa e que o conjunto de unidades seja integrado (CONTI; CARVALHO, 2011, p. 209).

A defesa da unificação do sistema de controle interno pode enfrentar algumas dificuldades e trazer prejuízos. A unificação pode significar a ingerência indevida de um Poder sobre o outro. Além disso, uma das funções do sistema de controle interno é a de assessoramento e próprio controle do dirigente máximo do órgão, o qual realiza e ordena as despesas. Portanto, depreende-se, que a intenção é de fragmentação do sistema de controle interno. Por fim, a unificação pode levar a prejuízos à autonomia e independência do sistema no desempenho de suas competências que envolvem a apuração e apontamento de irregularidades, orientação de gestores e estabelecimento de uma cultura de melhores práticas de gestão (CONTI; CARVALHO, 2011, p. 210-211).

1.6 Princípio da coordenação

O princípio da coordenação visa a articulação entre a burocracia, a qual tem uma configuração fragmentada. O princípio da coordenação impõe um esforço para aplicação permanente e tem por objetivo evitar a duplicidade de competência, desperdícios e decisões contraditórias ou divergentes para os mesmos problemas.

O princípio poderia ser útil nas atividades da Administração Pública que são fragmentadas por excelência - como, por

exemplo, o combate à corrupção. A existência de um “balcão único” para negociação de acordos administrativos, envolvendo diversos órgãos da Administração Pública da mesma esfera federativa, poderia ser um aprimoramento da ideia de coordenação⁵.

Seguindo o desenvolvido em CARVALHO (2019), a fragmentação no combate à corrupção produz uma multiplicidade de órgãos e entidades que atuam no tema, o que traz dificuldades jurídicas nas negociações de acordos de leniência. Essa é apenas uma seara de demonstração onde a falta de coordenação pode prejudicar a execução de políticas públicas no Brasil. Outros exemplos podem ser extraídos de competências comuns, como saúde e segurança pública.

De fato, não será por meio da inclusão de um princípio no *caput* do art. 37 que esses problemas estruturais estarão resolvidos; para tanto, seria necessária uma ampla reforma constitucional que endereçasse pontualmente essas discussões⁶.

1.7 Princípio da subsidiariedade

De acordo com a PEC nº 32/2020, o princípio da subsidiariedade privilegia a resolução de questões pelo cidadão nas instâncias mais próximas ou locais. Caso não seja possível resolver o problema localmente, o cidadão então poderá recorrer aos entes de maior

⁵ Conforme já desenvolvido em Carvalho (2019).

⁶ O desenvolvimento dessas propostas neste texto fugiria do escopo do presente trabalho.

abrangência, de acordo com o nosso modelo de federalismo. Isso valorizaria o cidadão, dando-lhe autonomia e liberdade.

Apesar de ter o mesmo nome, o princípio da subsidiariedade da PEC nº 32/2020 não se confunde com o princípio da subsidiariedade construído pela doutrina que se relaciona com o art. 173 da CF, que prevê: “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Alguns autores acreditam que o Estado só pode explorar atividade econômica em sentido estrito em casos de falhas de mercado e desinteresse da iniciativa privada na exploração. Nesse sentido, o campo próprio do Estado seria o do serviço público, enquanto que o da iniciativa privada o da atividade econômica (BARROSO, 2013). Alguns autores entendem, por sua vez, que tal princípio inexistente na ordem constitucional (GABARDO, 2009; BERCOVICI, 2015).

O princípio da subsidiariedade proposto pela PEC nº 32/2020 parece, na verdade, uma variação da ideia de “*think globally, act locally*” em que as comunidades locais, bairros e pequenas regiões têm um papel central para, por exemplo, promover o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a maior facilidade de mobilização decorrente do seu tamanho (POWELL et al., 2009, p. 141). Inclusive, a política deveria ser essencialmente, mas não limitada, ao

nível local (KIRBY, 2008, p. 2 *apud* POWELL et al, 2009, p. 142).

Nesse ponto, entram os mecanismos de democracia participativa e, sobretudo, o conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, § 1º, I), em que há incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Ou seja, é a forma que se pode ter uma visão mais participativa na tomada de decisões na Administração Pública, aproximando cidadão e Estado.

A crítica que se faz quanto a esse princípio proposto pela EC nº 32/2020, e o que causa certa estranheza, é que é um princípio a ser observado pelos cidadãos e não pela Administração Pública. Claro que a Administração pode criar mecanismos para a resolução de problemas privilegiando o contexto local, mas não é essa a motivação dada. Apesar de se argumentar que esse princípio traria autonomia e liberdade ao cidadão, na verdade acaba por impor uma certa restrição ao direito de petição dos administrados.

É oportuno salientar que este princípio jamais poderá ser utilizado em casos de denúncias de fraudes, corrupção, dentre outros malfeitos cometidos por Administradores Públicos; nestes casos, a necessidade de se recorrer primeiro localmente poderá representar a própria ineficácia da denúncia ou até mesmo retaliação por parte dos malfeitores. Logo,

essa releitura da subsidiariedade teria que estar adstrita nas decisões de execução de políticas públicas.

1.8 Princípio da boa governança

O princípio da boa governança tem por objetivo colocar o cidadão como centro da atividade administrativa. Isso quer dizer que o cidadão tem direito de ser ouvido antes das decisões administrativas e ter acesso aos autos dos processos administrativos. Por outro lado, a administração tem o dever de fundamentar as suas decisões, que devem ser proferidas em um prazo razoável de forma imparcial.

De acordo com a OCDE (s.d., p. 4)⁷, a boa governança tem por objetivo priorizar o interesse público no exercício da autoridade pública e/ou no processo de tomada de decisão pública. Esse objetivo é alcançado por meio de regras, procedimentos e práticas, tanto formais quanto informais, a serem observadas nas interações dentro do Estado, ou entre o Estado e entidades privadas e sociedade civil. Sendo assim, a boa governança pública é sustentada por três principais elementos: (i) valores (ii) facilitadores e (iii) instrumentos e ferramentas.

Os valores da boa governança consistem na construção de um sistema de (i) integridade

⁷ Esse documento da OCDE ainda está em construção, tendo em vista a consulta pública que ainda está sendo conduzida. Sendo assim, o conteúdo está sujeito à alterações. A versão final está prevista para sair ainda em 2020.

para prevenir corrupção e implementação de uma mudança cultural comportamental para proteger as instituições democráticas e o Estado de Direito. Promover (ii) acessibilidade e transparência de informações públicas que possibilitam *accountability* e melhoram a confiança no governo. Promover a (iii) diversidade de participação no processo de tomada de decisão que faz com que o governo entenda as reais necessidades de todos os cidadãos. Por fim, a promoção de (iv) *accountability*, já explorada em profundidade anteriormente, e respeito ao Estado de Direito também são valores associados com a boa governança (OCDE, s.d., p. 6).

A boa governança depende de pessoas e facilitadores, principalmente da burocracia, que pode ter estruturas e culturas bem enraizadas. Nesse sentido, é necessário (i) comprometimento, visão - estipulada em planos e programas governamentais - e liderança. Deve-se investir em formar lideranças com uma cultura voltada para valores e resultados, em que os cidadãos sejam vistos como o centro da atividade administrativa. As decisões públicas devem ser (ii) equitativas, ou seja, sem viesamento, e embasadas em dados e evidências e/ou comprovados cientificamente. Deve haver (iii) coordenação do governo como um todo para a implementação de políticas, em todas as unidades administrativas e em todos os níveis de governo para manter a coerência. Por fim, deve haver (iv) investimento em inovação no setor público para introduzir e

implementar novas ideias (OCDE, s.d., p. 07).

A boa governança também se relaciona com a forma que o governo *formula, implementa e avalia* as suas próprias decisões. Sendo assim, existem ferramentas e instrumentos para que se chegue a decisões públicas de maior qualidade. Ao *formular* políticas, a Administração deve estabelecer um planejamento estratégico e desenvolver um corpo capacitado para desenhar políticas. Além disso, deve utilizar a tecnologia por meio de ferramentas digitais e utilizar e compartilhar dados para identificar ou antecipar necessidades dos cidadãos, de acordo com a legislação. Como principais instrumentos para atingir os objetivos estipulados, aponta-se para o gasto público, tributação e regulação (OCDE, s.d., p. 8-9).

Com relação à *implementação* de políticas, o governo deve se preocupar com a qualificação e habilidades que os servidores públicos devem desenvolver. Deve-se pensar em ferramentas de governo digital, além de instrumentos ágeis e inovativos para o recebimento de avaliações da prestação de serviços públicos. Para essas últimas atividades, é importante contar com a ajuda dos agentes privados em arranjos público-privados. Por fim, o governo deve desenhar uma lei de licitações que possibilite a utilização das compras públicas para o atingimento de objetivos públicos (OCDE, s.d., p. 10). O monitoramento de políticas da boa governança é essencial e ajuda na avaliação de resultados e aponta para a necessidade de ajustes (OCDE, s.d., p. 11).

Finalmente, a *avaliação* de políticas deve ser feita com regularidade e ajuda o governo a entender quais políticas podem ser ajustadas e melhoradas e quais podem, ou não, ser mantidas. Sendo assim, avaliações estruturadas e objetivas devem ser aplicadas antes, durante ou ao final de cada política (OCDE, s.d., p. 12).

No plano prático, é possível observar alguns desses mecanismos nas Empresas Estatais, as quais, de acordo com os arts. 6º e 9º da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Estatais) deverão adotar regras de governança corporativa. Nesse sentido, a lei trouxe dois principais aprimoramentos. Por um lado, fortaleceu a atuação do Conselho de Administração, como instância responsável pela mediação de interesses e, por outro lado, delimitou o campo de discricionariedade gerencial, em uma tentativa de aproximação com o modelo adotado pelas sociedades anônimas privadas, com mais autonomia para realizar as decisões negociais (CARVALHO; VENTURINI, 2018).

Diante de todas as características apontadas pelo relatório da OCDE e os mecanismos adotados pelas Estatais, fica evidente que a boa governança é um princípio complexo que não corresponde exatamente à motivação simplória dada para a inclusão desse princípio na Constituição. Ademais, é de se apontar que todos os direitos apontados já estão assegurados pela legislação, o que faz com que se questione qual seria realmente o impacto e a necessidade da inclusão desse novo princípio.

O processo administrativo, por exemplo, já é respaldado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal). Sendo assim, o cidadão já tem direito de ser ouvido antes de decisões administrativas, ter acesso aos autos e já é estipulado que a Administração fundamente suas decisões, que devem, logicamente ser proferidas em tempo razoável e de forma imparcial.

Além disso, deve-se apontar para a disposição da LINDB. O art. 20 prevê que a esfera administrativa não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências da decisão. O parágrafo único inclui a obrigação de que a Administração Pública motive a decisão imposta ao administrado demonstrando, assim, a necessidade e adequação, inclusive sopesando as possíveis alternativas. Ou seja, a legislação infraconstitucional já impõe o ônus da Administração Pública de fundamentar suas decisões, e a LINDB elaborou, ainda mais, os requisitos para o cumprimento dessa obrigação.

2. Novo desenho para o ingresso no funcionalismo público

Alguns países se pautam em apenas alguns princípios básicos que norteiam a contratação de funcionários públicos. No

Japão, por exemplo, os princípios observados são o da democracia e a eficiência. A ideia é assegurar que todos os cidadãos tenham a possibilidade de trabalhar no Estado e competir pelos cargos por meio de um processo democrático que, a princípio, não demanda uma formação específica dos candidatos (KOH, 1985, p. 303). Ainda assim, as qualificações, formação, experiência e desempenho são avaliadas de forma objetiva no processo de recrutamento. Essa abertura da burocracia estimula a competição, o que leva a ganhos de eficiência ao se selecionar com base em critérios meritocráticos (KOH, 1985, p. 293).

Nos termos da PEC nº 32/2020 apresentada, haveria 5 (cinco) formas de ingressar no funcionalismo público: (i) vínculo de experiência; (ii) vínculo por prazo determinado; (iii) vínculo por prazo indeterminado; (iv) cargo típico de Estado; (v) cargo de liderança e assessoramento. Com isso, há uma resignificação do conceito de agente público, havendo um leque de possibilidades para a Administração Pública contratar pessoal.

O vínculo de experiência consiste em uma etapa de experiência dos profissionais que ingressam no serviço público por meio de concurso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado. Apenas os mais bem avaliados ao final do período serão efetivados de forma permanente, de acordo com a sua classificação e o quantitativo previsto em edital. É uma variante mais “rígida” da atual avaliação de desempenho já

contida no texto constitucional e introduzida pela Reforma Administrativa da década de 1990.

O vínculo por prazo será utilizado para a admissão de pessoal a fim de atender necessidades específicas com prazo certo de duração. Atenderia às necessidades no caso de calamidade, emergências, paralisações em atividades essenciais ou altas demandas de trabalho, para demandas de caráter temporário ou sazonal e atividades ou procedimentos sob demanda.

O vínculo por prazo indeterminado é para atividades técnicas, administrativas ou especializadas com necessidade contínua. Não se confunde com os cargos típicos de Estado.

O cargo típico de Estado será o único que poderá ter estabilidade, desde que o servidor, após o vínculo de experiência, permaneça por mais um ano no cargo e tenha desempenho satisfatório, a ser regulamentado pela lei. Tais servidores terão garantias, prerrogativas e deveres diferenciados para desempenhar funções que são próprias do Estado, sensíveis e estratégicas.

O cargo de liderança e assessoramento corresponde aos atuais cargos em comissão e funções de confiança. No entanto, pela proposta, esses cargos também poderão ser criados em caso de necessidade de pessoal para desempenho de atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

Com relação à perda de cargo, a PEC nº 32/2020 estabelece que nenhum servidor

ocupante de cargo efetivo, tampouco aqueles que ainda vão ingressar no novo serviço público, poderão ser desligados de forma arbitrária ou por motivação político-partidária. Os ocupantes de cargos típicos de Estado terão mais segurança, podendo perder o cargo em apenas três situações: (i) por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; (ii) mediante processo administrativo, pautado pela ampla defesa, ou (iii) por meio da avaliação periódica de desempenho, assegurada a ampla defesa.

Em um primeiro momento, parece que esse tratamento diferenciado com relação aos cargos típicos de Estado, ainda que necessário, aumenta ainda mais a disparidade entre a elite do funcionalismo público e o “burocrata de rua”. O chamado “*street-level bureaucrat*”⁸ é aquele servidor que interage diretamente com o cidadão, tendo alto grau de discricionariedade no desempenho das suas funções. Por ter grande impacto na vida das pessoas, esses burocratas são frequentemente pressionados a terem efetividade e responsividade, bem como eficácia e eficiência na prestação do serviço público. As controvérsias políticas geralmente giram em torno deles, tendo em vista seu alto impacto orçamentário e quanto ao “tamanho” do Estado quanto aos serviços públicos (LIPSKY, 1980).

⁸ Na concepção de Lipsky (1980), estariam incluídos nesse conceito os policiais, os professores e até mesmo os juízes e assistentes da justiça. Acredita-se que, para o contexto brasileiro, esses últimos não se enquadrem no conceito, tendo em vista que o Poder Judiciário permanece inacessível para grande parte da população.

No Brasil, por outro lado, o *street-level bureaucrat* exibe características diversas do sistema anglo-saxão exposto por Lipsky: há um baixo grau de discricionariedade na sua atuação, o que acaba gerando maior burocracia *red tape* nas atividades do dia a dia do setor público junto à população. Logo, esse tipo de função costuma ser visto como custoso para a Administração Pública e é uma das que viram o foco de precarização do trabalho nos momentos de cortes de gastos.

Contudo, tendo em vista a importância dessa função, por fazer a ponte entre o Estado e a sociedade, é necessário pensar em mecanismos para atrair bons profissionais para ocupar esses cargos. Além disso, elaborar regras claras para a contratação, progressão na carreira e critérios para barrar a dispensa arbitrária desses servidores - por vezes motivadas por disputas políticas ou ideológicas. O ponto chave para se avaliar o sucesso da Reforma Administrativa será a forma com que esses mecanismos serão regulamentados na legislação infraconstitucional.

Conforme explicação contida na PEC nº 32/2020, o tratamento dessas questões será feito pela legislação, para conferir mais autonomia ao legislador infraconstitucional. Por um lado, faz sentido que questões mais finas e detalhadas sejam tratadas em lei. No entanto, corre-se o risco da reforma significar um verdadeiro retorno (ou até reforço) ao patrimonialismo, pelo recrutamento do funcionalismo não baseado

em mérito. Quais serão as regras para a condução do processo seletivo simplificado, por exemplo?

Na nossa visão, os entes federativos deverão buscar, por meio de procedimentos licitatórios, empresas idôneas em recrutamento que possam, baseadas na sua reputação, conduzir uma seleção baseada no mérito - à semelhança do que empresas de *outplacement* e *head hunters* fazem atualmente para grandes multinacionais. Com isso, tende-se a inibir favoritismos locais e um retrocesso ao patrimonialismo da coisa pública. Essa proposta já foi defendida antes no âmbito das Agências Reguladoras (FIGUEIROA; CARVALHO, 2018, p. 244).

Análises sugerem que a performance do funcionalismo público depende muito do recrutamento baseado no mérito, critérios de promoção, remuneração adequada e relativa autonomia do funcionalismo da interferência e da esfera política (WORLD BANK, 2004, p. 193). O recrutamento centralizado e competitivo - no contexto brasileiro, por meio de concurso público - oferece duas grandes vantagens apontadas pela literatura: (i) reduz a discricionariedade e, por consequência o patrimonialismo (LEWIS, 2008 *apud* SUNDELL, 2014, p. 442) e (ii) a seleção é feita com base na competência. Por outro lado, pode haver o enfoque excessivo no exame - ou prova do concurso -, em que os candidatos na verdade deixam de desenvolver as habilidades necessárias para a ocupação do cargo (SUNDELL, 2014, p. 442-443). Logo, é um *trade-off* evidente

existente no setor público brasileiro.

A “hipertrofia do concurso público” virou uma idiosincrasia brasileira, onde os jovens recém-formados, especialmente de carreiras mais técnicas, como as jurídicas, preferem ficar os anos iniciais de carreira focados na preparação de uma prova do que desenvolver competências em outras atividades, gerando situações absurdas de concorrência de dezenas de milhares de pessoas por uma vaga.

Por outro lado, em carreiras onde os concursos públicos são dotados de maior subjetividade, é comum verificar situações de favoritismo e não priorização da meritocracia. Portanto, encontrar um ponto de equilíbrio entre a excessiva objetividade do concurso público técnico e da maior subjetividade que ocorre em concursos públicos com menor concorrência é um desafio hercúleo para a dinamização da Administração Pública brasileira.

Talvez uma proposta possa ser a criação de painéis técnicos independentes de análise de candidatos, por meio de sorteio em uma lista prévia de especialistas cadastrados para aquele tema, que possam, de maneira isenta, atuar na observação de outras habilidades dos candidatos que pleiteiam uma vaga no setor público. Com isso, pode-se mitigar a existência de favoritismos.

Qual modelo adotar para recrutar melhor, ou seja, os melhores profissionais, livre de patrimonialismo e nepotismo? Uma pesquisa⁹ tentou responder essa pergunta, por meio de questionários aplicados em

duas ondas, em 2008-2009 e 2010, em 106 países¹⁰ com uma média de 7.7 profissionais (SUNDELL, 2014, p. 445). A conclusão foi que em países com alto risco de patrimonialismo, a contratação de servidores públicos deveria ter baixa discricionariedade, e ser baseada na meritocracia. Já em países com baixo risco de patrimonialismo, que contam com imprensa livre e Poder Judiciário independente, mecanismos mais rígidos podem, na verdade, prejudicar a meritocracia (SUNDELL, 2014, p. 454). O objetivo do Estado é logicamente recrutar os melhores profissionais, mas a forma com que isso é implementado permanece como um problema clássico, sem uma fórmula perfeita (SUNDELL, 2014, p. 440).

Além dessa relação com o patrimonialismo, o recrutamento baseado em mérito aparece como o principal mecanismo para diminuição da corrupção no funcionalismo público. Em uma pesquisa realizada por meio de entrevistas com 520 profissionais de 52 países¹¹, chegou-se a duas principais conclusões que, por muitas vezes, contrariam o que vem sendo defendido pela literatura. Além da importância do recrutamento

⁹ É preciso reforçar que essas pesquisas foram feitas em áreas do saber diversas do Direito. Sendo assim, é incabível tecer críticas, como acadêmicos do Direito, com relação à metodologia ou análises feitas pelos autores. É cabível estritamente analisar os resultados da pesquisa.

¹⁰ Inclusive no Brasil.

¹¹ A maioria dos países é da Europa Ocidental e Europa Oriental, com alguns países pós-comunistas e antigos integrantes da União Soviética. Além desses, Índia, Brasil, África do Sul, Japão, Coreia do Sul, México e Turquia também foram incluídos na pesquisa (DAHLSTRÖM, et al., 2012, p. 660-661).

baseado no mérito, ao invés de baseado em conexões políticas, constatou-se que as características das burocracias “fechadas”¹², como estabilidade e provas formais para ingresso, não são tão relevantes para coibir a corrupção (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 665-666). A remuneração também aparece como uma variável de menor importância (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 663).

O recrutamento por meio de concurso, além de ter um alto custo e ser demasiadamente rígido, pode não ser um mecanismo efetivo para combater o nepotismo e a corrupção. Portanto, ao contrário do que se imagina, o recrutamento baseado em processos típicos do setor privado, como análises de currículos, entrevistas e testes de aptidão não necessariamente aumentam a corrupção, desde que sejam baseados, logicamente, no mérito (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 664).

O que se propõe é a divisão da burocracia da política, não a classificação entre profissionais “melhores” ou “piores”, em razão das formas pelas quais são escolhidos. Na verdade, os servidores recrutados por mérito e os por meios políticos - como pelas eleições - estão sujeitos a diferentes tipos de *accountability*. Enquanto que os primeiros respondem aos seus próprios colegas, os

¹² As burocracias fechadas podem ser caracterizadas pela estabilidade na carreira e mandatos vitalícios aos servidores, que são regidos por leis diferentes das leis trabalhistas aplicadas ao setor privado, bem como detêm um status legal diferente. Nas burocracias fechadas, os servidores têm bastante autonomia e fazem a auto-gestão de organizações. Por essas características, os servidores desenvolvem um “esprit de corps”, ou seja, uma espécie de “espírito de equipe”, ou corporativismo (DAHLSTRÖM, et al., 2012, p. 658).

segundos estão *accountable* perante ao eleitorado. Sendo assim, ao se deparar com situações de conflitos de interesses - públicos e privados - os incentivos são diferentes para cada um deles (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 657).

Outra questão a ser debatida é quanto à experiência do servidor. Na Noruega, em que a tradição é de mandatos vitalícios ou de longo prazo sem muita mobilidade entre os ministérios, observou-se que, ainda com essas características, os servidores conseguiam se adaptar facilmente às novas funções e agir de acordo com as transformações promovidas pelo *New Public Management*. Ainda que não seja esse o enfoque da pesquisa feita, constatou-se que a experiência adquirida no serviço público faz com que os servidores tomem decisões mais acertadas e que tenham a atitude e o comportamento necessários para ocupar cargos de liderança na estrutura organizacional (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2009, p. 951-959). Além disso, os servidores mais experientes fazem o papel de introduzir e treinar novos profissionais (PFEFFER, 1983 *apud* CHRISTENSEN; LAEGREID, 2009, p. 951).

O que se propõe, ao ilustrar esse caso, não é a realização de um transplante institucional, tendo em vista todas as diferenças existentes entre Brasil e Noruega. O que se pretende ilustrar é que a experiência adquirida por meio de um cargo mais estável é importante por várias razões. Ao se retirar a estabilidade de parte dos servidores e

ao flexibilizar os mecanismos de dispensa, é de se esperar logicamente uma maior taxa de *turnover*, ou seja, de rotatividade de profissionais na Administração Pública, o que tem seus impactos na qualidade da prestação do serviço público. Por outro lado, se a regra da estabilidade gera ineficiências econômicas para uma determinada categoria de servidores, isso também deveria ser considerado. Daí a importância e o desafio da legislação infraconstitucional em desenhar esse novo modelo de funcionalismo.

Vale mencionar, no entanto, que o *turnover* pode ser maior em carreiras que estejam com salários mais defasados em relação ao mercado - o que costuma acontecer em cargos no Poder Executivo, por exemplo (com exceção dos cargos jurídicos, como as procuradorias). Todavia, em cargos relativos ao Poder Legislativo e Judiciário, a média salarial no setor público costuma ultrapassar, na média, aquela existente na iniciativa privada. Logo, modelos de maior flexibilidade nessas situações em que o setor público é mais atrativo que a iniciativa privada poderia estimular a produtividade, pois existiriam outros elementos de retenção destes profissionais ao setor público que não exclusivamente a estabilidade.

3. Conflito de interesses

De acordo com a OCDE, o conflito de interesses pode ser caracterizado em situações em que o interesse privado pode influenciar as funções e as responsabilidades

- e a forma como o agente público atua. O conflito de interesses não impõe necessariamente que o agente obtenha uma vantagem financeira, tampouco configura automaticamente corrupção (OCDE, 2010, p. 7-8). O conflito de interesses torna-se corrupção quando há abuso de poder e de função, em que o agente público obtém uma vantagem ou um benefício indevido em sua esfera de interesses (OCDE, 2010, p. 18).

O escopo do que se entende por conflito de interesses varia, podendo abarcar outros atos de corrupção, como: o (i) nepotismo, em que relações e conexões têm maior peso para contratação do que a qualificação profissional; a (ii) influência indevida, em que um agente público influencia a decisão de um outro agente público; o (iii) abuso de poder, em que o agente público promove arranjos para obter vantagens privadas; as (iv) questões sobre pagamentos, em que o julgamento de um ex-funcionário de uma empresa privada, que passa a integrar o setor público, pode ser enviesado, tendo em vista compensações pagas pela empresa privada pelo encerramento do contrato de trabalho ao longo do tempo; os (v) ganhos privados que decorrem do cargo público, por meio de contatos que permanecem no governo ou por meio da utilização de informações privilegiadas (MESSICK, 2014, p. 116-117).

O conflito de interesses pode ocorrer também em uma perspectiva interna, em que os interesses dos atores do governo são conflitantes. No entanto, a situação que

acaba sendo mais recorrente é o conflito entre o papel desempenhado pelo agente público com interesses financeiros privados, tendo em vista o desempenho de múltiplas funções, tanto públicas quanto privadas. Pode haver coincidência entre os interesses públicos e privados, mas, inevitavelmente, haverá um descompasso entre eles, já que um mesmo objetivo pode ser alcançado de diversas formas. Dessa forma, o desempenho de cargos públicos impõe certos parâmetros que não são vistos para as carreiras privadas (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 3-6).

Ainda quanto à definição e classificação dos conflitos de interesses, eles podem ser: (i) reais; (ii) aparentes; (iii) potenciais. No conflito de interesses real, o agente está, de fato, ocupando uma posição em que pode privilegiar seus interesses privados em detrimento do interesse público, ou seja, de agir de forma contrária à sua obrigação quanto agente público. No conflito de interesses aparente, existe a percepção de outros atores de que uma determinada situação pode levar o agente público a agir de forma contrária aos seus deveres públicos, ainda que isso não seja a realidade. Por fim, no conflito de interesses potencial, pode ser que, por alguma questão que possa ocorrer no futuro, o agente se depare com uma situação que influencie na forma como desempenha suas obrigações. Por exemplo, um agente público, cujo cônjuge pode ser contratado por uma empresa que está sujeita a decisões desse mesmo agente público.

(WHITE, 2014, p. 272-273). O tratamento efetivo de conflito de interesses deve levar em conta esses tipos de classificação para ser efetivo.

3.1 Mecanismos para o tratamento e mitigação dos conflitos de interesses

A questão dos conflitos de interesses tem sido tratada de diferentes formas pelos países, adotando-se mecanismos de prevenção e detecção, bem como de repressão, como a criminalização de algumas condutas (TANSUG, 2014, p. 178) - haja vista a sua aproximação com delitos como corrupção e suborno. Ao se redigir uma lei de conflito de interesses, algumas questões devem ser levadas em consideração para regular o grau de rigidez das normas. Se, por exemplo, o nível de confiança da população no Estado for alto, pode ser que algumas atitudes conflitantes sejam toleradas pelos cidadãos, enquanto que, em outros países, a proibição seria a alternativa mais bem aceita. Além disso, deve-se levar em conta o tamanho do país e da população. Regras muito rígidas de proibição, por exemplo, de nepotismo, podem fazer com que países menos populosos tenham dificuldade em recrutar profissionais qualificados (MESSICK, 2014, p. 115).

Em todo caso, as leis de conflito de interesses funcionam de duas principais maneiras. Elas podem tomar a forma de leis preventivas (*preventive laws*) ou de leis de divulgação (*disclosure law*). No primeiro

caso, a ideia é prevenir que o agente ocupe uma posição em que possa decidir com base em seus interesses pessoais. No segundo caso, a ideia é de alertar, quem quer que seja, sobre a possibilidade de que uma decisão pode ser tomada de forma enviesada (MESSICK, 2014, p. 114-115).

Como mecanismos de prevenção, pode-se apontar para três principais instrumentos que as leis utilizam para o tratamento de conflitos de interesses: (i) remoção - que engloba incompatibilidades e "obrigações de venda ou alienação"; (ii) neutralização ou recusa; (iii) divulgação (*disclosure*) e mais um complementar de (iv) treinamento e consultoria (MATTARELLA, 2014, p. 33; MESSICK, 2014, p. 118). Uma boa regulação de conflito de interesses utiliza esses instrumentos de forma complementar, gradativa e com finalidades específicas (MATTARELLA, 2014, p. 35).

A remoção é o mecanismo mais efetivo e impõe que o agente faça uma escolha. Ou deixa o cargo público para priorizar o interesse privado ou, caso não queira deixar o cargo público, deve se livrar do interesse privado que está causando o conflito. Essa técnica é utilizada nas regras de incompatibilidades e "obrigações de venda ou alienação" (MATTARELLA, 2014, p. 33).

A incompatibilidade impõe que um agente público não possa ocupar dois ou mais cargos que geram situações conflitantes. A legislação pode adotar, por exemplo, a incompatibilidade entre o desempenho de um cargo eleito, como ocorre no Poder

Legislativo, ao mesmo tempo que a gestão de uma empresa privada (MESSICK, 2014, p. 118). Ainda que esse seja um instrumento para tratar dos conflitos de interesses, pode ser que seja muito difícil, de fato, comprovar que um papel público é incompatível com uma atividade privada em alguns casos (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 6).

Já as “obrigações de venda ou alienação” podem ser observadas, por exemplo, quando um ministro tem ativos e contratos no mesmo ramo da atuação pública (MESSICK, 2014, p. 118).

A remoção-que engloba incompatibilidades e “obrigações de venda ou alienação” - deve ser utilizada pela lei com cautela, para casos pontuais, para tratar conflitos de interesses perigosos, que surgem com maior regularidade (MATTARELLA, 2014, p. 35-37).

Na neutralização, o agente deve se abster - se desqualificar - de assuntos e decisões que apresentem conflito de interesses (MATTARELLA, 2014, p. 33-34). Esse instrumento também pode ser chamado de recusa e impõe, por exemplo, que um agente que tenha participação em uma empresa que está envolvida em uma licitação se abstenha desse processo (MESSICK, 2014, p. 118). Esse mecanismo é menos efetivo e funciona apenas quando os conflitos não são recorrentes, podendo, claro, ser ignorado pelo agente, que decide mesmo havendo conflito. A neutralização deve ser utilizada pela lei com mais regularidade do que a remoção para conflitos de interesses

mais graves, mas que surgem de forma esporádica (MATTARELLA, 2014, p. 33-37).

Pode ser que exista a obrigação do servidor público notificar o conflito de interesses, ao invés de simplesmente se abster. No Reino Unido, por exemplo, o Código de Gestão do Serviço Público (*Civil Service Management Code*) veda a utilização do cargo e das informações obtidas no exercício do cargo público para fins privados e, no caso do surgimento de algum conflito de interesses, há a obrigação do agente público notificar seu superior, o qual decidirá a respeito de como proceder (ROSE, 2014, p. 165).

A divulgação (*disclosure*) impõe o dever de transparência quanto aos interesses privados. Em uma relação entre “principal e agente”, esse mecanismo prevê que o agente possa (ou não) fazer uma decisão, ainda que envolva conflito de interesses, contanto que o principal esteja ciente disso (MATTARELLA, 2014, p. 34). Alguém superior hierarquicamente, os legisladores, a imprensa ou os cidadãos, a depender do caso, decidirão se o agente pode, ou não, participar da decisão ou, caso já tenha decidido, se a decisão é, de fato, imparcial (MESSICK, 2014, p. 115). Esse é um instrumento útil e pode ser utilizado pela lei frequentemente (MATTARELLA, 2014, p. 37). De fato, mais de 120 países preveem que servidores públicos declarem seu patrimônio e seus interesses, quer seja para seu superior, para uma agência anticorrupção, ou até mesmo para o público em geral (MESSICK, 2014, p. 115).

Na Turquia, por exemplo, a legislação

impõe que alguns dos agentes públicos façam declarações de patrimônio e de ativos. As primeiras são confidenciais, ao menos que alguma investigação imponha sua publicidade. A avaliação delas fica a cargo do Conselho de Ética para o Serviço Público (TANSUG, 2014, p. 169). Na França, foi sugerido pela Comissão do Estado também a criação de uma organização semi-autônoma, não governamental, responsável por receber e avaliar as declarações de ativos que deveriam ser feitas pelos agentes públicos mais importantes (PARIS, 2014, p. 147).

Já no âmbito federal nos Estados Unidos, os servidores que têm alto grau de discricionariedade e que atuam em áreas sensíveis, como licitações, devem fazer declarações financeiras de acordo com certos limites de valores. Para os servidores de alto escalão, as declarações são públicas, enquanto que para os demais, são confidenciais. Para o autor, a exigência de declarações tem vários pontos negativos, principalmente por tomar muito tempo e não ser efetiva para coibição de conflitos de interesses. Além disso, a exigência causa estresse nos órgãos e acabou criando uma verdadeira indústria de revisores (GORDON, 2014, p. 47).

Por fim, ainda que não seja relacionado com a regulação legal de conflito de interesses, deve-se pensar na implementação de treinamentos e consultorias com o objetivo de informar aos agentes quais são, e como são aplicadas as leis, e aconselhar quais são

os comportamentos mais adequados em determinadas situações. Os treinamentos e consultorias dão objetividade ao tratamento dos conflitos de interesses, já que a constatação deles pode não ser tão clara e objetiva, e geralmente é enviesada de acordo com o ambiente - social e profissional - e, também, com as crenças e visões pessoais (MATTARELLA, 2014, p. 34).

Como já dito anteriormente, esses instrumentos devem ser utilizados de maneira complementar, e não de forma alternativa. Pode haver a definição extensiva de casos de conflitos de interesses ou o estabelecimento de um sistema menos rígido, com a definição de uma regra geral, ficando a cargo de uma autoridade a função de selecionar o instrumento mais adequado para cada caso. Em qualquer caso, deve-se pensar no *enforcement* dessas disposições com a devida aplicação das sanções previstas por autoridades independentes, tanto para o agente - como exoneração, demissão, suspensão, aplicação de multas, sanções penais e/ou civis -, quanto para o ato - que pode ser invalidado ou anulado (MATTARELLA, 2014, p. 35).

Parece haver certo consenso na literatura quanto à priorização de mecanismos de prevenção. Devido à ausência de uma definição clara de conflito de interesses, existe uma dificuldade muito grande em se provar, de fato, os conflitos de interesses e as incompatibilidades nos casos concretos. Sendo assim, para alguns autores, o principal mecanismo deveria ser a prevenção ex

ante, já que as sanções *ex post* podem ter um impacto muito limitado (ARELLANO; ZAMUDIO, 2011, DE MICHELE, 2004 *apud* ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 6).

As sanções *ex post* devem ser sempre estipuladas normativamente, mas a possível demora na aplicação delas pode levar a uma sensação de impunidade. Nesse sentido, o desafio para os legisladores ao regulamentar essa questão é compreender quais condutas devem ou não ser criminalizadas e, a partir daí, desenhar um arranjo que englobe instrumentos de prevenção e repressão (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 6-7).

No Reino Unido, a estratégia para lidar com os conflitos de interesses tem sido muito mais baseada na influência do que pelo direito formal ou pelo direito penal, pela criminalização de condutas. A instituição do Comitê de Padrões para a Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*), que se utiliza de mecanismos de *soft law*, não vinculativos, estabelecendo diretrizes, mas dando liberdade para os órgãos públicos tratarem, de forma personalizada, os conflitos de interesses, demonstram a abordagem adotada (ROSE, 2014, p. 162-163). No Brasil, talvez esses mecanismos de *soft law* não funcionem, considerando a pouca maturidade que o tema exhibe no direito público brasileiro (a Lei de Conflito de Interesses, a Lei nº 12.813/2013, é relativamente recente no País).

Na França, o fato de existirem regras claras e severas em relação ao conflito de interesses não foi capaz de implantar uma

cultura de intolerância (PARIS, 2014, p. 140). Lá, foi adotada uma política de “tudo ou nada” pela adoção de mecanismos drásticos de exclusão, já que, por diversas razões, a figura do servidor público é muito atrelada à ideia de interesse geral, visto como “desprovido” de interesses privados. Essa abordagem inflexível deixou pouco espaço para se administrar, de forma efetiva, o problema (PARIS, 2014, p. 144). Nesse contexto, duas dinâmicas poderiam ser adotadas. Por um lado, há a necessidade de formalização dos inevitáveis conflitos de interesses, a fim de trazer segurança ao agente público. Por outro, a questão deve ser tratada de forma mais realista e proporcional, fazendo a transição de uma lógica de exclusão para uma lógica conciliatória (PARIS, 2014, p. 145-147).

A lei, portanto, ao tratar de conflitos de interesses, deve ser equilibrada. Por um lado, deve prevenir e evitar que os agentes tomem decisões enviesadas, mas por outro não deve dificultar demasiadamente o processo de tomada de decisão. Um sistema muito rígido de tratamento de conflito de interesses pode ter efeitos indesejados, como a diminuição da atratividade do setor público para bons profissionais (MATTARELLA, 2014, p. 33). Bons exemplos desse equilíbrio entre rigidez e tolerância podem ser encontrados nos Estados Unidos e no Canadá (MATTARELLA, 2014, p. 37). Nesse sentido, a principal estratégia apontada pela OCDE para resolver as questões de conflitos de interesses não é

apenas tentar evitá-las ou proibi-las, mas sim definir os conceitos, identificar casos em que os conflitos acontecem e administrá-los da melhor forma possível (OCDE, 2010, p. 97).

A dificuldade é, diante de um caso concreto, saber identificar a situação de conflito de interesses. Em muitas situações, o conflito de interesses não é visto como algo ilegal e se trata de uma decisão que envolve aspectos éticos.

Pela ausência de normatividade específica no que se refere a decisões que podem carregar conteúdo antiético, geralmente fica a cargo do indivíduo identificar o potencial conflito de interesses e escalar a uma instância independente, a fim de que exista uma avaliação objetiva da situação. Porém, por mais que estejam mapeadas as principais situações hipotéticas de conflitos de interesses, na prática o agente, ao tomar a decisão, não leva os riscos em consideração. Por essa razão é que é difícil treinar previamente executivos e outros colaboradores ao tomar decisões éticas (SOLTES, 2017).

No entanto, campanhas de conscientização, a fim de criar uma cultura organizacional de integridade, têm sido promovidas por alguns órgãos dos diversos níveis federativos nos últimos anos. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) deflagrou um processo de regulamentação infralegal na União, Estados e Municípios, trazendo uma cultura de integridade mais reforçada, em especial no contexto gerado pelos protestos de junho

de 2013 e da Operação Lava Jato.

3.1.1 Criação de Conselhos, Comitês de Ética e agências independentes

A criação de comitês ou conselhos independentes é uma boa forma de se poder analisar conflitos de interesses na Administração Pública, visto que, na maioria das vezes, são compostos por profissionais especialistas no tema e, em alguns casos, oriundos da iniciativa privada, com maior habitualidade em verificar situações de conflito de interesses nas organizações.

Não há consenso quanto à estrutura da agência responsável pela aplicação das leis de conflitos de interesses. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo têm, geralmente, estruturas diferentes de controle. O Legislativo, assim como o Judiciário, conta, na maior parte dos casos, com sua própria agência de controle. Já o Executivo conta com uma agência central composta por uma comissão de servidores públicos, responsável pela fiscalização de todos os Ministérios. A centralização em apenas uma agência pode não ser uma alternativa efetiva, tendo em vista que, ainda que os princípios gerais sejam os mesmos, os conflitos de interesses variam muito de acordo com o Ministério (MESSICK, 2014, p. 117-118). A alternativa implementada pelos Estados Unidos para essa questão foi a criação de uma agência central pequena, que dita as regras gerais, e várias outras fragmentadas, que ficam responsáveis pela

criação de regras mais específicas (LEY *apud* MESSICK, 2014, p. 118).

No Reino Unido, por exemplo, houve a criação de um Comitê de Padrões para a Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*), ainda em 1994, que abordou a questão dos conflitos de interesses e recomendou a adoção de um conjunto de sete princípios¹³ não vinculativos a serem incluídos nos Códigos de Condutas dos agentes públicos (ROSE, 2014, p. 155). Além de ajudar a manter o conflito de interesse e a ética pública na agenda, o Comitê tem contribuído com o debate por formular relatórios, monitorar e controlar as instituições públicas, que têm a liberdade para se autorregular. A independência do Comitê, no entanto, continua muito questionável, já que a estrutura institucional não assegurou uma blindagem de influências políticas ou de outras áreas (ROSE, 2014, p. 166).

Aliás, esses têm sido os problemas para esses órgãos colegiados - como ocorre, por exemplo, no Brasil -, visto que a escolha para composição é, muitas vezes, política, e não técnica. Para se tentar mitigar esses problemas, seria interessante contar com a oitiva de organizações da sociedade civil especializadas em ética, integridade e governança, a fim de que possam indicar profissionais com grau de isenção adequado para analisar as situações de conflito de interesses. Ademais, seria interessante

contar com uma figura de mandato, com certa estabilidade contra exonerações *ad nutum*, na linha do que ocorre nas Agências Reguladoras. Dessa maneira, protege-se o membro da comissão de ingerências políticas.

Outro exemplo que convém trazer à baila ocorreu na Turquia: ali, foi criado um Conselho de Ética para o Serviço Público, que é responsável pela prevenção e por estabelecer regras éticas para os funcionários públicos (TANSUG, 2014, p. 167-169). Além disso, o Conselho também tem poderes investigatórios e de pesquisa quanto às denúncias dos funcionários. O objetivo da criação do Conselho é de estabelecer uma cultura de ética no setor público por meio de diretivas (TANSUG, 2014, p. 178). O ponto negativo é a sua abrangência, já que não alcança as condutas de algumas autoridades do alto escalão, como, por exemplo, o presidente da república (TANSUG, 2014, p. 177).

No âmbito da União Europeia, a criação de um Comitê Ético Inter-Institucional (*Inter-institutional Ethics Committee*) foi proposta. Esse Comitê, que para ser efetivo deve ser independente e autônomo, teria competência para fiscalizar e implementar padrões éticos gerais e estabelecer um programa de ética em comum para todas as instituições e órgãos da União Europeia. Além de realizar relatórios anuais nesse sentido, esse Comitê avaliaria também a efetividade de medidas implementadas para a prevenção de conflitos de interesses, bem como do

¹³ Os princípios são: (i) altruísmo, (ii) integridade, (iii) objetividade/imparcialidade, (iv) *accountability*, (v) transparência, (vi) honestidade e (vii) liderança (ROSE, 2014, p. 155).

estabelecimento de uma cultura ética. Sendo assim, um Comitê nesse formato auxiliaria na boa governança, aumentando a transparência e criando padrões éticos (WHITE, 2014, p. 286).

3.2 Conflitos de interesses nas agências reguladoras

No Brasil, há uma grande preocupação quanto à independência das Agências Reguladoras, tendo em vista os diversos instrumentos que o chefe do Poder Executivo pode utilizar para interferir nas Agências, como controle de orçamento, realização da nomeação ou forçar a renúncia de dirigentes, deixar cargos em vacância por longo período, o que fragiliza a atuação da Agência, bem como constantes ameaças de reestruturação por meio de lei (PRADO, 2016, p. 1-6). A Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) pode ter mitigado alguns poucos pontos desses aspectos; não obstante isso, a independência das Agências também pode ser ameaçada pelo comportamento do Poder Judiciário que, com frequência, reforma ou invalida os atos da agência por meio de fundamentos que extrapolam o controle de legalidade (WANG; PALMA; COLOMBO, 2010, p. 304). Analisar os conflitos de interesses nas Agências é mais uma forma de promover avanços para sua independência.

Nas Agências Reguladoras europeias, a questão do conflito de interesses é também bem sensível, já que esse é, ao mesmo tempo, o fundamento de criação e o maior

desafio enfrentado por essas instituições (DELZANGLES, 2014, p. 15). A legislação europeia tenta garantir a independência das Agências por meio do tratamento dos conflitos de interesses de quatro formas diferentes, sendo as três primeiras com relação aos membros da Agência no período em que ocupam o cargo. Por conseguinte, é vedado que os membros: (i) ocupem cargos eleitos; (ii) exerçam outras funções; (iii) tenham interesses diretos ou indiretos no setor regulado. Por fim, para se evitar o fenômeno de *revolving doors*, os membros têm (iv) incompatibilidades no exercício de futuros cargos após a saída do setor público (DELZANGLES, 2014, p. 17).

Com relação à (i) ocupação concomitante de um cargo na Agência e um cargo político, as disposições variam muito. Nas Agências de energia da Itália e da França, a vedação é total para desempenho de “qualquer cargo político”. Tanto na Agência responsável por regular as telecomunicações e serviço postal da França quanto na agência de infraestrutura¹⁴ da Alemanha a vedação é apenas para “cargos eleitos no âmbito nacional”, o que possibilita a atuação local ou dentro da União Europeia. A Espanha e o Reino Unido optaram por não especificar quais cargos são incompatíveis. No segundo caso, a legislação prevê que não deve haver conflitos de interesse, os quais devem ser declarados. Na Itália, a vedação é quanto

¹⁴ Responsável pela eletricidade, gás, serviço postal, telecomunicações e ferrovias.

à representação de um partido político (DELZANGLES, 2014, p. 17-19).

Com relação ao (ii) exercício de outras atividades, na Agência de gás e eletricidade, dado o seu desenho institucional de composição mista, não há vedação explícita de atuação em outras atividades. Já na Agência de energia da França, a regra é a vedação da participação na comissão, caso o membro tenha interesses diretos ou indiretos em empresas do setor regulado (DELZANGLES, 2014, p. 19).

As incompatibilidades quanto aos interesses diretos e indiretos no setor regulado se relacionam, geralmente, com os ativos que os membros das Agências possam ter. Na França, Itália e Reino Unido, os membros das Agências que regulam serviços públicos não podem ter ativos no setor regulado. Na Espanha, caso se tenha ativos, eles devem ser administrados durante o mandato e durante dois anos após a saída do profissional da Agência por uma comissão, sendo esse mesmo mecanismo adotado no Canadá. Na Alemanha, no âmbito da Agência de infraestrutura, não há uma regra específica quanto ao tema, enquanto que no Reino Unido, no setor de gás e eletricidade, basta que o membro da Agência declare seus ativos e se abstenha de participar de decisões que envolvam esses interesses (DELZANGLES, 2014, p. 20).

A questão do (iv) *revolving doors* e incompatibilidades nas Agências será tratada em maior profundidade a seguir.

3.2.1 *Revolving doors* nas Agências Reguladoras

Quando se fala em conflito de interesses, é necessário analisar os efeitos deletérios do *revolving doors* (portas giratórias). Esse fenômeno ocorre do trânsito que existe dos profissionais do setor público para o setor privado e vice-versa.

É oportuno destacar que, no Brasil, não há sempre um fenômeno de portas giratórias no sentido cíclico da expressão: geralmente, o profissional mais técnico, ao ocupar um cargo de destaque na Administração Pública em qualquer dos três Poderes, é convidado a ingressar no setor privado, e ali permanece o restante da sua carreira. A exceção pode ocorrer com os profissionais mais engajados politicamente com certa corrente ideológica: quando a corrente ideológica está fora do poder, ocupam cargos privados, para voltarem ao setor público posteriormente quando a corrente ideológica retorna à cena.

A captura regulatória tem sido frequentemente apontada como um dos efeitos desse movimento (WIRSCHING, 2018, p. 1). O adequado tratamento de questões de *revolving doors* tem por objetivo evitar o mau uso de informações às quais o agente teve acesso e evitar acusações de que as decisões da Agência, durante o mandato do agente, não foram imparciais (DELZANGLES, 2014, p. 21-22).

Alguns casos envolvendo estreitas relações entre os membros das agências e

a indústria¹⁵ e de *revolving doors* ocorreram no âmbito das Agências europeias (CHITI, 2014, p. 259), apesar de, a princípio, apresentarem alto grau de transparência e observância das regras de boa governança (CHITI, 2014, p. 256). Esses casos levaram o Parlamento Europeu a se engajar em uma reforma legal e institucional nesse âmbito (CHITI, 2014, p. 271).

Em um dos casos, a Agência entendeu que havia de fato incompatibilidade de cargos e enfatizou a disposição do Código de Conduta, que impõe que os membros assegurem a reputação da Agência. Em outro caso, houve a imposição de restrição ao antigo membro no exercício de certas atividades e cargos privados pelo período de 2 anos (CHITI, 2014, p. 259). Inclusive, nesse último caso, o próprio regulamento da Agência impunha a obrigatoriedade do funcionário de informar a agência caso houvesse a intenção de se posicionar no mercado privado pelo prazo de dois anos após deixar o setor público. O profissional só poderá aceitar o emprego com a autorização da autoridade, que levará em conta possíveis conflitos de interesses (CHITI, 2014, p. 263).

Nesse sentido, a figura da quarentena tem sido um mecanismo utilizado para evitar

os conflitos de interesses. Entre os países europeus, as regras de incompatibilidade variam muito: desde países que não estipulam qualquer limitação para a recondução no cargo, como na França, Alemanha e Reino Unido. No caso da França, no entanto, com relação à quarentena, o Código Penal estipula um período mínimo de 3 anos antes de se aceitar um trabalho no setor regulado. Na Itália, o período é de 4 anos no setor regulado ou em qualquer outro em que haja interesses diretos ou indiretos. Já na Espanha, a quarentena é mais curta, de 2 anos dentro do setor regulado. Em todos os casos, uma compensação é assegurada por conta dessas restrições (DELZANGLES, 2014, p. 21-22).

Já no Brasil, a Lei nº 12.813/2013 estabelece, em seu art. 6º, *in verbis*, 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; e no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União.

A Lei nº 12.813/2013 tentou traçar alguns limites, mas o que se observa recentemente é a intensificação do fenômeno do *revolving doors* ("portas giratórias") no Brasil, em especial nos cargos de nível mais alto da

¹⁵ Foi apontado que a membro e presidente da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (*European Food Safety Authority* - "EFSA") trabalhava, no mesmo período do mandato do cargo como funcionária de um instituto não-governamental norte-americano financiado pela indústria alimentícia, química e farmacêutica, cuja filial europeia é responsável por dar embasamento para os processos de consulta pública realizados pela EFSA. Houve também um outro caso muito parecido na Agência de Medicamentos Europeia (*European Medicines Agency* - "EMA") (CHITI, 2014, p. 258-259).

Administração Pública nos três Poderes. O risco de se ter algum tipo de informação privilegiada sendo utilizada para fins privados é cada vez mais presente, haja vista que os próprios critérios para a definição de quarentena são deveras subjetivos e não estão previstos legalmente. Dessa maneira, atualmente, os casos acabam sendo apreciados pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (no caso do Poder Executivo Federal) ou outros órgãos similares nos demais Poderes (incluindo Ministério Público), que poderá decidir manter ou dispensar do cumprimento da quarentena. O ideal é que as situações fossem objetivamente definidas em lei e houvesse pouca discricionariedade no mérito quanto à decisão.

Como se depreende, a regra brasileira é, de longe, a mais flexível em relação a conflitos de interesses, havendo ainda casos recentes de dispensa do cumprimento de quarentena para que ex-servidores pudessem, por exemplo, assumir posições em bancos de investimento ou outras instituições privadas. Essa flexibilidade na regra de quarentena brasileira tem permitido, na nossa visão, a intensificação do fenômeno das portas giratórias nos últimos anos, agravando o risco de conflito de interesses.

Algo que poderia ajudar a prevenir o conflito de interesses seria fazer com que a quarentena fosse compulsória em todos os casos de altos cargos na Administração Pública (por exemplo, na esfera do Poder Executivo Federal, a partir do DAS 101.5),

sem possibilidades de exceção, e que o prazo fosse aumentado para pelo menos 1 (hum) ano. Para suprir o custo de compensação aos profissionais, poderiam ser estabelecidos fundos públicos que cobrissem esses salários durante o período de quarentena. No caso das Agências Reguladoras, valores pagos de outorga em concessões ou outras fontes de renda poderiam custear essa quarentena mais robusta e alinhada aos padrões internacionais.

É certo que isso pode acrescentar despesas públicas com pessoal - o que deve ser analisado frente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, ver-se-ia um incremento na qualidade das decisões administrativas, visto que a quarentena também daria maior “tranquilidade” para que os agentes públicos pudessem tomar decisões inclusive contrárias aos potenciais setores interessados em contratá-los posteriormente.

3.2.2 Composição heterogênea nas Agências Reguladoras

Uma questão que tem sido debatida é a diversidade na composição das Agências para mitigar os conflitos de interesses. Em muitas Agências europeias há a criação de estruturas internas que são compostas pelos grupos afetados pela regulação. Essas novas soluções têm sido avaliadas de forma positiva, como um movimento de “governança inclusiva”, como formas inovadoras e mais efetivas de parcerias público-privadas (CHITI, 2014,

267-268). Além disso, como já destacado anteriormente, composições plurais em órgãos públicos diminuem acusações de conflito de interesses, já que todos os interesses ficam bem representados (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 9).

Essa diversidade na composição da Agência autoriza, nesse sentido, que os representantes tomem um lado sem que haja constrangimento, seja da indústria, dos consumidores, pró meio-ambiente, entre outros. No âmbito das Agências Reguladoras federais dos Estados Unidos, por exemplo, um mesmo partido não pode ter a maioria dos indicados, e é esperado que atuem de acordo com a política adotada pelo partido que representam. Isso faz também com que as decisões tomadas pela Agência sejam mais bem aceitas politicamente, do aquelas tomadas por profissionais ou experts “independentes” (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 9).

Conclusão

O Brasil passou por algumas Reformas Administrativas, da burocrática à gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Ainda não se sabe ao certo os rumos que a Reforma Administrativa de 2020 vai tomar, tendo em vista que grande parte da regulamentação ocorrerá apenas no âmbito infraconstitucional. Em uma primeira impressão, a PEC nº 32/2020 tem um objetivo que não está ligado necessariamente à uma reestruturação administrativa: o de

contenção do gasto público. De qualquer forma, o que resta fazer nesse momento é analisar as propostas concretas que foram apresentadas.

Na primeira parte do artigo, o principal objetivo foi analisar a proposta de inclusão de oito novos princípios constitucionais, buscando compreender qual é o conteúdo jurídico de cada um deles e quais seriam as principais aplicações práticas.

O princípio da imparcialidade prevê que o servidor público atue de forma semelhante aos integrantes do Poder Judiciário. Deve-se pensar não somente em aspectos de desenho institucional, mas também em termos subjetivos. Sendo assim, há a necessidade de disciplinar as regras quanto à atuação de pessoas próximas aos agentes públicos na Administração Pública.

O princípio da transparência já é princípio infraconstitucional muito presente na Administração Pública nos últimos vinte anos, principalmente em razão da LRF. No entanto, não basta a mera disponibilização de informações. Antes, deve-se pensar em como transmiti-la de forma compreensível a todos.

O princípio da inovação diz respeito não somente à utilização de novas tecnologias pelo setor público, pelo *e-governance* e suas variações. A inovação se relaciona também com a atitude e comportamento do servidor público, que deve utilizar métodos mais modernos e eficientes de administrar, gerenciar, julgar, normatizar, entre outros.

O princípio da responsabilidade só

faz sentido sob uma ótica de criação de mecanismos de *accountability*. Seja qual for a *accountability* implementada, vertical, horizontal (O'DONNELL, 1998), social ou política (DURAN, 2012), deve ser prevista a possibilidade de aplicação de sanção, de ordem jurídica, reputacional, ou qualquer outra.

O princípio da unidade faz um resgate à teoria do órgão de Otto Mayer. No entanto, não pode ser aplicada para toda organização administrativa, excluindo-se dessa ideia, por exemplo, o sistema de controle interno.

O princípio da coordenação pode ser útil para algumas atividades que são fragmentadas como o combate à corrupção e nas negociações de acordos de leniência. A implementação de políticas públicas também poderia ocorrer de forma coordenada, mas a mera inserção desse princípio não tem o poder de provocar mudanças estruturais.

O princípio da subsidiariedade, que não se confunde com a construção doutrinária para a ordem econômica, parece ser uma variação do “*think globally, act locally*”. A crítica que se faz é no sentido de ser um princípio mais voltado a pautar a atuação do cidadão e não da Administração Pública, o que causa estranheza.

O princípio da boa governança impõe a utilização de regras procedimentos e práticas para priorizar o interesse público no exercício da autoridade pública e no processo de tomada de decisão (OCDE, s.d., p. 4), conceito totalmente diferente do que foi adotado para a motivação dada na PEC nº

32/2020. Em todo caso, o Estatuto Jurídico das Estatais pode prover bons exemplos para a aplicação prática desse princípio.

Na segunda parte do artigo, o objetivo foi o de explorar as novas formas de ingresso no funcionalismo público, quais sejam: (i) vínculo de experiência; (ii) vínculo por prazo determinado; (iii) vínculo por prazo indeterminado; (iv) cargo típico de Estado e (v) cargo de liderança e assessoramento. Além disso, explorou-se o tratamento que será dado para cada um dos cargos e vínculos.

Talvez o ponto mais polêmico da Reforma Administrativa seja a previsão de que apenas os servidores de cargos típicos de Estado tenham a possibilidade de ter estabilidade, entre outras prerrogativas. Essas diferenças podem agravar ainda mais a disparidade existente entre a elite do funcionalismo público e o chamado *street-level bureaucrat* (LIPSKY, 1980). Além disso, é de se esperar maior taxa de *turnover*, o que pode comprometer a prestação do serviço público, tendo em vista os benefícios da experiência adquirida pelo servidor público estável (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2009, p. 951-959). É necessário garantir, portanto, a vedação de dispensas arbitrárias e que bons profissionais permaneçam na Administração Pública.

Com relação aos mecanismos de recrutamento, deve existir um equilíbrio entre os mais rígidos e os mais flexíveis. O concurso público oferece certamente vantagens como escolha baseada em mérito

e a redução do patrimonialismo (SUNDELL, 2014, p. 442-443). No entanto, os concursos públicos podem ter custos muito altos se serem demasiadamente rígidos (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 664), além de, geralmente, não conseguirem recrutar profissionais com as habilidades necessárias para a execução das atividades pretendidas (SUNDELL, 2014, p. 442-443). Ademais, o modelo de burocracias “fechadas”, que contam com estabilidade e provas formais de ingresso, não garantem, por si só, que a Administração Pública fique livre de corrupção (DAHLSTRÖM et al., 2012).

Ao contrário do que se imagina, a utilização, pelo setor público, de modelos de recrutamento típicos do setor privado não necessariamente aumenta a corrupção (DAHLSTRÖM et al., 2012, p. 664). Nesse sentido, pode-se pensar na contratação por meio de licitação, pelos entes federativos, de empresas de *outplacement* e *head hunters* (FIGUEROA; CARVALHO, 2018, p. 244), bem como pela utilização de painéis técnicos independentes de análise de candidatos. O importante é ter sempre o mérito como critério de contratação, já que isso impacta muito, entre outras variáveis, na performance do servidor público (WORLD BANK, 2004, p. 193), além de evitar um retorno ou um reforço ao patrimonialismo.

Na terceira parte, explorou-se a questão dos conflitos de interesses no setor público de uma forma geral, mas especialmente no âmbito das Agências Reguladoras. O artigo baseou-se no conceito proposto pela

OCDE, em que o conflito de interesses surge quando o interesse privado pode influenciar a atuação de um agente público (OCDE, 2010, p. 7-8). Os países têm adotados diferentes estratégias para lidar com os conflitos de interesses, englobando prevenção ex ante e sanções ex post, as últimas de menor efetividade (ARELLANO; ZAMUDIO, 2011, DE MICHELE, 2004 *apud* ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 6).

O que tem se observado é a utilização de quatro principais instrumentos para o tratamento de conflitos de interesses: (i) remoção – incompatibilidades e “obrigações de venda ou alienação”; (ii) neutralização ou recusa; (iii) divulgação (*disclosure*) e (iv) treinamento e consultoria (MATTARELLA, 2014, p. 33; MESSICK, 2014, p. 118). Uma boa regulação de conflito de interesses utiliza esses instrumentos de forma complementar, gradativa e com finalidades específicas. Em todo caso, a efetividade da legislação depende do *enforcement* dessas regras (MATTARELLA, 2014, p. 35).

A avaliação objetiva de conflitos de interesses permanece, no entanto, como um desafio prático na tomada de decisões éticas (SOLTES, 2017). Sendo assim, a criação de Conselhos, Comitês de Ética e agências independentes pode ser uma alternativa viável para a melhor apuração de conflitos de interesses, por contarem com um corpo técnico especializado no assunto. Ainda assim, não há consenso quanto à estrutura dessas organizações (MESSICK, 2014, p. 117-118). Fato é que o corpo técnico deve

ser o mais independente e isento possível, contando com um mandato e com certa estabilidade contra exonerações *ad nutum*.

No âmbito das Agências Reguladoras, o tratamento adequado de conflitos de interesses é ainda mais importante, tendo em vista sua necessária independência. Na União Europeia, a questão tem sido tratada por meio de uma vedação de que membro da Agência (i) ocupe cargos eleitos; (ii) exerça outras funções; (iii) tenha interesses no setor regulado; (v) enfrente incompatibilidades após sair do setor público (DELZANGLES, 2014, p. 17).

O *revolving doors*, ou seja, o trânsito que existe dos profissionais do setor público para o setor privado, e vice-versa, tem sido apontado como uma das causas da captura regulatória (WIRSCHING, 2018, p. 1). A quarentena e/ou a obrigação de comunicar a Agência quanto a propostas profissionais após a saída do setor público têm sido utilizadas como alternativas para mitigação de conflito de interesses. Não há uma uniformidade sobre o período ideal de quarentena, tampouco quanto às atividades e cargos vedados, que varia de acordo com o país e com a Agência, podendo ir de dois a quatro anos, geralmente assegurado o direito de compensação (DELZANGLES, 2014, p. 21-22; CHITI, 2014, p. 259).

No Brasil, a Lei nº 12.813/2013 tentou traçar alguns limites, mas o que se observa é a intensificação do *revolving doors*, em especial no nível mais alto da Administração Pública, o que agrava o risco de conflito de

interesses. Para esses cargos, a quarentena deveria, na verdade, ser compulsória, pelo prazo de pelo menos um ano, assegurando-se o pagamento de compensação. Ainda assim, o ideal seria que todas as situações de quarentena fossem definidas em lei, de forma objetiva, com baixa discricionariedade para a apreciação do mérito.

Outra forma de mitigar os conflitos de interesses nas Agências é a de composição heterogênea. Em um movimento de “governança inclusiva”, os grupos afetados pela regulação podem compor estruturas internas das Agências (CHITI, 2014, 267-268). No Estados Unidos, os representantes de cada setor tomam um lado sem constrangimentos, pois isso é o esperado (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 9). Ainda que seja difícil de viabilizar (DELZANGLES, 2014, p. 21-22), a composição heterogênea diminui os riscos de acusações de conflitos de interesses (ROSE-ACKERMAN, 2014, p. 9).

Bibliografia

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. Estado e Livre Iniciativa na Experiência Constitucional Brasileira. **Revista Eletrônica do Direito do Estado (REDE)**. Edição 33. Salvador, 2013. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=683>>. Acesso em: 01 de ago. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **O Princípio da Subsidiariedade e o Autoritarismo**. Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo>>. Acesso em: 01 de ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), jan.-abr.. Brasília, 1996.

CARVALHO, André Castro. Acordos de Leniência: recomendações da OCDE. **O Estado de São Paulo**. A2. 15 fev. 2019.

CARVALHO, André Castro; VENTURINI, Otavio. Governança corporativa e controle do “Sistema U” sobre a gestão das estatais: uma análise da Lei nº 13.303/16. **JOTA**. 02 de jan. de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/governanca-corporativa-e-controle-do-sistema-u-sobre-gestao-das-estatais-01022018>. Acesso em: 01 de out. 2020.

CHITI, Edoardo. Mismanagement by European Agencies: concerns, institutional responses, and lessons. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. Living in the past? Change and continuity in the Norwegian Central Civil Service. **Public Administration Review**, v. 69(5), p. 951-961, 2009.

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, [S.l.], v. 8, n. 37, abr. 2012. ISSN 2236-1766. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1845>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. Transparência fiscal: vinte anos depois. In: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coord.). **Responsabilidade na gestão fiscal:**

estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Complementar nº 101/2000. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 295-310.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. **Political Research Quartely**, Los Angeles, v. 65(3), p. 656-668, 01 de set. 2012. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/41635262> >. Acesso em: 01 de ago. de 2020.

DELZANGLES, Hubert. Regulatory authorities and conflicts of interests. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

DOMINGUEZ, Guilherme D. F. Como é possível estimular a contratação de inovação e de startups pelo poder público? **JOTA**. 18 de jun. de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/como-e-possivel-estimular-a-contratacao-de-inovacao-e-de-startups-pelo-poder-publico-18062019> . Acesso em: 01 de agosto de 2020.

DURAN, Camila Villard. **A moldura jurídica da política monetária**: um estudo de caso. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2012.

FIGUEIROA, Caio Cesar; CARVALHO, André Castro. Agências reguladoras nas reformas constitucionais. In: BEÇAK, Rubens; PRADO, João Carlos Navarro de Almeida (orgs.). **Reflexões sobre os 30 anos da Constituição de 1988: mutações e reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal** – Uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado Social. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

GORDON, Daniel I.. Protecting the integrity of the U.S. federal procurement system: Conflict of interest rules and aspects of the system that help reduce corruption. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

KOH, B. C. The recruitment of higher civil servants in Japan: A comparative perspective. **Asian survey**, v. 25 (3), p. 292-309, 1985.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713> >. Acesso

em: 01 de out. 2020.

MATTARELLA, Bernardo Giorgio. The conflicts of interests of public officers: Rules, checks and penalties. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

MESSICK, Richard E.. Policy considerations when drafting conflict of interest legislation. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.

OCDE. **Policy framework on sound public governance: highlights**. Preliminary version. s. d. Disponível em: < https://www.oecd.org/governance/pcsd/OECD_Policy_Framework_on_Sound_Public_Governance_Highlights%20Brochure_EN.pdf > Acesso em: 10 de out. 2020.

_____. **Post-public employment: good practices for preventing conflict of interest**. Paris, 2010. OECD Pub. Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/post-public-employment-9789264056701-en.htm> >.

Acesso em: 01 de out. 2020.

_____. **Recommendation of the Council of Digital Government Strategies**. Public Governance and Territorial Development Directorate, 2014. Disponível em: < <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> >. Acesso em: 01 de out. 2020.

PARIS, Timothée. Is (French) continental law efficient at fighting conflict of interests? In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

POWELL, Fred. *'Think globally, act locally': sustainable communities, modernity and development*. **GeoJournal**, v. 77 (2), n° 2 p. 141-152, 2012.

PRADO, Mariana Mota. Assessing the theory of presidential dominance: empirical evidence of the relationship between the executive branch and regulatory agencies in Brazil. In: ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P. (eds.), **Comparative Administrative Law**, 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and conflict of interest. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**.

Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

ROSE, Cecile. Corruption and conflicts of interests in the United Kingdom. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

SOLTES, Eugene. Why it's so hard to train someone to make an ethical decision. **Harvard Business Review**. Jan. 11, 2017. Disponível em: <<https://hbr.org/2017/01/why-its-so-hard-to-train-someone-to-make-an-ethical-decision>>. Acesso em: 2 out. 2020.

SUNDELL, Anders. Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. **Public administration**, v. 92, nº 2, p. 440-457, London, 2014.

TANSUG, The legal regulations for prevention of corruption of civil servants in Turkey and the Council of Ethics for Public Service. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Defining e-governance**, 2005. Disponível em: <http://portal.unesco.org/>

ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html . Acesso em: 01 de ago. de 2020.

ZAGO, Marina Fontão. Contratação de inovação pelo setor público: novos desafios, velhos problemas. **JOTA**. 02 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/contratacao-de-inovacao-pelo-setor-publico-novos-desafios-velhos-problemas-02022019> . Acesso em: 01 de ago. de 2020.

WIRSCHING, Elisa Maria. **The revolving door for political elites: an empirical analysis of the linkages between government officials' professional background and financial regulation**. OECD Global anti-corruption & integrity forum, 2018. Disponível em <<http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>>. Acesso em: 01 de out. 2020.

WHITE, Simone. Footprints in the sand: Regulating conflict of interest at EU level. In: AUBY, Jean-Bernard; BREEN, Emmanuel; PERROUD, Thomas. **Corruption and conflicts of interest: Studies in comparative law and legal culture series**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

WANG, Daniel Wei Liang; PALMA, Juliana Bonacorsi de; COLOMBO, Daniel Gama e. Revisão judicial dos atos das Agências Reguladoras: uma análise da jurisprudência Brasileira. In SCHAPIRO, Mario Gomes

(Coord.). **Direito Econômico Regulatório**.
Editora Saraiva. São Paulo, 2010.

WORLD BANK. **World Development Report
2004: Making services work for poor people**.
Oxford University Press USA. Nova Iorque,
2004.

Biografia



Elizabeth Marques Bannwart

Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2016). Especialista em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas - SP. Graduada Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2012). Tem experiência em Direito Administrativo. Advogada.



André Castro Carvalho

Bacharel (2007), Mestre (2010) e Doutor (2013) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo sua tese de doutorado recebido o Prêmio CAPES de Tese

2014 na área do Direito. Realizou estudos de pós-doutorado como visiting researcher no Massachusetts Institute of Technology - MIT (2016), sendo bolsista do Programa Estratégico - DRI (Estágio Pós-Doutoral) da CAPES, e concluiu o Programa de Pós-Doutorado realizado no Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2018). Foi bacharelado (incompleto) em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA da Universidade de São Paulo, tendo iniciado os estudos em 2011 e interrompido em 2012. Foi visiting researcher na Karl Franzens Universität Graz, na Áustria (2013), pelo Coimbra Group Scholarship Programme for Young Professors and Researchers from Latin America, e visiting scholar and professor na Nankai University (Tianjin) e JiLin University (Changchun), ambas na China (2012-2013), durante o período de doutorado. Possui certificação em treinamento corporativo em AML/CTF para uma instituição financeira emitido pela International Compliance Association - ICA em conjunto com a Manchester Business School (2014-2015), e é certificado em AML pela ACAMS (2019). É professor na pós-graduação no Ibmec-SP; professor regular na educação executiva em Compliance e no curso de LL.M do Insper; professor do MBA ESG/Exame e do MBA em Data Science da Trevisan Escola de Negócios. Também atua (ou atuou) como professor convidado em outros programas de extensão e de

pós-graduação de diversas instituições de ensino, como PUC-SP, FIA, FIPE, FEA-USP, FD-RP, UFSCar, Unifor, EPM, ESA-DF, ABBC Educacional, Instituto Brasileiro de Ciências Bancárias - INFI e Associação Brasileira de Câmbio (ABRACAM). Foi professor de graduação de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2011-2013), de Direito Econômico da Universidade Ibirapuera (2014) e de Direito Financeiro da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP (2010). Foi professor de Direito Administrativo do Ibmec-SP (2020-2021), Professor do Mestrado Profissional da FIPECAFI (2020-2022) e professor na pós-graduação em Compliance Digital da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2019-2021).

