

A percepção da aplicabilidade da lei de conflito de interesses por servidores da Controladoria-Geral da União.

Tamires Cunha Gervasio, Sandson Barbosa Azevedo

Resumo: As organizações padecem com os mais distintos tipos de interesse, o que gera conflitos, e o poder é um dos elementos capaz de resolver a situação, pois quem o tem, sabe que tem mais influência. Este artigo tem por desígnio abordar o conflito de interesse nas organizações e tem como objetivo peculiar, mostrar os recursos utilizados para a prevenção do conflito, bem como, analisar as estratégias de prevenção. A metodologia utilizada teve como apoio as pesquisas bibliográficas, centrada nos principais autores: Ury, Bruce, Robbins, Martinelli, Max Weber, Marconi e Lakatos, entre outros. Por fim, a consideração final aborda o conflito de interesse na organização, assim como, os impasses ali constituídos, rotulados como relação conflitante e a relação interpessoal, tendo como base a lei que trata do conflito de interesse. Evidenciando que os recursos para evitar o conflito de interesse pode ser sanado com a entrega da declaração de bens, restrições quanto as atividades paralelas, assim como limitar o acesso as informações restritas, entre outros.

Palavras chave: Conflito; Prevenção; Estratégia.

Introdução

O ser humano passa boa parte da sua vida negociando com os demais, seja no campo familiar, profissional, de amizades ou amoroso. Assim, com uma boa comunicação, aliada ao aprimoramento da inteligência intrapessoal, é possível negociar e obter sucesso nas empreitadas, sem entrar em conflito com os demais.

No campo organizacional, a compreensão acerca do funcionamento dos sistemas de poder e de conflito se torna imprescindível para o sucesso e para a sobrevivência das instituições. Muito embora, até a pouco tempo, a falta de conflitos fosse interpretada como uma forma de segurança do ambiente de trabalho, de boas relações e sinônimo de competência. Ou seja, o conflito era percebido pelos gestores e líderes como um fator negativo.

Com a evolução dos *estudos organizacionais*, as novas abordagens envolvendo conflito, negociação e poder passaram a ser consideradas como fonte motivadora para a realização de tarefas. Tal fato, entretanto, não significa que a existência de conflitos seja sempre salutar. Muito mais proveitoso que um conflito declarado, é uma boa negociação, com vistas a equalizar expectativas e probabilidades, evitando-se, dessa forma, falsas expectativas e desentendimentos.

Quais recursos podem ser utilizados como prevenção do conflito de interesse? O presente artigo aborda aspectos específicos do conflito de interesse e estratégias de prevenção, além de esclarecimentos acerca dos impasses presentes no processo da negociação e a

importância da Controladoria-Geral da União na fiscalização da matéria no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como a percepção dos servidores, na aplicabilidade da lei.

A metodologia do trabalho adotada será o critério descritivo e quantitativo, dividida em: pesquisas bibliográficas; legislação pertinente; pesquisa de campo; aplicação de questionário; análise de dados e amostra.

A fundamentação teórica do artigo será dividida em cinco etapas, onde a primeira aborda o funcionamento da organização contemporânea, como introdução para a segunda etapa, onde se expõe o conflito de interesse na organização, tipos, causas, recursos que podem ser utilizados para as estratégias de prevenção, entre outros. A terceira parte do artigo corresponde a crise externa, onde se originou o conflito de interesse no setor público. Por fim, nas duas etapas finais, se verifica o papel da Controladoria-Geral da União diante das situações.

Organização Contemporânea

Perante o desenvolvimento tecnológico e pós-industrial que culminou com o fenômeno da globalização, a mudança organizacional passou a sofrer transformações contínuas, a fim de alcançar a eficácia de seus objetivos. E entre mudanças, surge um novo cenário para os indivíduos.

Cury (2000, p.116) conceitua organização como “um sistema planejado de esforço cooperativo no qual cada participante tem um papel definido a desempenhar e deveres e tarefas a executar”.

Uma organização possui bens intangíveis, — pessoas, conhecimento e capacidade de aprendizado — e bens tangíveis — como os setores da empresa, meios físicos, móveis, entre outros. Assim, que toda organização tem sua cultura, seus valores, seu planejamento estratégico, os quais devem ser reavaliados com certa frequência para não fiquem estagnados na zona de conforto, mantendo uma boa imagem interna, assim como externa, e uma reputação empresarial coerente.

Para Bauer (1999 *apud* MARCH 1981, p.222) “compreender a mudança organizacional requer descobrir as conexões entre o aparentemente prosaico e o aparentemente poético na vida organizacional.” Ao longo do tempo, as organizações foram se adaptando a estrutural piramidal, onde os ambientes internos e externos são vistos como sistemas distintos, integrantes e interdependentes, numa visão em que as organizações precisam ser efetivamente rápidas e dinâmicas no cenário mercadológico. E diante da era do conhecimento, o grande desafio é fazer com que as organizações tenham a capacidade de se adaptarem a gestão da mudança, onde o mercado está cada vez mais competitivo e dinâmico. E o gestor, tem o importante papel de desempenhar as mudanças nas organizações, saber lidar com os conflitos de interesse, movimentação do mercado, concorrentes, etc.

Deste modo, surgem os conflitos de interesse nas organizações, sendo relevante identificar as diferenças individuais, como valores, crenças, percepções e considerações morais, além

de que nem todos tem acesso às mesmas informações ou possuem a mesma história de vida.

O controle emocional do indivíduo, saber equilibrar a razão e a emoção, pois uma pessoa mais sentimental sofre mais, explicita seus sentimentos e age por impulso, ocasionando situações conflitantes. E diante dessa situação, a pessoa tenta lançar fora a sufocar a emoção, tirá-la do cotidiano, mas tais atitudes podem acabar tornando a relação mais frustrante.

Conflito de Interesse

Em um mundo cada vez mais interligado, saber lidar com os conflitos de forma satisfatória para ambas as partes exige habilidade, ou seja, saber lidar com as diferenças, tanto no mercado de trabalho como nos círculos de amizade.

Os conflitos existem desde o início da humanidade, durante muito tempo o conflito de interesse foi visto de forma errônea dentro do ambiente organizacional, porém com a modernização este conceito foi mudando.

Para Robbins (2010, p.437, a), conflito pode ser definido como “um processo que tem início quando uma das partes percebe que a outra parte afeta, ou pode afetar, de modo negativo, alguma coisa que ela considera importante”.

Portanto, o conflito de interesses surge quando uma ou mais pessoas divergem suas opiniões, conceitos de determinado fato, devido à maneira de agir ou pensar, ou seja, quando uma das partes envolvidas em um negócio ou disputa tem interesse oculto em favorecer a outra parte.

Por ser um assunto extenso, induz a muitos conceitos, mas seu objetivo é sempre o mesmo, atingir um resultado ou solução. Em certos momentos e em determinados níveis, o conflito pode ser considerado necessário para se evitar o marasmo e impulsionar o mundo.

Ao deparar-se com um conflito, as pessoas podem assumir diferentes posturas - alguns se tornam cordiais e amigáveis, enquanto outros se tornam grosseiros. Tais posturas atingem os interlocutores e os direciona ora à solução, ora à discórdia. Então, o que fazer?

Se a oposição for mais poderosa que seu argumento, criar alternativas viáveis será uma saída, ou caso o conflito não seja resolvido, procurar entender as razões e reformular as estratégias de soluções. (FISCHER; URY, 2005)

Com o surgimento de inúmeras mudanças políticas, culturais e sociais no decorrer desta era, surgiu entre as organizações a necessidade de se tornarem cada vez mais produtivas e competitivas, visando sua vitalidade num mercado muitas vezes restrito.

Conhecendo esta necessidade, muitos dirigentes passaram a analisar, avaliar e identificar os problemas enfrentados pela equipe na aceitação e adaptação de mudanças para, após perceber as dificuldades e necessidades individuais de cada um, adotar a estratégia de motivá-los para a mudança de tarefas a serem por eles desempenhadas na organização.

O conflito de interesses em instituições públicas é uma situação gerada pelo confronto entre o interesse público e o interesse privado, de tal forma que possa restar comprometido o interesse coletivo ou ocorra influência indevida nas atividades estatais ou no desempenho da função pública.

Caracteriza-se, dessa forma, o conflito de interesses: situação em que o agente, potencial ou aparentemente, se vê confrontado com uma determinada situação que poderá originar uma quebra na confiança, tendo em vista que sua decisão estará comprometida.

Tipos de Conflito

Existem vários tipos de conflitos, seja pessoal ou organizacional. Atualmente, muitas empresas contratam pessoas para lidar com o conflito, gerindo estratégias e fórmulas, na tentativa de reduzir o impasse.

Segundo Nascimento (2002, p. 50), a identificação das características essenciais de cada tipo de conflito pode auxiliar na escolha da estratégia mais adequada para administrá-lo:

- Conflito latente: não é declarado e não existe uma clara consciência da sua existência;
- Conflito percebido: os elementos envolvidos percebem racionalmente, a existência de um conflito, embora não haja ainda manifestações abertas do mesmo;
- Conflito sentido: já atinge ambas as partes, há emoção e forma consciente;
- Conflito manifesto: este conflito já atingiu ambas as partes, já é percebido por terceiros e pode interferir na dinâmica da organização.

Quando há conflito, além dos tipos, há também os níveis do mesmo, estes ocorrem independente da situação - se a tomada de decisão for feita a tempo, a chance de reverter o conflito em positivo é ampla, caso seja ignorado ou contido, será desencadeado para seu agravamento.

Nascimento (2002, p.49), cita possíveis desenvolvimentos de níveis dos conflitos e suas características:

- Nível 1 - Discussão: é o estágio inicial do conflito; caracteriza-se normalmente por ser racional, aberta e objetiva;
- Nível 2 - Debate: neste estágio, as pessoas fazem generalizações e buscam demonstrar alguns padrões de comportamento. O grau de objetividade existente no nível 1 começa a diminuir;
- Nível 3 - Façanhas: as partes envolvidas no conflito começam a mostrar grande falta de confiança no caminho ou alternativa escolhidos pela outra parte envolvida;
- Nível 4 - Imagens fixas: são estabelecidas imagens preconcebidas com relação à outra parte, fruto de experiências anteriores ou de preconceitos que trazemos, fazendo com que as pessoas assumam posições fixas e rígidas;
- Nível 5 - Loss of face (cara no chão.): trata-se da postura de continuo neste conflito custe o que custar e lutarei até o fim, o que acaba por gerar dificuldades para que uma das partes envolvidas se retire;

- Nível 6 - Estratégias: neste nível começam a surgir ameaças e as punições ficam mais evidentes. O processo de comunicação, uma das peças fundamentais para a solução de conflitos, fica cada vez mais restrito;
- Nível 7 - Falta de humanidade: no nível anterior evidenciam-se as ameaças e punições. Neste, aparecem com muita frequência os primeiros comportamentos destrutivos e as pessoas passam a se sentir cada vez mais desprovidas de sentimentos;
- Nível 8 - Ataque de nervos: nesta fase, a necessidade de se auto preservar e se proteger passa a ser a única preocupação. A principal motivação é a preparação para atacar e ser atacado;
- Nível 9 - Ataques generalizados: neste nível chega-se às vias de fato e não há alternativa a não ser a retirada de um dos dois lados envolvidos ou a derrota de um deles.

Por mais que haja desempenho dos indivíduos para eliminar os conflitos, não há como contê-los.

Causas de um conflito

O conflito, frequentemente surge de pequenas diferenças de opiniões, podendo ser resolvido de forma flexível ou alcançar um nível hostil. Entre suas possíveis causas encontramos:

- Diferença de personalidades, ocorrendo desavenças no âmbito profissional e familiar, envolvendo características indesejáveis na outra parte envolvida;
- Opinião contrária, onde as informações e percepções são vistas de forma diferente. Não levando em conta a opinião do outro, sem querer analisar e entender as ideias.
- Frustração, pode ser de uma ou ambas as partes, incapaz de alcançar metas ou resultados, ocasionado por limitação pessoal, comportamental ou influência;
- Objetivos distintos, às vezes as pessoas recebem como meta algo diferente do que ela pensa, podendo infringir seus princípios, o que leva ao desânimo e frustração.

O conflito é um meio de expressar a diversidade ou mudança, tentando buscar e transformar adequadamente a ideia, trazendo consigo o crescimento de maneira positiva. Por outro lado, quando há o confronto muitas vezes torna-se impossível mantê-lo controlado, surgindo às injustiças, desigualdades, entre outros. Por isso, tentar mudar e aprender a crescer é um caminho, pois muitas vezes a situação não gira a nosso favor, mas a guerra não acabou, sempre há uma nova batalha a se travar.

Conflito: positivo ou negativo

Entre as várias feições do conflito há as que podem ser consideradas negativas — e costumam aparecer com frequência no cotidiano — e as positivas, que são resolvidas de maneira branda, através de métodos e soluções cabíveis.

POSITIVO	NEGATIVO
Soluções cabíveis;	Desvio do foco, dos verdadeiros objetivos;
Habilidade para negociar;	Pessimismo, sempre pensando que dará errado e influenciando aos outros.
Buscar novas estratégias;	Redução do rendimento e comprometido com a tarefa a ser executada;
Estimular à criatividade e inovação no encontro entre as ideias.	Redução da comunicação entre as pessoas.

Quadro 1 – Impactos do Conflito.**Fonte:** Elaboração dos autores.

Sendo positivos ou negativos, os conflitos podem ser considerados úteis na vida do cidadão. Não existe conflito insolúvel, existem interesses distintos. Nem todas as pessoas são iguais, pois são influenciadas por cultura e crenças.

“MELHOR PREVENIR QUE REMEDIAR”

O adágio popular dispõe sobre a melhor forma de evitar os conflitos, mas, por questões culturais, o brasileiro costuma falar mais do que ouvir. Poucos sabem ouvir e acabam perdendo grandes oportunidades, porque simplesmente tentam impor o seu ponto de vista, ao invés de buscar o equilíbrio.

Afinal, prevenir conflitos exige uma postura correta, moral, coerente e ardilosa, por isso é importante saber planejar. Mas ainda assim, nem sempre é possível evitar o conflito. E sua prevenção não deve ser confundida com passividade ou pacificidade. O conflito é intrínseco às relações interpessoais. Quando for inevitável, ele deve ser deste modo, enfrentado e solucionado da melhor maneira possível.

O tipo de comportamento assumido pelas pessoas em situação de conflito é muito variável, tendo em vista depender da importância dada ao assunto. Conforme Hensey e Blanchard (1986, p.356 e 357):

“Quando as pessoas pensam que o conflito é inevitável, e o acordo, impossível, seu comportamento variará desde a passividade até a extrema atividade. Se a importância for baixa, tenderão a ser passivas e dispostas a deixar que a sorte decida (como numa aposta de cara ou coroa) o conflito. Se a importância dada for moderada, deixarão que o conflito seja decidido por um julgamento de terceiros. E, finalmente, se a importância for alta, empenhar-se-ão ativamente num confronto de ganha ou perde, ou de luta pelo poder. Se as pessoas acharem que o conflito não é inevitável, mas, quando ocorre, é impossível um acordo, serão passivas e indiferentes, se a importância dada for baixa. Caso seu interesse seja moderado, procurarão isolar-se de tal situação de conflito. Se a importância ou o interesse for alto e os indivíduos sentirem-se ativamente envolvidos, acabarão retirando-se. As pessoas que pensam que, embora haja conflito, é possível um acordo, serão passivas e tentarão aplainar a situação, se seu interesse for baixo. Se o interesse for moderado, tentarão alguma forma de negociação. Se o interesse for alto, em penar-se-ão ativamente na solução do problema.”

Os autores explicam que não há um perfil traçado, e sim uma adequação para lidar com as situações, alguns têm características negativas outras, positivas. Escolher o perfil a ser utilizado, irá caber apenas ao relacionamento entre as partes, a situação e seus objetivos.

Com a existência do conflito nas organizações, é fato lembrar que há diferenças nos indivíduos – valores, crenças, cultura, opiniões, etc. E como foi dito, nem todos tem acesso à mesma informação. O que implica as pessoas no grupo assumirem um papel de acordo com suas percepções.

O conflito pode ter origem em três dimensões (Faria, 2006):

- Percepção: quando você percebe que suas necessidades, desejos ou interesses tornam-se incompatíveis pela presença ou atitude de outra pessoa;
- Sensação: quando você tem uma reação emocional frente a uma situação ou interação que aponta para um sentimento de medo, tristeza, amargura, raiva, etc.
- Ação: quando você torna explícito para a outra parte, ou outras partes, as suas percepções, os seus sentimentos ou age no sentido de ter uma sua necessidade satisfeita, mas essa sua ação interfere na satisfação de necessidades de outras pessoas.

Então, compreende que é difícil um conflito ter um caminho, um maneira de seguir, o conflito na maioria das vezes envolve as três dimensões, podendo ser destrutivo, impetuoso, amistoso ou construtivo, um exercício de domínio ao poder. Uma pessoa em conflito de interesse sempre terá a intenção de expor suas razões e ter sua opinião válida, podendo ser barganhado ou utilizar o poder. Mas, todavia o conflito nem sempre é prejudicial ou patológico como todo.

Negociação

Vivemos num mundo de constante mudança, pois dispendemos boa parte do nosso dia, negociando — seja na vida particular, ou profissional — na tentativa de fazer as escolhas certas, ou seja, a negociação está presente, e torna-se indispensável quando o assunto envolve interesse em alguma coisa.

Para Robbins (2011, p.226, b), negociação pode ser definida como “processo pelo qual duas ou mais partes interdependentes, com algum conflito aparente, decidem como alocar recursos escassos”. Negociar não envolve somente aspectos econômicos, pois afeta o relacionamento entre os negociadores e a maneira como eles se sentem a respeito de si mesmos. A depender de como as partes interagem, a manutenção do relacionamento social e do comportamento ético, pode ser importante para o resultado imediato da negociação.

Para obter uma negociação satisfatória diante de um conflito, os dois lados têm que estar comprometidos, além do objetivo que deseja alcançar, mantendo a igualdade entre as partes, pois para solucionar um conflito o negociador deve conhecer o perfil do outro, para saber lidar.

Para o autor Martinelli (1998) a estratégia de negociação faz parte da área processo de negociação, a maneira como vamos negociar, uma vez definidos nossos objetivos. A estratégia de negociação deve começar com o entendimento amplo da situação e com a organização das informações. Ele define negociação como um conceito em contínua formação que está amplamente relacionado à satisfação de ambos os lados.

Portanto, Martinelli (1998) considera que em uma negociação pode haver resistência por parte do outro negociador. A resistência existe até mesmo para caracterizar a importância relativa da negociação. Se o seu oponente não apresentar certa resistência, você deve verificar qual a real importância do objeto que está sendo negociado.

De qualquer forma, é importante se preparar para enfrentar a resistência, buscando formas de quebrá-la. Isto é alcançado ao assumir posições, buscando sempre ter um ponto de vista lógico, debatendo e argumentando seus motivos. É importante também ser compreensivo com o outro negociador, e isso se dá por meio do conhecimento profundo do mesmo e do objeto da negociação.

No livro, *Como Chegar ao SIM de Fisher e Ury*, os autores ensinam regras para negociar um conflito, entre elas temos: separe as pessoas do problema (levar em conta emoções, percepções e comunicação); concentre-se nos interesses, não nas posições; crie opções de ganhos mútuos; insista em critérios objetivos.

Uma negociação sucessivamente envolverá conflitos, mas existirá uma estratégia para saná-lo.

Max Weber e o Poder

Max Weber foi um importante sociólogo, jurista, historiador e economista alemão. Considerado um dos fundadores do estudo sociológico moderno. Grande parte de seu trabalho foi reservado para o processo de racionalização e desencantamento que provém da sociedade moderna e capitalista. Mas seus estudos também deram contribuições importantes para a economia.

Poder, segundo Max Weber, significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa expectativa, ou seja, entende-se por dominação a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem.

Para Weber, o exercício do poder está relacionado com a administração, ao chefe da organização, aquele que manda, que tem influência sobre outras pessoas, exercendo assim o poder. No sentido profissional, derivado do cargo que ocupa.

A influência é uma habilidade que afetar as decisões e ações de outros, mesmo não possuindo autoridade ou força para assim proceder. É influente um indivíduo que consegue modificar a conduta da outra pessoa.

Bowditch (1992, p.118) define poder como sendo “a capacidade de influenciar diversos resultados”. Cita o poder da posição como o mais comum entre os líderes nomeados, sendo

o mesmo impessoal, não estando alicerçado em características individuais. Alerta esse autor que líderes nomeados podem utilizar os sistemas de recompensas formais da organização ou até mesmo punições para influenciar as pessoas a fazerem determinadas atividades, sendo essas denominadas de poder de recompensa e de coerção.

O poder determina se o seu uso é apropriado, Hollenbeck (2011, p.273-274) sugere que o indivíduo adote o modelo utilitarista, e julgue a adequação do uso do poder, ou utilize a teoria dos direitos morais, utilizado quando nenhum direito nem liberdades pessoais são sacrificadas. Por fim, a teoria justiça social, onde sugere que o indivíduo que respeita os direitos de todos na organização pode não ser justificativa para o uso do poder.

Em uma organização, tudo muda, passando por intensas transformações. E essas transformações geram um ambiente complexo de avanços tecnológicos, mudança de conceito e valores, conflitos de interesse, etc. As organizações públicas são submetidas muitas vezes pelo poder político, pois são geridas pelo poder público.

Origem da Legislação Relativa ao Conflito de Interesse

Frequentemente conflito de interesse é um tema cujo tratamento tem sido priorizado nos continente americano e europeu, onde a extirpação do conflito é uma medida para a preservação da integridade do governo e a prudência de seus funcionários em relação à corrupção.

Neste caso, o conflito de interesse refere-se entre o interesse público e os interesses particulares do servidor público – pois um servidor deve buscar servir o interesse da sociedade e não valer-se de sua função em seu próprio favor.

Em meados de 1964, Lester B. Pearson, primeiro ministro do Canadá, redigiu uma carta a todos os ministros do governo, onde enfatizava que *“os ministros e seus subordinados não podem deter interesse, ainda que longínquo, que esteja em conflito com as funções públicas que exercem”*, mas em 1968, um grupo do alto escalão da indústria e comércio foi instituído para exercer atividades nos órgãos públicos.

Daí resultou diversos conflitos de interesse, sendo que em 1973 o Supremo Tribunal do Canadá interviu na função de consolidar a situação, elaborando as diretrizes do conflito de interesses – *“Conflict of Interest Guidelines”*, legislação que estabeleceu princípios e orientações a serem observados pelos que exercem funções públicas.

Mesmo com a legislação em vigor, em 1976, dois vice-ministros aposentados criaram uma empresa de consultoria, por meio da qual prestavam serviços e influenciavam as tomadas de decisões no governo. Tal situação gerou um conflito de interesse, quer seja pela atividade exercida concomitantemente, quer seja por que estavam se aproveitando do conhecimento e da influência que seus cargos proporcionavam.

Em 1985, para atenuar mais ainda o conflito de interesse, Brian Mulroney, apresentou projetos propondo a promoção da integridade e criou o Gabinete de Integridade dos

Serviços Públicos, a qual desempenha o papel de prestar informações e desenvolver métodos para o combate à corrupção.

Nos Estados Unidos a história não foi diferente, o alvoroço instalado pelo escândalo que ficou conhecido como *Watergate*¹, em 1972, deu origem à discussão sobre a ética no governo. Em 1988, o Congresso americano aprovou o "*Government Ethical reform act*", trazendo soluções, onde ocorra conflito de interesses. Assim, o "Watergate" tornou-se um caso paradigmático de corrupção.

Nesse sentido, estabeleceu-se que nenhum servidor público poderá receber tratamento diferenciado em relação aos demais servidores, em relação a qualquer outra pessoa ou organização. Os servidores devem evitar qualquer tipo de atividade que possa comprometer o desempenho de suas atividades. Caso ocorra o conflito, o interesse público prevalecerá.

Recursos Utilizados Para a Prevenção do Conflito de Interesse

Situações de conflito de interesse não são de fácil resolução, em muitos casos, parece mesmo impossível. Afinal, não se pode proibir os servidores de conviver com outros profissionais. Mas, é possível ter uma relação transparente e admitir que a fragilidade existe.

Sendo assim, foram estabelecidas regras para prevenir a corrupção nas organizações. Mas, inicialmente, o importante é procurar identifica-lo. Para evitar, alguns recursos utilizados são:

- Declaração de bens e rendimento, individual e familiar;
- Acesso público a declaração dos bens e rendas;
- Restrição das atividades profissionais paralelas à função pública;
- Declaração de interesses pessoais que suscitem conflitos;
- Controle de acesso a informações internas, sigilosas e privilegiadas;
- Restrição quanto a propriedade de títulos em empresa, que incluem obrigatoriedade de alienação.

Controladoria-Geral da União (CGU)

No Brasil, o setor público é compartilhado entre as três esferas que compõe o Estado brasileiro, Municípios, DF, Estados e União. Além disso, têm-se as organizações que compõem a administração pública direta e indireta. A administração direta é composta pelos próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

Cabe ressaltar que, tanto a administração direta como a indireta tem como objetivo assegurar a satisfação das necessidades coletivas, tais como a segurança, a saúde e o bem estar das populações. Enquanto que administração indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades

¹ Watergate foi o escândalo político ocorrido que, ao vir à tona, acabou por culminar com a renúncia do presidente americano Richard Nixon eleito pelo partido republicano.

próprias de estado de forma descentralizada, como as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República. A CGU teve originalmente como propósito declarado, o de combater no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Um ano depois o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, integrou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo Decreto transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Mais recentemente, o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência. Desta forma, o agrupamento das principais funções exercidas pela CGU, ou seja, controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria – foi efetivado, consolidando-as em uma única estrutura funcional.

Por ser um órgão do Governo Federal, ela fica responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência, da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

As competências da CGU foram definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, entre as quais podem ser citadas:

- Compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da

administração pública federal.

- No exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento as representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.
- Por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.
-

A estrutura básica da CGU é constituída por: Gabinete; Assessoria Jurídica; Secretaria-Executiva; Secretaria Federal de Controle Interno; Ouvidoria-Geral da União; Corregedoria-Geral da União; Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas; Controladorias Regionais da União nos Estados.

Conflito de Interesse – Papel da CGU/PR

Há uma linha tênue que separa, por vezes, o público do privado, o que pode gerar situações de dúvida quanto à atuação do agente público. Dessa forma, o conflito de interesses foi regulado, de modo a promover um processo transparente e justo na de tomada de decisões.

Em 1º de julho de 2013, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, também conhecida como Lei de Conflito de Interesses. Tal norma estabelece as situações que configuram esse tipo de conflito para o agente público no Poder Executivo Federal.

A Lei traz também os impedimentos, como a saída do agente público do cargo ou emprego, prevendo penalidade rigorosa àquele que se encontrar em alguma situações, configuradas como improbidade administrativa.

O papel da CGU perante a Lei de Conflito de Interesse é atuar na prevenção, respondendo a consultas feitas pelos agentes públicos frente a situações concretas, além de proceder à regulamentação do tema em conjunto com a Comissão de Ética Pública - CEP. Assim, cabe à CGU: estabelecer normas, procedimentos e mecanismos com o objetivo prevenir ou impedir eventual conflito de interesses; avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito; autorizar o ocupante de cargo ou emprego a exercer atividade privada, nos casos em que não houver conflito ou que este for irrelevante.

Ressaltando que a CGU atua nos casos envolvendo todos os servidores e empregados públicos do Poder Executivo, com exceção dos cargos sob responsabilidade da Comissão de Ética Pública, quais sejam: ocupantes de cargos de natureza especial; dirigentes de estatais (presidente, vice-presidente e diretor); ocupantes de cargos DAS 5 e 6, ou equivalente.

Conflito de Interesse - Lei Nº 12.813, 16 de maio de 2013

A Lei nº 12.813, define conflito de interesse, como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Esse confronto entre os interesses públicos e privados só ocorre quando há prejuízo ao interesse coletivo ou para a função pública, ressaltando que não é necessário que se configure o prejuízo ao patrimônio público, nem ao agente público que tenha rendimento financeiro decorrente do conflito. Portanto a Lei nº 12.813, veio para estabelecer regras disciplinares na atuação dos agentes públicos do Poder Executivo Federal diante do conflito de interesse. Além disso, art.2º inclui os ocupantes de cargos ou empregos que detenham, em razão, acesso a informação privilegiada, entendendo-se esta como a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

Encontram-se abrangidos pela referida Lei, nos termos do seu art. 2º: a) ministro de estado; b) natureza especial ou equivalente; c) presidente, vice-presidente, diretor ou equivalente, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedade de economia mista; d) grupos de direção e assessoramento superiores, DAS, níveis 5 e 6 - e os demais servidores de cargo ou emprego público do Poder Executivo Federal. Dessa forma, dispõe o art.5º da lei: “Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal: I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas.

É dever do agente público prevenir e impedir possíveis conflitos de interesses e preservar informações privilegiadas. Em caso de dúvida, nos termos do art.4º, deverá ser enviada consulta à Comissão de Ética ou a CGU. Porém, a situações que configurem o conflito de interesse durante o exercício do cargo, tais como o exercício de atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe; o exercício, direta ou indiretamente, de atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas; a atuação, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a prática de ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão; o recebimento de presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

E ainda, as situações que configuram conflito de interesses aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º poderão ocorrer mesmo que o agente público esteja em gozo de licença ou em período de afastamento.

Além disso, são estabelecidas situações que configurem o conflito de interesse após o indivíduo (agente) ter deixado o cargo ou emprego público, até o prazo de 6 (seis) meses, prazo esse conhecido como “*quarentena*”.

“Art.6º - Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal: I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e II - 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) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego; b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.” (Lei 12.813/2013)

Para facilitar o processo de esclarecimentos de dúvidas dos agentes públicos, há métodos para prevenir possíveis conflitos, entre os quais: consultar sobre a existência de conflito de interesse, ou seja, solicitar orientação em caso de dúvida sobre alguma situação concreta conflito – ou e pedir autorização para exercício após verificação de que não há conflito de interesse ou que é irrelevante.

Para facilitar tais procedimentos, está em processo de criação um sistema de informação para suporte ao uso dos dois métodos supracitados, além de divulgação de materiais relacionados ao conflito de interesse, como: cartilhas, guia de orientação, perguntas e respostas frequentes, internet, entre outros. Sempre no intuito de prevenir e evitar o conflito de interesse.

No art. 8º, parágrafo único, a Lei deixa clara a atuação da CGU, “a Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento.”

Comissão de Ética Pública	Controladoria-Geral da União
Ministros	Demais ocupantes de cargo ou emprego público do Poder Executivo Federal.
Cargos de natureza especial	
Dirigentes estatais (presidente, vice, diretor).	
Ocupantes de cargo com DAS 5, 6 ou equivalente.	

Quadro 2 – Responsabilidade dos órgãos

Fonte: Adaptado do site CGU

A Lei 12.813/13 tem essencial importância para regular a atuação ética e transparente dos agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal, definindo hipóteses de conflito de interesse, e designando ao agente o dever prevenir tais situações. Com isso, pretende-se assegurar a vasta transparência na atuação dos agentes e em possíveis situações que possam gerar conflito.

Metodologia

O presente artigo foi elaborado a partir de pesquisas bibliográficas e legislação pertinente, e tem como objetivo específico o aprofundamento das situações de prevenção de conflito de interesses e suas causas nas organizações.

Segundo as percepções de Vergara (2012, p.42), as técnicas e os procedimentos a serem utilizados, bem como seu objetivo, serão de forma descritiva e quantitativa. Descritiva, porque visa conhecer e explicar os conflitos, suas causas, tipos e suas táticas de prevenção – bem como conhecer como as pessoas lidam com a situação. Pelo tema ser abrangente, há uma limitação da pesquisa de campo, o setor público e mais especificamente, o Poder Executivo Federal. E quantitativa, pois aplicará recursos estatísticos, como o apoio dos resultados encontrados nos questionários aplicados.

Entretanto, foi feita uma pesquisa de campo, a qual foi utilizada com o objetivo de obter informações e conhecimento para a composição do referido problema, com a realização de pesquisas bibliográficas. Marconi e Lakatos (2010, p. 69), define pesquisa de campo, como “aquela utilizada com o objetivo de conseguir informação e/ou conhecimento acerca do problema para o qual se procura uma resposta”. Sendo assim, nos dias 21 e 22 de outubro foi realizada a aplicação dos questionários de forma aleatória junto a servidores públicos que estavam dispostos a responder as questões e debater sobre o assunto, como modo de aprofundar o tema abordado, em questões fechadas, de forma dialética - sim ou não -, questionário este definido por Gil (2002, p.116) como sendo “um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisado”.

Por ser tratar de órgão público, houve uma dificuldade em aplicar o questionário para todos os servidores do mesmo, Marconi e Lakatos (2010, p.29), afirma que, “quando se deseja colher informações sobre um ou mais aspectos de um grupo amplo, verifica-se assim, a impossibilidade de fazer um levantamento como um todo, surgindo à necessidade de investigar uma parte da população”. Com base nessa afirmação, foi feita a amostragem, onde os autores supracitados relacionam a amostra como uma parcela selecionada dentro

do todo, assim, foram feitas 50 aplicações do questionário, podendo ser observada a reação e conhecimento dos servidores quanto ao tema.

Análise de Dados

Neste capítulo serão apresentados os dados obtidos e a análise do questionário já mencionado, aplicado aos servidores da Controladoria-Geral da União. Com fins de verificar o nível de conhecimento dos servidores da CGU sobre a Lei de Conflito de Interesse foram confeccionadas 04 questões fechadas a 50 servidores do órgão, cujas respostas e as análises serão apresentadas abaixo.

O primeiro questionamento foi sobre o conhecimento da lei 12.813/13. Observando-se o Gráfico 1, verifica-se que 86% da amostra selecionada relatou conhecer a lei em questão. Esses dados indicam que uma parcela significativa da amostra tem conhecimento da existência da lei, embora a mesma tenha entrado em vigor recentemente, mais especificamente em 1º de julho de 2013. Em levantamentos realizados na CGU restou verificado que o secretário executivo da pasta realizou palestra específica sobre o assunto para todos os servidores, via intranet, o que pode explicar os números apresentados. Todavia não podemos estender esses dados aos demais servidores públicos do executivo federal visto que os mesmos não tiveram essa disponibilização de informação.

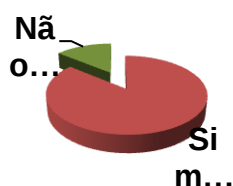


Gráfico 1 – Conhecimento da Lei 12.813/13.
Fonte: Elaboração dos autores.

No Gráfico 2 está apresentado o resultado do segundo questionamento, ou seja, caso o servidor conheça a lei qual a sua percepção sobre a aplicação da mesma. Sobre o assunto, 80% dos entrevistados acreditam que a lei terá aplicabilidade, ou seja, que a mesma será utilizada para dirimir as situações de conflito de interesse que possam vir a acontecer. Este percentual é bastante significativo, levando-se em consideração que dos 40 entrevistados que declararam conhecer a lei, 35 opinaram pela percepção de que a mesma será aplicada. Tal informação reforça o fato de que a leitura da lei tem sido suficiente para que uma parte significativa dos servidores compreendam a intenção da mesma e a importância de sua aplicabilidade.

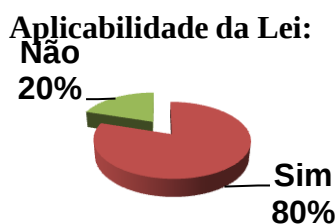


Gráfico 2 – Aplicabilidade da Lei.
Fonte: Elaboração dos autores.

No Gráfico 3 está sendo apresentado o resultado do questionamento referente à capacidade dos chefes dos entrevistados na resolução de conflitos de interesses dentro da CGU. De 50 integrantes da amostra 40 alegaram que seus chefes não conseguem sanar os conflitos a eles apresentados. A análise dos dados gerou dúvidas quanto da discussão dos mesmos. Primeiramente verificou-se que variáveis intervenientes poderiam estar influenciando as respostas da amostra, visto que a pergunta realizada é muito subjetiva, e que experiências desagradáveis com o chefe poderiam influenciar negativamente o resultado da pesquisa.

Um exemplo claro da situação exposta no parágrafo acima seria uma decisão do chefe, mesmo correta, que fosse de encontro aos anseios do servidor. Devido à existência de um conflito de interesses entre o Chefe e o subordinado, o segundo, não tendo sua demanda atendida por um interesse da administração protegido pelo chefe poderia responder que o chefe não consegue administrar os conflitos apresentados.

Apesar dos fatos acima expostos e da falha metodológica na montagem do questionário, achou-se por bem a manutenção das informações colhidas, com a ressalva de adoção dos devidos cuidados para a extrapolação das informações obtidas.

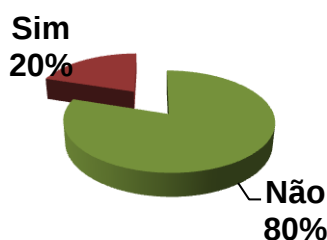


Gráfico 3 – Administrar conflitos dentro da lei.
Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico 4 demonstra que 76% dos entrevistados entendem que a lei de conflito de interesses gera a percepção de que os servidores estão impedidos de desempenhar alguma atividade paralela. Essa percepção pode dever-se ao fato de que a edição de uma lei específica sobre o assunto seria uma forma da administração pública demonstrar que os servidores estão impedidos de exercer outra atividade profissional. Apesar de 80% dos entrevistados terem demonstrado um entendimento da lei, mais especificamente quanto á aplicabilidade da mesma, os mesmos não demonstraram o entendimento de que a lei veio pra dirimir conflitos, e não para impedir que o servidor exerça outra atividade, pública ou privada.

Com fins de evitar que o servidor desempenhe atividade profissional paralela temos outros dispositivos legais disponíveis, como por exemplo, a Constituição Federal e outros normativos internos que variam conforme característica da atividade a ser exercida pelo funcionário público. Dessa maneira, a lei de conflito de interesses deveria ser entendida como uma forma de solucionar conflitos apresentados, e não como uma ferramenta de limitação de direitos.

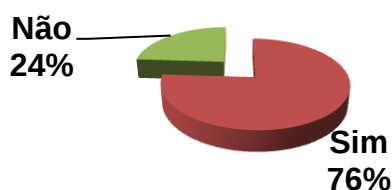


Gráfico 4 – Atividade Paralela.
Fonte: Elaboração dos autores.

Considerações Finais

Os dados apresentados nesse trabalho demonstram que uma parcela significativa da amostra selecionada, composta por 50 servidores da Controladoria Geral da União, conhece a lei 12.813/13, que trata especificamente sobre o Conflito de Interesses na Poder Executivo Federal. Pode-se verificar também que aproximadamente 83 % dos servidores que conheciam a lei possuem percepção de que a mesma possui aplicabilidade na administração pública federal. Apesar disso, 76% da amostra enxerga o normativo legal como uma forma de impedimento dos servidores exercerem uma atividade profissional paralela, o que demonstra que apesar dos funcionários públicos perceberem a aplicabilidade da lei, uma parcela significativa dos mesmos não a enxergam como uma forma de resolução de conflitos.

O fato supramencionado pode ser explicado pela baixa percepção dos servidores em acreditar que seus chefes conseguem administrar os conflitos presentes na instituição. A falta de credibilidade de boa parcela dos chefes da amostra pode ter influenciado negativamente a percepção da finalidade da lei. Porém tem-se que ter a devida cautela para a extrapolação das informações tratadas neste trabalho, visto que outras variáveis podem ter influenciado a percepção de administração de conflitos por parte dos chefes da amostra estudada.

Por fim é importante ressaltar que este trabalho, por si só, não tem a pretensão de demonstrar o nível de conhecimento dos servidores públicos federais sobre o conhecimento e a aplicabilidade da lei em comento nas situações de conflito, mas sim fornecer uma ideia de como uma pequena amostra de servidores públicos conhece e percebe esta lei no seu âmbito de trabalho. Trabalhos futuros, com um período maior de “maturidade da lei” podem ser realizados com fins de demonstrar-se a evolução dos entendimentos da mesma no âmbito do poder executivo federal.

Referencial Bibliográfico

BAUER, Ruben. Gestão da Mudança: caos e complexidade nas organizações. São Paulo: Atlas, 1999.

BOWDITCH, James L. Elementos de comportamento organizacional. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRASIL. Conflito de Interesse. Lei 12.813, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Brasília, DF, Senado, 2013.

CGU. Conflito de interesse. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/ConflitodeInteresses/index.asp>>. Acesso em 30 set 2013.

_____. Papel da CGU. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/ConflitodeInteresses/papel-cgu.asp>> Acesso em 02 out 2013.

_____. Prevenção do Conflito. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/ConflitodeInteresses/prevencao.asp>>. Acesso em 30 set 2013.

CHALVIN, Dominique; EYSSETTE, François. Como resolver pequenos conflitos no trabalho. São Paulo: Nobel, 1989.

CURY, Antônio. Organização e métodos: uma visão holística. – 7.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARIA, Carlos Alberto de. Conflito: o bem necessário. Disponível em: <http://www.merkatus.com.br/11_artigos/49.htm>. Acesso em: 21 out. 2013.

FISHER, Roger URY, William PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: A negociação de acordos sem concessões. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para Administradores: As teorias e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisas. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINELLI, Dante P.; ALMEIDA, Ana Paula de. Negociação e solução de conflitos. São Paulo: Atlas, 1998.

NASCIMENTO, Eunice Maria. Administração de Conflitos. V Gestão do Capital Humano, Coleção Gestão Empresarial - FAE Business School. Curitiba. Ed: Gazeta do Povo, 2002.

ROBBINS, Stephen P. Comportamento Organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro. 14.ed. São Paulo: CW, 2011 (a).

_____. Fundamentos do Comportamento Organizacional. São Paulo: CW, 2011 (b).

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Wagner e HOLLENBECK, Jonh R. Comportamento Organizacional: criando vantagem competitiva. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

WEBER, Max. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. <<https://www.marxists.org/portugues/weber/1922/mes/poder.htm>> Acesso em: 30 set 2013.