



CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Recomendação n.º 3/2020

Sumário: Gestão de conflitos de interesses no setor público.

Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público, de 8 de janeiro de 2020

Em 7 de novembro de 2012, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) emitiu uma recomendação sobre gestão de conflitos de interesses no setor público, considerando a matéria dos conflitos de interesses de importância fundamental nas relações entre os cidadãos e as entidades públicas, e a necessidade da sua adequada prevenção e gestão para promoção da integridade e transparência.

Os pressupostos que presidiram à emissão daquela Recomendação mantêm a sua pertinência, carecendo, no entanto, a mesma de ser revisitada à luz das mais recentes alterações legislativas, designadamente, as introduzidas pelo denominado “pacote da transparência”, aprovado em 2019 e constituído pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos), pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto (Estatuto dos Deputados), pela Lei Orgânica 4/2019, de 13 de setembro (cria a Entidade para a Transparência e aprova o seu Estatuto) e pela RAR n.º 210/2019, de 20 de setembro (Código de Conduta dos Deputado à Assembleia da República).

As orientações e recomendações de Organizações Internacionais, nomeadamente da ONU, da OCDE, da União Europeia e do Conselho da Europa — GRECO, continuam a merecer acolhimento, destacando-se a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, à qual o CPC manifestou adesão, através da sua Nota de 2 de maio de 2018, reconhecendo que existem riscos nas várias interações entre o setor público e o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos, pelo que o reforço da integridade pública é uma missão partilhada por todos.

Considerando que os casos abusivos ou eticamente censuráveis, ou seja, as situações suscetíveis de originar interesses incompatíveis entre a esfera pública e a privada ou entre a prossecução do interesse coletivo e o particular, salienta-se que o conceito de conflito de interesses inclui qualquer situação, real, aparente ou potencial, de sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos que os titulares de cargos públicos, políticos e administrativos, estão obrigados a defender, quer durante o exercício do mandato ou funções, quer mesmo em momento anterior ao exercício ou após a sua cessação.

Neste enquadramento, destaca-se que tanto podem gerar conflitos de interesses situações de trabalhadores que deixam o cargo público para assumir funções privadas, como situações de trabalhadores que detêm interesses particulares que poderão vir a ser incompatíveis com o interesse geral inerente ao futuro exercício de cargo público.

Um sistema de governação robusto, baseado nos valores da integridade, probidade, transparência e responsabilidade é preventivamente fundado nas declarações de interesses e na verificação de incompatibilidades e, casuisticamente, de impedimentos, para suprimir potenciais conflitos de interesses e, conseqüentemente, reduzir a vulnerabilidade das instituições à sua ocorrência.

Deste modo, para prevenção de conflitos de interesses em todas as entidades do Setor Público e ainda em relação a todos quantos participem em decisões, movimentem dinheiros, valores ou património públicos, devem existir obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos, que conjuntamente com sistemas de controlo interno e mecanismos de monitorização e sancionamento dos incumprimentos, sejam aptos a dirimir interesses privados que possam condicionar a prossecução do interesse público.

Nestes termos, ao abrigo do artigo 2.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, em reunião de 3 de dezembro de 2019, O Conselho de Prevenção da Corrupção revoga a recomendação de 7 de novembro de 2012 e delibera recomendar o seguinte:

1 — A todas as entidades do Setor Público e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que tomam decisões, movimentam dinheiros ou valores e intervêm na gestão do património público:

a) Criem e apliquem mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesses, devidamente publicitados, designadamente manuais de boas práticas e códigos de conduta que incluam, também, os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da organização;

b) Incluam nos seus planos de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas, e respetivos relatórios de execução, referência sobre a gestão de conflitos de interesses relativamente a todas as áreas de atuação, com identificação das situações de conflitos de interesses para cada área funcional da sua estrutura orgânica, tendo em conta os resultados de autoavaliações que realizem sobre a respetiva política de gestão de conflitos de interesses;

c) Implementem medidas adequadas a prevenir e gerir situações de conflitos de interesses, reais, aparentes ou potenciais, quer envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para exercer funções privadas, quer trabalhadores que transitam do sector privado para o exercício de cargos públicos e sejam detentores de interesses privados que possam vir a colidir com o interesse geral no exercício de cargo público;

d) Atribuem particular atenção, dado o risco potencial acrescido, às situações de duplas circulações entre o sector público e o privado, designadas por “duplas portas giratórias”, quer do sector privado > sector público > sector privado, quer do sector público > sector privado > sector público;

e) Garantam a subscrição de declarações de interesses, incompatibilidades e impedimentos, pelos dirigentes e trabalhadores, relativamente a cada procedimento que lhes seja confiado no âmbito das suas funções e no qual tenham influência, nas quais assumam de forma inequívoca a inexistência de impedimentos ou de interesses privados que possam colocar em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação;

f) Promovam uma cultura organizacional em ordem à inexistência de situações de conflitos de interesses;

g) Desenvolvam ações de formação profissional de reflexão e sensibilização sobre a temática dos conflitos de interesses, junto de todos os trabalhadores dos serviços;

h) Promovam a responsabilidade individual de todos os trabalhadores, reconhecendo e destacando as boas práticas e os bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes ativas de recusa de contacto e processamento relativamente a procedimentos administrativos em que, sob qualquer forma, tenham um interesse, ainda que através de terceiro;

i) Estabeleçam mecanismos de monitorização da aplicação das medidas tomadas para prevenir e gerir situações de conflitos de interesses, bem como de sancionamento dos casos de incumprimento das obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos;

j) Identifiquem e caracterizem áreas de risco, designadamente as que resultem das situações de acumulação de funções, cujo tratamento deve ser efetuado no âmbito e nos mesmos termos do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e infrações conexas;

k) Assegurem no caso do exercício de cargos públicos em acumulação ou por inerência de funções, a adoção de idênticos procedimentos de controlo que garantam a imparcialidade dos atos praticados, mediante a prévia verificação das situações de impedimento, designadamente as previstas no Código do Procedimento Administrativo e em legislação específica;

l) Observem relativamente a eventuais conflitos de interesses na contratação pública o disposto na Recomendação do CPC, de 2 de outubro de 2019;

m) Estabeleçam situações de obrigatoriedade de declarar o recebimento de ofertas no exercício de funções;

n) Procedam regularmente a uma autoavaliação da respetiva política de gestão de conflitos de interesses através da resposta sequencial às seguintes questões:

Considera que gere adequadamente as situações de conflitos de interesses?

Dispõe de políticas e procedimentos adequados para gerir as situações de conflitos de interesses?

Está a aplicar devida e efetivamente as políticas e procedimentos de gestão de conflitos de interesses?

2 — Aos órgãos de fiscalização, controlo e inspeção do Setor Público que, nas suas ações, incluam a verificação e reporte da matéria objeto da presente Recomendação.

08-01-2020. — O Conselho de Prevenção da Corrupção: *Vitor Caldeira*, Presidente do TC e do CPC — *José F. F. Tavares*, diretor-geral do TC e secretário-geral do CPC — *Vitor Miguel Rodrigues Braz*, inspetor-geral de Finanças — *Maria Ermelinda Carrachás*, secretária-geral do Ministério da Economia — *Amadeu Ribeiro Guerra*, procurador-geral-adjunto — *Rui Patrício*, advogado — *João Amaral Tomaz*, economista.

ANEXO

Recomendação do CPC, de 8 de janeiro de 2020, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público

Sumário:

- 1 — Introdução — enquadramento e noção de conflito de interesses
- 2 — Quadro legal
- 3 — Referências bibliográficas sobre conflitos de Interesses

1 — Introdução — enquadramento e noção de conflito de interesses

A questão dos conflitos de interesses no setor público, a par da problemática da corrupção, com a qual apresenta uma relação direta, tem vindo a assumir um lugar de destaque em Portugal e na Comunidade Internacional.

Na linha das noções que têm sido apresentadas pelos principais organismos internacionais, como a ONU, a OCDE e o GRECO (Conselho da Europa), o conflito de interesses no setor público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Efetivamente, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, a que o CPC aderiu através da Nota de 2 de maio de 2018, reconhece como prioritário a promoção de uma cultura de integridade pública consistentemente alinhada a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e privilegiar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Podem ser geradoras de conflito de interesses situações que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para assumirem funções privadas, como trabalhadores, consultores ou outras, porque participaram, direta ou indiretamente, em decisões que envolveram a entidade privada na qual ingressaram, ou tiveram acesso a informação privilegiada com interesse para essa entidade privada ou, também, porque podem ainda ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores.

A questão da transição ou circulação de trabalhadores que deixam cargos públicos para assumirem atividades privadas, ou vice-versa, tem sido objeto de profunda investigação nos últimos anos, tendo esta temática ganho importância crescente, como é demonstrado pela ampla literatura económica sobre este tema.

As tipologias de transição são normalmente seriadas do seguinte modo:

Tipo 1 — Transição do setor público para o privado;

Tipo 2 — Transição do setor privado para o público;

Tipo 3 — Transição do setor privado para o público e posterior regresso ao setor privado, ou transição do setor público para o privado, com posterior regresso ao setor público, vulgarmente designada por “dupla porta giratória”.

Independentemente do tipo de transição, qualquer deles pode comportar riscos de conflitos de interesses, constituindo o último, em qualquer das suas vertentes, um potencial risco acrescido, quer em termos de corrupção, quer de captura, designadamente a regulatória e a de lobby.

Tem vindo a ser reconhecido em diversos estudos que as situações de circulações do tipo 3, “duplas portas giratórias” (*two-sided revolving doors*), podem consubstanciar um risco potencial acrescido na geração de conflitos de interesses.

Não pode contudo ignorar-se que as circulações entre setores não implicam necessariamente a existência de condutas incorretas ou de corrupção, nem as vantagens a nível da melhoria do funcionamento e desempenho das organizações que podem advir do recrutamento de trabalhadores mais capacitados para o exercício de determinadas funções.

Acresce que em determinadas situações o recrutamento pelo setor público de trabalhadores no setor privado, ou vice-versa, se torna dificilmente contornável quando a oferta de competências é limitada e há uma competição por peritos altamente especializados.

A emergência da questão dos conflitos de interesses nos anos mais recentes tem derivado sobretudo da forma como tem evoluído a relação entre o cidadão e o Estado e, correlativamente, os modelos de organização e gestão das entidades da Administração Pública. Tem sido neste contexto evolutivo que têm vindo a adquirir particular relevo questões como a ética no serviço público, a transparência nos procedimentos, o acesso à informação, bem assim como a eficácia, a eficiência e até a economia na ação administrativa.

A interiorização destes conceitos tem-se traduzido numa mudança de valores e estilo no funcionamento dos Serviços Públicos relativamente a vertentes tão importantes como a cultura organizacional, a prestação de contas e o relacionamento com o cidadão e com a sociedade.

As reflexões e os estudos que as organizações internacionais têm promovido procuram aprofundar o conhecimento sobre esta problemática e as suas diversas dimensões, com o objetivo de identificar e caracterizar as principais áreas de risco e a produção de recomendações dirigidas aos Estados no sentido de os incentivar a adotar políticas tendentes ao controlo, redução e prevenção de tais riscos.

A adequada gestão de conflitos de interesses deve, portanto, encontrar sustentação em valores, princípios e normas éticas comuns de integridade pública, estabelecendo obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos, por parte de todos os que participam nos processos, com capacidade de decisão, e que possam deter potenciais interesses conflitantes. A eliminação daqueles interesses ocorre pela inibição de intervenção em concreto na situação específica caso se trate de impedimento. Logo, a potencial lesão aos princípios da igualdade e imparcialidade é *ab initio* dirimida, o que garante a prossecução do interesse público e a tutela da probidade e da transparência.

Nestes termos, na presença de acumulações autorizadas, nomeadamente as funções exercidas em entidades públicas, entidades sem fins lucrativos, em representação institucional, ou em outra situação prevista na lei, apesar de não integrarem uma situação de conflito de interesses, devem ser sujeitas a controlo e à exigência de declaração prévia de inexistência de impedimentos, por forma a salvaguardar a isenção e imparcialidade no exercício de funções públicas ou de cargos por inerência, apesar de terem subjacente a prossecução do interesse público.

“As situações de conflitos de interesses podem surgir em qualquer lugar e em qualquer momento. Se não forem tratadas corretamente, podem afetar de forma negativa o processo de tomada de decisões, dar origem a escândalos e causar danos em termos de reputação”. (1)

Portugal tem acompanhado este processo, designadamente através da criação e aplicação de um quadro legal que corresponda ao sentido e alcance de tais recomendações, com o intuito de

prevenir a ocorrência de situações de risco desta natureza, embora reconhecendo que o problema dos conflitos de interesses na gestão pública é essencialmente ético.

2 — Quadro legal

O ordenamento jurídico português dispõe de instrumentos normativos que contemplam o controlo dos conflitos de interesses, de que se destacam os seguintes:

Constituição da República Portuguesa relativamente à responsabilidade, aos estatutos e ao regime dos funcionários da Administração Pública;

Código do Procedimento Administrativo;

Regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação por titulares de cargos políticos (Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro);

Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração central, regional e local do Estado (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações posteriores, republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro);

Estatuto do gestor público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com as alterações posteriores, republicado pela Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro);

Regime jurídico das incompatibilidades no âmbito dos estabelecimentos e serviços do Sistema Nacional de Saúde e dos serviços e organismos do Ministério da Saúde (Decreto-Lei n.º 14/2014, de 22 de janeiro);

Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);

Código de Conduta do Governo (em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 21 de setembro);

Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho);

Estatuto dos Deputados (Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto);

Criação da Entidade para a Transparência e aprovação do seu Estatuto (Lei Orgânica 4/2019, de 13 de setembro);

Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República (Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro).

Justifica-se também que se convoquem os princípios consagrados na «Carta Ética da Administração Pública — Dez princípios éticos da Administração Pública», assumindo aqui particular relevância os princípios do serviço público, da legalidade, da justiça, da imparcialidade, da lealdade e da integridade.

3 — Referências bibliográficas sobre conflitos de interesses

A fim de permitir uma reflexão complementar sobre a gestão de conflitos de interesses no Setor Público, o CPC indica de seguida alguns estudos, documentos e relatórios sobre a matéria:

Argandoña, Antonio (2004), *Conflicto de intereses: el punto de vista ético*, Apresentação à XII conferência anual de Ética, Economia e Direção <https://www.ieseinsight.com/fichaMaterial.aspx?pk=1870&id=1&origen=1&idioma=1>

Auteur (s) Collectif (2019), *Argent Publique et Nouvelle Corruption*, Revue Française de Finances Publiques, septembre 2019, Éditeur: L.G.D.S, France

Brezis, Elise (2017), *Legal Conflicts of Interest of the Revolving Door*, Journal of Macroeconomics 52, May 2017: 175-188;

Brezis, Elise & Joël Cariolle (2014), *The Revolving Door Indicator? Estimating the distortionary power of the revolving door*, U4 Brief No. 10 — Chr.Michelsen Institute — <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door>

Controller and Auditor General (2007), *Managing conflicts of interest: guidance for public entities*, Controller and Auditor-General — <https://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities>

Feund, Daniel (2017), *Access All Areas — When EU Politicians become lobbyists*, Transparency International EU, 31 January 2017 — <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>

Government of Canada (2006), *Conflict of interest and post-employment code for public office holders*, Government of Canada — [https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/publications/Documents/InternalReports/2006 %20Conflict%20of%20Interest%20and%20Post-employment%20Code%20for%20Public%20Of fice%20Holders.pdf](https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/publications/Documents/InternalReports/2006%20Conflict%20of%20Interest%20and%20Post-employment%20Code%20for%20Public%20Office%20Holders.pdf).

Matthew Jenkins (2015), *Conflicts of Interest Topic Guide — Compiled by the Anti-Corruption Help Desk*, Transparency International, 20 April 2015—https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Conflicts_of_Interest.pdf

OCDE (2017), Recommendation on Public Integrity. Paris. OCDE, — <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

OCDE (2014), Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection — <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>

OCDE (2010), Post Public Employment — Good Practices for Preventing Conflict of Interest, Published on August 23 — <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1575384228&id=id&accname=oid036482&checksum=D6E5A5887E5ABBEE0BB8C16F279516C2>

OCDE (2009), Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis, OCDE, [https://oecdinfo.oecd.org/info.aspx?app=OLIScot&Ref=GOV/PGC/ETH\(2009\)2/REV1](https://oecdinfo.oecd.org/info.aspx?app=OLIScot&Ref=GOV/PGC/ETH(2009)2/REV1)

OCDE (2005), Guidelines for managing conflict of interest in the public service, Policy brief, OCDE, <https://www.dgaep.gov.pt/media/0602010000/Paperguidelinesconflictsofinterest.pdf>

OCDE (2005), Managing Conflict of Interest in the Public Sector: a Toolkit, OCDE, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>;

OCDE (2003), Managing Conflict of Interests in the Public Sector — Guidelines and country experiences, OCDE, <https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service-9789264104938-en.htm>

Oficina Anticorrupción (2009), Conflictos de intereses: Disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción, UNDP Argentina — <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conflictodeintereses.pdf>

Oficina Anticorrupción (2019), Ética pública y conflictos de intereses — Estudio para su prevención y su adecuada gestión, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina — https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_oa_2.0_v2.pdf;

ONU (2003), United Nations Convention Against Corruption — https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Reed, Quentin (2008), Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them, U4 — Chr. Michelsen Institute, <https://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them>

<https://www.cambridge.org/core/books/conflict-of-interest-in-global-public-and-corporate-governance/3F5DC38A72AA1941D79B705AA4C1BF90>

Stiglitz, George J. (1971), The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1):3-21

Tabakovic, Hans & Thomas G. Wolman (2018), From revolving doors to regulatory capture? — Evidence from patent examiners, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 24638, Issued May 2018

Transparency International (2010), Regulating the revolving door, Transparency International Working Paper, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_06_2010_regulating_the_revolving_door

Transparency International (2012), Money, Politics, Power: Corruption risks in Europe, Transparency International, Berlin, <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2012-Corruption-Risks-In-Europe.pdf>

Tribunal de Contas Europeu (2012), Relatório Especial n.º 15/2012 — Gestão de conflito de interesses em agências da EU selecionadas, (2012/C 368/06) *Jornal Oficial da União Europeia* de 28.11.2012 — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52012SA0015/> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SA0015&from=PT>

Vlassis, Dimitri (2007), The United Nations Convention Against Corruption: a Fundamental Tool to Prevent Conflict of Interest, ONU,

<https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/39368014.pdf>

Zalaquett, José (s.d), Conflictos de intereses: Normas e conceptos — <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/17363/20544/>

(¹) Relatório Especial n.º 15/2012 do Tribunal de Contas Europeu sobre a gestão de conflitos de interesses em Agências da UE selecionadas.