

**Conflitos de interesse na alta administração pública***Conflicts of interest in senior public administration**Conflictos de intereses en la alta administración pública***Trícia Bogossian<sup>1</sup>**

ORCID: 0000-0002-3580-3618

<sup>1</sup>Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, Brasil.\*Autor correspondente: E-mail: [tricia.bogossian@hotmail.com](mailto:tricia.bogossian@hotmail.com)**Resumo**

O presente estudo analisa o regime jurídico dos conflitos de interesses na administração pública brasileira, com foco na Lei de Conflitos de Interesses n.º 12.813/2013 (LCI). A pesquisa, de natureza teórica e qualitativa, baseia-se em revisão doutrinária e análise legislativa para examinar a constitucionalização do interesse público e os limites impostos à discricionariedade administrativa. Verificou-se que a LCI, fruto de compromissos internacionais anticorrupção, ampliou o catálogo de atos de improbidade administrativa ao tipificar situações de conflito entre interesses públicos e privados. A lei estabelece um conceito amplo de conflito de interesses, enumera hipóteses específicas de sua ocorrência durante/após o exercício do cargo público e prevê sanções severas, incluindo a demissão e a sujeição à Lei de Improbidade Administrativa. A norma representa um avanço fundamental na proteção da moralidade administrativa e na efetivação dos princípios constitucionais da impessoalidade e da exclusividade do interesse público, exigindo dos agentes estatais uma conduta pautada pela lealdade e pela transparência.

**Descritores:** Conflito de Interesses; Administração Pública; Legislação; Probidade Administrativa; Corrupção.**Abstract**

This study analyzes the legal framework governing conflicts of interest in Brazilian public administration, focusing on the Law of Conflicts of Interest No. 12.813/2013 (LCI). The research, both theoretical and qualitative in nature, is based on a doctrinal review and legislative analysis to examine the constitutionalization of the public interest and the limits imposed on administrative discretion. It was found that the LCI, a product of international anti-corruption commitments, expanded the catalog of acts of administrative misconduct by defining situations of conflict between public and private interests. The law establishes a broad concept of conflict of interest, enumerates specific situations in which it may occur during or after the exercise of public office, and provides for severe sanctions, including dismissal and subjection to the Administrative Misconduct Law. The law represents a fundamental advance in the protection of administrative morality and the implementation of the constitutional principles of impartiality and the exclusive pursuit of the public interest, requiring state officials to conduct themselves with loyalty and transparency.

**Descriptors:** Conflict of Interest; Public Administration; Legislation; Administrative Probity; Corruption.**Como citar este artigo:**Bogossian T. Conflitos de interesse na alta administração pública. Glob Clin Res. 2024;4(2):e56. <https://doi.org/10.5935/2763-8847.20210056>

Submissão: 20-04-2023

Aprovação: 15-01-2024



## Resumén

Este estudio analiza el marco legal que rige los conflictos de intereses en la administración pública brasileña, con énfasis en la Ley de Conflictos de Intereses n.º 12.813/2013 (LCI). La investigación, de naturaleza teórica y cualitativa, se basa en una revisión doctrinal y un análisis legislativo para examinar la constitucionalización del interés público y los límites impuestos a la discrecionalidad administrativa. Se encontró que la LCI, producto de los compromisos internacionales anticorrupción, amplió el catálogo de actos de mala conducta administrativa al definir situaciones de conflicto entre intereses públicos y privados. La ley establece un concepto amplio de conflicto de intereses, enumera situaciones específicas en las que puede ocurrir durante o después del ejercicio de la función pública y prevé sanciones severas, incluyendo la destitución y la sujeción a la Ley de Mala Conducta Administrativa. La ley representa un avance fundamental en la protección de la moral administrativa y la implementación de los principios constitucionales de imparcialidad y la búsqueda exclusiva del interés público, exigiendo a los funcionarios estatales una conducta leal y transparente.

**Descriptor:** Conflicto de Intereses; Administración Pública; Legislación; Probidad Administrativa; Corrupción.

## Introdução

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizada pelo Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002, instituiu uma disciplina sistemática sobre conflitos de interesse no campo das ações preventivas e repressivas contra a corrupção. Seu artigo III estabelece a obrigação de criar e fortalecer "normas de conduta para o desempenho correto, honesto e adequado das funções públicas" com o objetivo de "prevenir conflitos de interesses" e, como resultado, "preservar a confiança na integridade dos servidores públicos e da administração pública"<sup>1</sup>.

Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006, também enfatizou a disciplina jurídica dos conflitos de interesse, determinando em seu Artigo 7º que cada Estado-parte deve adotar sistemas para facilitar a transparência e evitar tais conflitos<sup>2</sup>.

Em cumprimento a esses compromissos internacionais, o Brasil aprovou a Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013, denominada Lei de Conflitos de Interesses (LCI), que dispõe especificamente sobre o tema no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal<sup>3</sup>.

O referido diploma ampliou o rol de ações tipificadas como improbidade administrativa, sujeitando o servidor que praticar os atos previstos em seus Arts. 5º e 6º às sanções da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA)<sup>3,4</sup>. A introdução desta legislação especial tornou-se um fator de melhoria na proteção da moralidade administrativa, potencializando a eficácia dos princípios constitucionais que devem orientar a atuação dos servidores públicos.

Este estudo propõe-se a analisar a LCI sob os auspícios do sistema constitucional, a fim de facilitar a interpretação e aplicação de seus importantes dispositivos legais.

## Metodologia

Este artigo utiliza uma metodologia de pesquisa teórica e qualitativa, baseada em análise documental e revisão doutrinária. Foram analisados os textos legais pertinentes, como a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 12.813/2013, a Lei n.º 8.429/1992 e decretos

regulamentadores, bem como os tratados internacionais internalizados. A fundamentação teórica apoia-se na doutrina clássica e contemporânea do Direito Administrativo brasileiro, examinando conceitos como interesse público, discricionariedade administrativa, moralidade e improbidade. A abordagem consiste em uma interpretação sistemática e teleológica da legislação, visando compreender a LCI como parte integrante do regime jurídico-constitucional de controle da administração pública e de promoção da ética nas funções estatais.

## Resultados e Discussão

### O interesse público sob o paradigma constitucional

Sabe-se que o conceito de interesse público também está sujeito à constitucionalização, passando a ser pautado pelos direitos fundamentais. Assim, o interesse público já não se reduz ao conceito de interesse da administração - como o era anteriormente no Estado absolutista - ou mesmo ao interesse da gestão, pelo que já não pode ser invocado, em geral, para justificar a arbitrariedade dos que ocupam cargos de poder no Estado<sup>5</sup>.

É na perspectiva constitucional que Marçal Justen Filho propõe o conceito de "interesse público personalizado" que se opõe à ideia de ampla e ilimitada discricionariedade administrativa. Pela palavra "personalizado", o autor quer dizer que a questão da dignidade da pessoa humana deve ser pautada pelo interesse público em casos específicos, de modo que tal interesse lide com "a realização de valores jurídicos fundamentais" e se realize "com prazer as necessidades da população, em um momento específico, para implementar valores fundamentais". Nesse contexto, afirma o autor: "Nenhum governante pode legitimar suas decisões por referência pura e simples ao interesse público. Será sempre necessário demonstrar como as consequências específicas da decisão conduzirão à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana de acordo com o espírito do ordenamento jurídico"<sup>5</sup>.

Em tal hipótese, perde-se a noção de discricionariedade como carta branca para o administrador. De facto, já não é preciso falar de um sistema binário de atos obrigatórios/atos discricionários, mas sim de "graus de vinculação jurídica". Resta ao administrador certa liberdade,



mas ela estará condicionada pelo horizonte axiológico constitucional e servirá a esse mesmo horizonte. Sem dúvida, a avaliação de oportunidades e conveniências estará sempre voltada para a efetivação dos direitos básicos e a promoção da dignidade humana. De fato, Binbenojm trata do interesse público sob o paradigma constitucional: “a definição do que é o interesse público e sua declarada supremacia sobre os interesses da especial, deixa de estar inteiramente ao arbítrio do administrador, passando a depender de julgamentos sobre o peso proporcional entre direitos fundamentais e demais valores e interesses metaindividuais consagrados constitucionalmente”. Sobre a discricionariedade, afirma: “a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se tornar um resíduo de legitimidade que deve ser preenchido com os procedimentos técnicos e legais previstos na Constituição e na lei a fim de otimizar o grau de legitimidade da decisão administrativa”<sup>6</sup>.

Em conclusão semelhante, Maria Sylvia Zanella di Pietro argumenta que os princípios e valores previstos na constituição limitam a discricionariedade administrativa. Segundo di Pietro, a discricionariedade é conceituada como a capacidade que permite à administração avaliar e escolher, em caso concreto, segundo critérios de possibilidade e conveniência, uma decisão em detrimento de outra, igualmente válida juridicamente. O que ocorre com a constitucionalização é que a oportunidade e a conveniência devem estar alinhadas ao interesse público, que se fundamenta nos direitos fundamentais<sup>7</sup>. Sobre a força com que os valores constitucionais se irradiam até chegar ao ato administrativo, Agustin Gordillo argumenta que: “O princípio estabelece a direção da avaliação, no sentido axiológico, da avaliação, espírito (...). O princípio exige que tanto a lei quanto o ato administrativo respeitem seus limites e que, ademais, tenham o mesmo conteúdo e seguem a mesma direção, cumprindo o mesmo espírito”<sup>8</sup>.

Ressalte-se que o ato administrativo tinha como elementos clássicos o sujeito, o objeto e a forma. No entanto, é na busca de soluções substantivamente idôneas à ordem constitucional, e não apenas formalmente legais, que as teorias do abuso de poder e dos motivos determinantes evoluíram para incluir a razão e a finalidade como dois outros elementos da ação administrativa. Como se vê, a possibilidade de fiscalizar a eficácia do ato administrativo é justamente um dos novos paradigmas surgidos em decorrência da constitucionalização. Tal controle operará justamente pela finalidade e razão, subordinando a discricionariedade ao interesse público com base nos direitos fundamentais, pois todo ato administrativo deve, em maior ou menor grau, ter por objetivo proteger e/ou promover tais direitos<sup>7</sup>.

Em outras palavras, a administração pública não pode mais se referir ao conceito abstrato de interesse público - o que é facilitado pela cristalização histórica da ideia de que o administrador tem autoridade para agir a seu critério, e suas decisões não dependa do controle do mérito, como chave retórica para veicular reivindicações exclusivamente ao Poder Público ou mesmo interesses alheios ao bem comum. O interesse público emergirá dessa

ordem de valores, moldada pelos direitos fundamentais, de forma que não possa ser utilizada como mera justificativa formal em detrimento dos governados<sup>5,7</sup>.

Nem sempre há uma identidade entre o interesse público e o interesse do administrador - e/ou gestão - claro, o primeiro refere-se aos beneficiários das atividades administrativas, enquanto o segundo diz respeito às reivindicações daqueles que exercem atividades administrativas. A administração do Estado “não é proprietária dos interesses públicos, mas apenas sua guardiã; ela tem que cuidar de sua proteção. Daí o princípio da inacessibilidade do interesse público”. Além disso, a Administração não é sequer a única guardiã dos interesses públicos<sup>7</sup>. O interesse público implica o reconhecimento do caráter instrumental dos poderes do Estado e dos agentes estatais. Com efeito, tais poderes servem a toda a sociedade, sem tocar nos interesses específicos de ninguém, ou de parte da sociedade, ou mesmo do atual governo<sup>5</sup>.

No Brasil, graças às suas raízes históricas, equipou-se o Estado, que permaneceu protegido justamente pela aceitação do conceito geral de interesse coletivo, herdeiro daquelas origens autoritárias do direito administrativo. Nesse contexto, Sergio Buarque de Holanda esclarece que no Brasil por muito tempo – mais fortemente no século XIX – o Estado foi teorizado como uma espécie de extensão do círculo familiar, obedecendo à mesma lógica privada dos lares. Essa forma de pensar a administração, que gera clientelismo e paternalismo por meio da troca de serviços, marcou profundamente a história do Estado brasileiro. O referido autor delinea um tipo ideal, um arquétipo chamado de “funcionário doméstico”, para lidar com o abuso de cargo público: “Para o ‘funcionário patrimonial’ a própria administração política oficial é objeto de seu especial interesse; as funções, os cargos e os benefícios deles recebidos dizem respeito a direitos pessoais do empregado, e não a interesses objetivos, como ocorre em um verdadeiro estado burocrático, onde prevalece a especialização de funções e o desejo de dar garantias legais aos cidadãos”<sup>9</sup>.

### O conflito de interesses na legislação brasileira

O Artigo 37, § 4º da CF/1988 estabelece que os atos de improbidade administrativa acarretarão sanções como suspensão de direitos políticos, perda de cargo público, perda de bens e restituição ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo dos processos penais cabíveis. Esse dispositivo é regulado pela Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), que descreve e estabelece sanções para a prática de atos ímprobos. A Lei n.º 12.813/2013 introduziu uma nova lista de contraordenações que merecem interpretação sistemática. O Artigo 12 da LCI dispõe que “o agente público que praticar os atos previstos nos Artigos 5º e 6º desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma do Artigo 11 da Lei n.º 8.429, de 1992, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos Artigos 9º e 10 daquela Lei”. Assim, verifica-se que a LCI é uma nova norma jurídica que introduz novos tipos de atos ímprobos<sup>3,4</sup>.

O Artigo 3º, inciso I, da LCI conceitua conflito de interesses como “uma situação decorrente de conflito entre



interesses públicos e privados que possa colocar em risco o interesse coletivo ou prejudicar indevidamente o desempenho de funções públicas”<sup>3</sup>. Conflito de interesses, portanto, é um antagonismo de interesses que existe entre a esfera privada, no caso de agente público ou terceiro, e a esfera pública à qual o agente está vinculado em virtude de sua função, que pode pôr em causa os interesses coletivos e comprometer a lealdade, a impessoalidade e a imparcialidade no exercício da função pública. Conforme explica Pimenta Oliveira: “[...] conflito de interesses é uma situação legal e funcional em que um agente do Estado se coloca em determinada posição que pode acarretar prejuízo ao desempenho leal, impessoal e imparcial de funções públicas em razão do surgimento ou presença de um interesse privado (próprio ou de terceiro), que possa desvirtuar a ação administrativa, de acordo com os princípios e regras do regime jurídico-administrativo brasileiro. Não é necessário que a situação criada conduza a certa forma de enriquecimento ilícito de si ou de outras pessoas ou atividades que causem danos ao patrimônio público”<sup>10</sup>.

A base do conflito de interesses são as informações sigilosas recebidas no exercício de funções públicas, definidas no Artigo 3º, inciso II, como “aquela que diga respeito a assunto sigiloso ou seja relevante para o processo decisório na esfera federal da do Poder Executivo, que tenha consequências econômicas ou financeiras e que não seja de conhecimento do público em geral”. Assim, toda pessoa que ocupe cargo ou cargo público e que, no exercício de suas funções ou poderes, tome conhecimento de informação sigilosa, conforme conceitualmente acima definido, que possa trazer benefício econômico ou financeiro a agente público ou a terceiros, estará sujeita à LCI. Conclui-se que o objetivo expresso da Lei em causa é tentar evitar um choque entre interesses públicos e privados que possa pôr em causa os interesses coletivos, nomeadamente no que diz respeito a assuntos de natureza confidencial ou relevante no quadro de discussões da administração pública<sup>3,8</sup>.

A LCI deve obedecer e ser interpretada de acordo com a matriz constitucional. Observadas as hipóteses de conflito de interesses elencadas nos Artigos 5º e 6º, afirma-se que a LCI pode ser aplicada a todos os servidores pertencentes às três esferas de poder, e a todos os sujeitos da federação, desde que haja condições para a qualificação jurídica dos fatos e a existência de dispositivo legislativo a respeito. O conceito de agente do Estado sujeito ao regime jurídico da responsabilidade é definido pelo Artigo 2º da LIA. Portanto, conclui-se que o regime jurídico de LCI se aplica não apenas às pessoas elencadas no Art. 2º, mas a todos os agentes públicos que se enquadrem na definição da LIA, razão pela qual os agentes públicos integrantes de consórcios com personalidade de direito privado serão abrangidos pelo regime de conflito de interesses<sup>4,10</sup>.

### Situações de conflito e sanções

Os capítulos segundo e terceiro da Lei n.º 12.813/2013 regulamentam as situações que configuram conflito de interesses durante e após a gestão ou emprego. Há sete situações que podem ser denominadas de conflito

de interesses no exercício de funções oficiais, que podem ser assim resumidas: i) divulgação ou uso de informação sigilosa (Art. 5º, I); ii) manter relações comerciais, onerosas ou gratuitas, com qualquer pessoa interessada em sua solução (Art. 5º, II); iii) exercício de atividades incompatíveis com o cargo (Art. 5º, III); iv) atuar na forma da chamada advocacia administrativa (Art. 5º, IV); v) praticar atos em benefício da pessoa jurídica da qual participe o preposto ou seu parente até o terceiro grau (Art. 5º, V); vi) receber presentes de qualquer pessoa que tenha interesse em suas decisões fora do âmbito do regulamento (Art. 5º, VI); vii) Prestar serviços a empresa cujas atividades sejam controladas, fiscalizadas ou reguladas por entidade à qual o agente público esteja vinculado (Art. 5º, VII)<sup>3,11</sup>.

Após a posse, o Legislativo estabeleceu que o agente: i) não poderá, a qualquer tempo, divulgar ou utilizar informações sigilosas obtidas em decorrência da atividade exercida; e ii) deverá cumprir o período de quarentena de quatro meses para as situações descritas no Art. 6º, II<sup>3,12</sup>. As sanções estão previstas no Capítulo V; o Artigo 12 estabelece que todos os agentes que, além da definição de conflito de interesses, responderem por ilícitos civis, estarão sujeitos às penas da LIA caso não cumpram o disposto nos Artigos 9 e 10 (obrigações de prestar informações e consultas em circunstâncias que possam gerar conflito de interesses)<sup>3,4</sup>. Por sua vez, o parágrafo único do Art. 12 indica claramente que a sanção aplicável ao agente que se encontra em conflito de interesse é a punição na forma de demissão do serviço público prevista no Art. 127, III, 132 da Lei n.º 8.112/91 ou medida equivalente. O Art. 13 complementa que o disposto na LCI não afasta a aplicabilidade do regime disciplinar da Lei n.º 8.112/1990<sup>3,13</sup>.

O legislador ordinário atribuiu à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Comissão de Ética Pública (CEP), consoante o Art. 4º, §1º, c/c Art. 8º, caput e parágrafo único, da Lei n.º 12.813/2013, a competência para decidir sobre conflitos de interesse. Um exame criterioso do curso de direito leva à conclusão de que a competência da CGU se assemelha à competência do CEP em todos os aspectos, diferindo apenas na posição hierárquica ocupada por suas jurisdições. O art. 10 estende as normas legais a todos os ocupantes de cargos e cargos públicos, obrigando-os a também se comportarem de forma a proteger informações sigilosas, evitar conflitos de interesse e prestar todas as informações às autoridades fiscalizadoras<sup>3,9,14</sup>.

### Conclusão

A Lei n.º 12.813/2013 define conflito de interesses como “uma situação decorrente de conflito entre interesses públicos e privados que possa colocar em risco interesses coletivos ou afetar indevidamente o desempenho de funções públicas”. Essa oposição entre interesses públicos e privados surge apenas quando há dano a interesses coletivos ou a funções públicas, ressaltando que não há necessidade de regularizar o dano ao patrimônio público ou a agente público que tenha ganho financeiro com o conflito. A lei materializa os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção e efetiva princípios constitucionais como a moralidade, a impessoalidade e a



supremacia do interesse público. Ao tipificar condutas e estabelecer sanções rigorosas, a LCI fortalece o regime jurídico de improbidade administrativa e serve como poderoso instrumento de prevenção à corrupção. A correta interpretação e aplicação de seus dispositivos, sempre à luz

da matriz constitucional que redefine o interesse público em função dos direitos fundamentais, são essenciais para promover uma cultura de integridade e transparência no serviço público, afastando as heranças patrimonialistas que historicamente marcaram o Estado brasileiro.

---

## Referências

1. Brasil. Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Diário Oficial da União. 8 out 2002.
2. Brasil. Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Diário Oficial da União. 1 fev 2006.
3. Brasil. Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Diário Oficial da União. 17 maio 2013.
4. Brasil. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. 3 jun 1992.
5. Justen Filho M. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. Rev Trimest Dir Público. 1999;(26):129.
6. Binenbojm G. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3a ed. Rio de Janeiro: Renovar; 2014.
7. Pietro MSZ. Discricionariedade administrativa na constituição de 1988. São Paulo: Atlas; 2016.
8. Carvalho Filho JS. Manual de direito administrativo. 28a ed. São Paulo: Atlas; 2015.
9. Tenenblat F. A ausência de racionalidade da Administração Federal na utilização do Poder Judiciário [tese]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2017.
10. Oliveira JRP. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum; 2009.
11. Morais JLO. Conflito de Interesses no Serviço Público. Brasília: CGU; 2015.
12. Brasil. Decreto n.º 4.187, de 8 de abril de 2002. Regulamenta os Arts. 6o e 7o da Medida Provisória no 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 9 abr 2002.
13. Brasil. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União. 12 dez 1990.
14. Comissão de Ética Pública. Precedentes da Comissão de Ética Pública. Brasília: Presidência da República; 2017.

