

CONFLITO de interesses

Perguntas e Respostas

Orientação Normativa Conjunta CGU-CEP Nº 01, de 6 de maio de 2016

A Orientação Normativa Conjunta nº 1, de 6 de maio de 2016, do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União e do Presidente da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, publicada em 9 de maio de 2016, dispõe sobre regras a serem observadas pelos agentes públicos federais para participação em eventos e atividades custeados por terceiros.

Apesar de ser direcionada aos agentes públicos, a publicação dessa Orientação Normativa despertou bastante interesse do setor privado, visto que é relativamente comum empresas convidarem agentes públicos para participar de eventos ou atividades, custeando suas despesas. O interesse das empresas, especialmente daquelas que querem manter um padrão ético e íntegro em seus relacionamentos com o setor público, é criar regras e procedimentos internos de compliance que garantam que as regras impostas aos agentes públicos estão sendo devidamente cumpridas nesse tipo de situação.

Com o objetivo de ampliar suas ações de transparência e diante do permanente compromisso de suas associadas em atuar com ética, buscando o constante aperfeiçoamento para o cumprimento da legislação brasileira – sejam leis, decretos ou normas infralegais – a Interfarma (Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa) buscou o auxílio da CGU para debater com as suas associadas os principais pontos da norma.

Esse documento é resultado de uma iniciativa organizada pelas Comissões de Compliance e Jurídica/PI da Interfarma, como produto dos debates sobre a Orientação Normativa. O “Perguntas e respostas” trata de questões enfrentadas rotineiramente pelas indústrias farmacêuticas, mas também tem o objetivo de alinhar boas práticas que podem ser adotadas por qualquer instituição para garantir a observância da norma.

É importante ressaltar que a Orientação Normativa está diretamente ligada à Lei de Conflito de Interesses (nº 12.813/2013), sendo a prevenção nessa área o principal propósito da sua publicação.

Como ponto de partida e reflexão inicial, é importante responder algumas perguntas-chaves no processo decisório a respeito do encaminhamento de convite a um agente público federal, uma vez que essas respostas podem orientar se há ou não conflito de interesses no convite ao profissional:

- a. **“O convite que estou fazendo é pela expertise/experiência ou pela capacidade de decisão do convidado no órgão que atua?”**
- b. **“Esse convidado seria importante para a empresa se ele não trabalhasse no setor público?”**
- c. **“A participação do convidado poderá alterar seu padrão de decisão após a participação no evento?”**



I. Qual a aplicabilidade da Orientação Normativa em relação a terceiros?

Sobre a aplicabilidade da Orientação Normativa Conjunta nº 1/2016, cumpre esclarecer que o seu objetivo é nortear o comportamento dos **agentes públicos do Poder Executivo Federal**.

Logicamente, as empresas devem utilizar a orientação como premissa para nortear suas decisões e procedimentos, quando se tratar do patrocínio de eventos que envolvam a participação de agentes públicos, sobretudo para não configurar o pagamento de vantagem indevida.

Ainda que a empresa tenha o intuito de convidar determinado agente público - ou por tê-lo em suas redes de contato, ou por ter referências sobre sua capacidade técnica - o agente público não tem autonomia para decidir por conta própria a respeito de participação ou não em evento custeado por terceiros. A autoridade máxima do órgão ou entidade - onde o agente público trabalha - pode entender que outra pessoa esteja melhor habilitada para atender ao evento ou até mesmo entender que ninguém deva participar.

Dessa forma, em linha com as boas práticas de compliance, cabe à empresa se resguardar, solicitando ao agente público que demonstre que foi devidamente autorizado ou que declare expressamente que recebeu tal autorização.

2. E quanto aos agentes públicos? Aplica-se exclusivamente aos agentes públicos federais ou se estende para as demais esferas?

Em princípio, a aplicabilidade da Orientação Normativa restringe-se ao âmbito de agentes públicos do Poder Executivo federal, visto que faz referência direta à Lei nº 12.813/13, que

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.

Contudo, considerando os dispositivos constitucionais¹, é recomendável que os mesmos princípios da Orientação Normativa sejam adotados para os servidores estaduais e municipais. É certo que - por se tratar de matéria referente à Administração Pública, especialmente, sobre princípios que lhe regem, dentre os quais a Impessoalidade e a Isonomia - não há óbice para que estados e municípios se utilizem do referido normativo, caso não tenham regulamentado a matéria em suas respectivas esferas.

1 A Constituição Federal assim prevê:
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público[]

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(...)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber[]

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)



3. A norma se aplicará aos agentes públicos que são também profissionais que desenvolvem suas atividades em instituições privadas, tais como hospitais e consultórios?

É importante ressaltar que a Orientação Normativa Conjunta nº 1/2016 trata sobre a participação, custeada por terceiros, de agentes públicos federais em eventos, promovidos por instituição privada, que guardem **correlação com as atribuições de cargo, emprego ou função pública**.

Aos agentes públicos que concomitantemente mantenham vínculo com a Administração pública e com instituição privada, como, por exemplo, em hospitais e consultórios privados, aplicam-se as disposições dessa Orientação Normativa, visto que, enquanto na atuação como agente privado, é possível a configuração de conflito de interesses, caso se valha da sua condição de agente público com o intuito de obter vantagens pessoais de forma ilícita.

Por outro lado, ao organizar o Programa de Compliance, é importante definir os critérios para o cumprimento do normativo. Considerando que, muitas vezes, os profissionais de saúde possuem diferentes vínculos de emprego, é importante entender o impacto e a relação do convite com suas funções públicas e definir políticas de compliance que busquem preservar e tutelar a integridade nas relações público-privadas.

4. Qual dispositivo legal foi utilizado como parâmetro para a definição de agente público? As orientações desta ON também são aplicáveis a terceirizados?

O parâmetro é a definição presente na Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa, a qual define como agente público "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e entidades públicas. O terceirizado, mesmo não sendo agente público, pode ser excepcionalmente passível de enquadramento na Lei de Improbidade quando induzir, concorrer ou se beneficiar da prática de um ato de improbidade.

5. Em quais casos é admitido que a empresa arque com as despesas de transporte, alimentação, hospedagem e inscrição do agente público?

Como se trata de **evitar o conflito de interesses**, a regra geral é que as despesas relacionadas à participação do agente público em eventos promovidos por instituição privada sejam custeadas pelo órgão ao qual o agente seja vinculado. **Excepcionalmente**, e observado o interesse público, as despesas poderão ser pagas pela instituição promotora.

A avaliação quanto à admissão da excepcionalidade do custeio por parte de terceiros deve ser feita sempre pela instituição a qual o agente público seja vinculado, considerando vários fatores, entre eles, o orçamento do órgão, a pertinência entre o objeto do evento e as atribuições do agente público, o seu poder de influência no exercício de sua função pública, formas de mitigar riscos posteriores de conflito de interesses, etc.



6. Instituição Promotora a que se refere o §1º do Art.1º abrange instituição organizadora e/ou patrocinadora? O termo “instituição promotora do evento”, mencionado no artigo 1º, inclui também patrocinadores?

Sim, engloba todas as instituições que direta ou indiretamente estão envolvidas na promoção do evento.

Sendo assim, o termo instituição promotora deve ser entendido em seu sentido mais amplo, incluindo tanto as instituições privadas diretamente responsáveis pela organização do evento, quanto aquelas que arcam apenas com os custos de sua realização, configurando assim como um patrocinador do evento.

7. A Orientação Normativa se aplica exclusivamente aos agentes públicos em eventos e atividades organizados por associações e sindicatos?

Não. A Orientação Normativa não tem o intuito de restringir a aplicação somente a eventos custeados por associações e sindicatos, mas sim enfatizar que é também aplicável nos casos de eventos promovidos por associações e sindicatos, com patrocínio de outras instituições privadas como as previstas no artigo 44, do Código Civil, sem prejuízo da inclusão de entes privados despersonalizados previstos no capítulo “Direito da Empresa”, bem como das Cooperativas previstas na Lei nº 5.764/1971.

8. O entendimento de que é o agente público o responsável por encaminhar o convite para autoridade máxima do órgão ou entidade, de acordo com o § 2º do Art. 1º, é o correto?

Sim. O agente público é responsável por tal encaminhamento. A empresa que faz o convite deve se resguardar, solicitando ao agente público que demonstre que foi devidamente autorizado ou que declare expressamente que recebeu tal autorização.

9. Quais seriam as autoridades competentes para fiscalizar e julgar casos de descumprimento das obrigações previstas nesta Orientação Normativa?

A Lei de Conflito de Interesses (nº 12.813/2013) estabelece o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Comissão de Ética Pública (CEP), conforme públicos específicos, como órgãos responsáveis pela avaliação e fiscalização. Em termos gerais, foram atribuídas aos dois órgãos competências de normatização e prevenção a respeito do tema.

Em caso de descumprimento das orientações desses órgãos ou das regras da Lei nº 12.813/2013 ou da Orientação Normativa nº 1/2016, cabe às Corregedorias, por sua vez, a instauração de procedimentos específicos para fins de apuração, investigação e responsabilização pelas irregularidades identificadas. Ressalte-se que o agente público que se encontrar em situação de conflito de interesses incorre em improbidade administrativa e está sujeito à penalidade disciplinar de demissão, nos termos da Lei nº 8.112/1990, ou medida equivalente.



Além disso, nos casos de irregularidades cometidas por pessoa jurídica contra a Administração Pública, compete à autoridade máxima ou outra designada de cada órgão ou entidade, a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica (Processo Administrativo de Responsabilização - PAR), com fundamento na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013).


Ressalte-se que, em ambos os casos (responsabilização de agentes públicos ou de pessoas jurídicas), o Ministério da Transparência (CGU) poderá, a qualquer momento, avocar (chamar para si) os procedimentos de apuração para competência do órgão de controle interno e tramitar o julgamento sob coordenação, para exame de regularidade ou para corrigir o andamento.

10. Relativamente ao Art. 1º, § 2º, quem deve ser considerado como “autoridade máxima”?


Reputa-se como autoridade máxima aquele que ocupa o cargo mais alto na hierarquia ou estrutura organizacional e que responde civil e penalmente pelo órgão ou entidade, como, por exemplo, ministros, presidentes ou reitores. Sendo assim, a essa autoridade é atribuída a competência para definir se há ou não interesse institucional quanto à participação de agente público em determinado evento custeado por terceiros, bem como indicar o representante mais adequado, tendo em vista a pertinência e relevância do tema do evento com as atribuições do cargo do agente.

É possível, entretanto, nos termos dos artigos 11 a 17, da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que a autoridade máxima delegue tal competência a outra instância ou autoridade, tendo em vista, por exemplo, a garantia da celeridade no processo de autorização e indicação de representante institucional para participação no evento.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](#)

 [@cguonline](#)

 [cguoficial](#)

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

