



Proc.: 02556/18

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

PROCESSO: 02556/18– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Requerimento
ASSUNTO: Requerimento - Impugnação ao Instituto da Quarentena - Código de Ética dos Servidores do TCE-RO
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
INTERESSADO: Charles Adriano Schappo - CPF nº 430.354.859-68
Miguel Garcia de Queiroz - CPF nº 079.968.882-72
RESPONSÁVEL: Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
ADVOGADO: Miguel Garcia de Queiroz - OAB-RO 3320
RELATOR: PAULO CURI NETO
GRUPO: I
SESSÃO: Nº 40 de 13 DE AGOSTO DE 2018.

EMENTA: CÓDIGO DE ÉTICA. QUARENTENA PROFISSIONAL. CONFLITO DE INTERESSES. As vedações constantes dos incisos III e IV do Código de Ética dos Servidores objetivam mitigar o risco de conflito de interesses que possam comprometer a integridade, independência e objetividade das atividades e fiscalizações, em face da possibilidade do acesso e uso de informações privilegiadas e relacionamentos relevantes obtidos em razão do exercício recente de função pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de requerimento dos servidores aposentados CHARLES ADRIANO SCHAPPO e MIGUEL GARCIA DE QUEIROZ, visando impugnação às vedações contidas no artigo 10, incisos III e IV, da Resolução n. 99/TCE-RO-2012 (Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I - Reconhecer a improcedência do requerimento subscrito pelos ex-servidores Charles Adriano Schappo (Auditor de Controle Externo aposentado) e Miguel Garcia de Queiroz (Auditor de Controle Externo aposentado) quanto às pretendidas alterações no Código de Ética;

II - Cientifique-se desta decisão os requerentes via publicação no DOe-TCE-RO; e

III - Arquive-se.



Proc.: 02556/18

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, PAULO CURI NETO (Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Presidente, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA; a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausente, justificadamente, o Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Porto Velho, 13 de agosto de 2018.

(assinado eletronicamente)

PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

PROCESSO: 02556/18– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Requerimento
ASSUNTO: Requerimento - Impugnação ao Instituto da Quarentena - Código de Ética dos Servidores do TCE-RO
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
INTERESSADO: Charles Adriano Schappo - CPF nº 430.354.859-68
Miguel Garcia de Queiroz - CPF nº 079.968.882-72
RESPONSÁVEL: Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
ADVOGADO: Miguel Garcia de Queiroz - OAB-RO 3320
RELATOR: PAULO CURI NETO
GRUPO: I
SESSÃO: Nº 40 de 13 DE AGOSTO DE 2018.

1. Versam os presentes autos sobre Requerimento dos servidores aposentados CHARLES ADRIANO SCHAPPO e MIGUEL GARCIA DE QUEIROZ, visando impugnação às vedações contidas no artigo 10, incisos III e IV, da Resolução n. 99/TCE-RO-2012 (Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia).

2. Os dispositivos mencionados preceituam vedações de natureza ética ao servidor que deixa de ocupar cargo no Tribunal de Contas, proibindo, no período de 3 anos a contar do afastamento, intervir junto ao Tribunal em favor de terceiros, atuar como representante de interesse alheios no Tribunal ou ainda prestar qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou função.

3. Alegam os representantes que os dispositivos em questão padecem de vício formal e material, já que um ato administrativo – Resolução – estaria restringindo o exercício da advocacia, nos termos dos artigos 5º, inciso XIII e 22, inciso XVI, e 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal. Entendem que há violação à competência da União e ao livre exercício de qualquer trabalho.

4. Por fim, requerem alterações no Código de Ética dos Servidores do TCE-RO, nos moldes transcritos a seguir:

a) “Declarar a nulidade dos incisos III e IV, do art. 10 do Código de Ética dos Servidores do TCER, em razão de eiva de inconstitucionalidade dos efeitos produzidos, por violação à reserva de competência da União para legislar sobre o exercício de profissões (art. 22, XVI, CF), ao livre exercício de qualquer trabalho ou profissão (art. 5º XIII, CF), bem como ao postulado da valorização do trabalho e ao livre exercício da atividade econômica (art. 170 caput e Par. Único, CF);

b) Em pedido alternativo, na hipótese de decidir pela manutenção dos dispositivos impugnados, inserir o Parágrafo Único no art. 10 do Código de Ética dos Servidores/TCER, para fim de ressaltar a não incidência das vedações em relação ao exercício das atividades de advocacia.

5. É o necessário relato.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

1. O requerimento ora analisado atende aos requisitos formais, nos termos do art. 30 da Lei estadual n. 3.830/2016.

Acórdão ACSA-TC 00019/18 referente ao processo 02556/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

3 de 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

2. Os requerentes se insurgem contra as normas constantes dos incisos III e IV do art. 10 da Resolução n. 99/TCE-RO/2012, alegando sua inconstitucionalidade pelo fato de ser ato administrativo. Aduzem que as vedações estariam a impedir o livre exercício da advocacia, o que somente poderia ser feito mediante lei.

3. Vejamos o teor das normas impugnada:

Resolução n. 99/TCE-RO/2012

Art. 10. Após deixar o cargo, o servidor do Tribunal de Contas não poderá:

I – atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo no qual tenha atuado como servidor ativo;

II – divulgar ou fazer uso de informação privilegiada ou estratégica, ainda não tornada pública pelo Tribunal, de que tenha tomado conhecimento em razão do cargo ou função;

III - intervir, direta ou indiretamente, ou representar em favor do interesse de terceiros junto ao Tribunal, no período de 3 (três) anos, a contar do afastamento do cargo ou função; e

IV - 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 função, no período de 3 (três) anos, a contar do afastamento.

4. Conforme ressalta José Matias-Pereira (**Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4 ed. pp. 93-94), a promoção da ética nas organizações não é fácil, ressaltando que “*a definição de padrão ético faz parte de um movimento internacional para garantir a confiança das pessoas nas instituições e dar segurança aos seus quadros para que possam exercer suas funções em toda a sua plenitude*”. Ainda segundo o autor, um programa de promoção da ética eficaz envolve:

Gestão: criação de condições sólidas para o serviço público, por meio de uma política efetiva de recursos humanos que contemple uma instância central voltada para a ética;

Orientação: engajamento das lideranças, códigos que expressem valores e padrões e socialização profissional, por meio de educação e treinamento; e

Controle: quadro normativo que garanta a independência dos procedimentos de investigação e processo, prestação de contas e envolvimento do público.

5. Portanto, a gestão da ética perpassa pela definição de valores éticos e normas de conduta e mecanismos para assegurar a efetividade. Os Códigos de Conduta do Tribunal de Contas contêm princípios, normas de conduta e mecanismos de controle. Normas de conduta são orientações de comportamentos e proibições que são desdobramentos práticos dos princípios éticos para que estes sejam alcançados de maneira concreta.

6. Esse rol de comportamentos apropriados deve responder aos principais riscos (ameaças ou vulnerabilidades) ao comportamento ético, de maneira a sustentar confiança pública.

7. Na condição de entidade de fiscalização, o servidor do Tribunal de Contas está suscetível a situações de conflito de interesses. Com efeito, em entidades de fiscalização é esperada a existência de várias circunstâncias específicas que suscitem interesses pessoais que podem comprometer (real ou potencialmente) a organização. A ISSAI-30 exemplifica as seguintes:

Interesses pessoais

Acórdão ACSA-TC 00019/18 referente ao processo 02556/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

47. As circunstâncias em que os interesses pessoais do pessoal da EFS podem prejudicar a independência ou a objetividade são exemplificadas a seguir:

- a. entrar em negociações de emprego com a entidade auditada ou com outra entidade que a EFS tenha uma relação contratual ou outro tipo de relação;
- b. ser responsável por trabalhos de auditoria ou opiniões, cujo resultado possa ter um impacto sobre os interesses financeiros ou outros interesses próprios;
- c. engajar-se em negócios externos ou outras atividades que não sejam de auditoria com respeito a uma entidade auditada ou a outra entidade que a EFS tenha uma relação contratual ou de outra natureza, cujo resultado possa ter um impacto em seus interesses financeiros ou outro interesse;
- d. ter um interesse financeiro direto na entidade auditada ou em outra entidade que a EFS tenha uma relação contratual ou de outra natureza.

(INTOSAI. ISSAI 30 – Código de Ética. Tradução: Tribunal de Contas da União. 2016)

8. As situações de risco acima relacionadas podem afetar valores fundamentais ao bom funcionamento da instituição, dentre os quais o princípio da integridade (agir honestamente, confiavelmente, de boa fé e no interesse público) e o princípio da independência e objetividade (ser livre de circunstâncias ou influências que afetem ou possam ser vistas como capazes de afetar o julgamento profissional e agir de maneira imparcial e sem viés), conforme definição constante da Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI 30.

9. Especialmente no setor público, a preocupação não se restringe a conflitos de interesses que podem ameaçar a objetividade e a independência da entidade de fiscalização no exercício da função pública, mas também após o afastamento do cargo. Isso porque o acesso a recursos, informações privilegiadas (sensíveis e/ou confidenciais), influências e relacionamentos relevantes obtidos em razão da função pública e de trabalhos realizados na entidade podem ser utilizados para favorecer interesses pessoais mesmo após o afastamento da função – o que configura relevante situação de risco que pode afetar a confiança pública no órgão ou entidade.

10. Um auditor de controle externo, por exemplo, no desempenho regular de suas funções sujeita-se a situações que facilitam relacionamentos com pessoas e entidades fiscalizadas e isto torna-se um fator de risco para a integridade, independência e objetividade dos trabalhos. Não é incomum servidores desta casa, reconhecidamente qualificados, receberem propostas de trabalho em entidades/pessoas fiscalizadas com quem mantêm relacionamento frequente. Essas propostas podem incluir, explícita ou implicitamente, o objetivo de intervir junto a fiscalizações e processos do Tribunal de Contas, condição facilitada pelo fato de o agente ser ou ter sido recentemente servidor desta instituição.

11. O respeito à integridade como princípio ético no setor público implica que agentes públicos não usem sua posição (atual ou anterior) para obter favores ou benefícios pessoais para si ou para terceiras partes.

12. Um dos objetivos explícitos do Código de Ética, autorizado no art. 99-C da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, é “*estabelecer regras básicas sobre conflito de interesses e restrições às atividades profissionais posteriores ao exercício do cargo*” (art. 4, V, da Resolução n. 99/2012/TCERO). As normas questionadas pelos servidores aposentados (art. 10, IV e V, do Código de Ética) disciplinam a designada quarentena profissional, mecanismo amplamente aplicado no setor público para a promoção da ética nas organizações públicas para prevenir conflitos de interesse reais e potenciais.

13. Configura-se conflito de interesse quando o agente tem ou pode ter interesse pessoal que pode conduzi-lo a não agir no melhor da entidade pública ou do interesse social, por ter a condição (real ou potencial) de beneficiar-se em razão do acesso a bens, informações, influência e relacionamentos

Acórdão ACSA-TC 00019/18 referente ao processo 02556/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

5 de 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

obtidos em razão do exercício de função pública. Quando potencial, esse conflito pode comprometer a aparência de integridade, independência e objetividade dos trabalhos, diminuindo a confiança pública no Tribunal de Contas, ou até mesmo afetar, no caso extremo, o andamento e o resultado dos trabalhos, quando o prejuízo for real.

14. Portanto, a quarentena profissional objetiva salvaguardar a integridade, a independência e objetividade dos trabalhos de fiscalização. Tais atributos – essenciais para uma entidade de fiscalização – devem ser reais, mas também aparentes para preservar a confiança pública. Dessa forma, o instituto em discussão constitui mecanismo preventivo com relação ao risco de acesso e uso de recursos, informações, influência e relacionamentos obtidos em razão do exercício de função pública para potencial benefício de interesses pessoais (que podem ter natureza financeira ou não).

15. Imaginemos, novamente, a situação acima descrita de servidor poder receber e aceitar proposta de trabalho futuro em entidade ou pessoa fiscalizada. Essa interação enseja o risco de comprometimento aparente ou real da isenção e objetividade dos trabalhos de fiscalização, o que pode diminuir a confiança pública no trabalho e, por consequência, no próprio Tribunal de Contas. Evidentemente, a quarentena profissional não elimina o risco, apenas o mitiga. A natureza preventiva do instituto é sua maior virtude, em um cenário de grave deterioração da confiança pública nas organizações públicas. Mesmo considerando os avanços dos mecanismos repressivos, os “*meios convencionais de repressão legal na maior parte do mundo têm apresentado resultados insatisfatórios*”.

16. Convém, inclusive, que a quarentena profissional seja revisada para contemplar respostas a outras situações de riscos à integridade e independência, como a assunção de cargos por servidor (ainda em atividade) do Tribunal em órgãos ou entidades com quem tenha mantido relacionamento relevante em função de fiscalizações e outros trabalhos (atualmente o Código de Ética veda relações de natureza comercial dos servidores ativos nas entidades auditadas, mas não relações de natureza funcional ou empregatícia).

17. Nesse particular, a quarentena profissional objetiva disciplinar a aplicabilidade de padrões éticos de conduta daquele que integra ou tenha integrado o quadro de pessoal do Tribunal de Contas, definindo comportamentos e vedações aplicáveis no âmbito desta Corte. Não tem o condão de regular o exercício de qualquer profissão privada, que se sujeita aos regulamentos próprios. Servidores públicos, por força da investidura, sujeitam-se a relação especial de sujeição – que se distingue das obrigações gerais que vinculam todos os cidadãos.

18. Agentes públicos submetem-se a obrigações próprias e específicas para salvaguardar o interesse da sociedade (a exemplo da obrigação de declaração anual própria de bens ao órgão ou entidade a que o servidor está vinculado – no âmbito do Poder Executivo Federal, o mecanismo é regulamentado pelo Decreto federal n. 5.483/2005). As vedações e normas de comportamentos contidas no Código de Ética dos Servidores decorrem, do mesmo modo, do regime especial de sujeição e decorrem da supremacia especial que a Administração dispõe sobre os agentes do Tribunal de Contas para assegurar o interesse geral da coletividade. A gestão e controle da ética para salvaguardar a integridade, a independência e objetividade dos trabalhos de fiscalização tem o condão de preservar a confiança pública no Tribunal de Contas.

19. O instituto da quarentena profissional está previsto em vários outros regulamentos administrativos, inclusive no art. 10 do Código de Ética Funcional do Servidor Público do Estado de Rondônia (aprovado pelo Decreto N. 20.785) que se aplica subsidiariamente aos agentes do Tribunal de Contas. *In verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

“Art. 10. O servidor público, inclusive após deixar o cargo, não poderá:

I – (...)

II – (...)

III – Intervir direta ou indiretamente ou representar em favor do interesse de terceiros, junto ao órgão ou entidade onde exerce suas funções, no período de 3 (três) anos após sua aposentadoria, ou de 4 (quatro) meses a contar do afastamento do cargo ou função, exceto a hipótese prevista no inciso I deste artigo; e

IV – prestar direta ou indiretamente qualquer tipo de serviço à pessoa física ou jurídica, com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou função, no período de 3 (três) anos após sua aposentadoria, ou de 4 (quatro) meses a contar do afastamento do cargo ou função.

20. Desde o ano de 2009, as referidas vedações estão previstas em regulamentos de outras entidades de fiscalização, como no Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União – aprovado pela Resolução n. 226, de 27 de maio de 2009 (art. 7º, I a IV) – e no Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – aprovado pela Resolução Normativa n. 73, de 16 de maio de 2012 (art. 19, I a IV, parágrafo único).

21. Dada a relevância e atualidade da matéria, após sucessivos escândalos de corrupção que envolviam o comprometimento de interesses coletivos pela indevida influência de interesses pessoais nas atividades de Estado ou no desempenho da função pública, a regulamentação do conflito de interesses foi institucionalizada no âmbito do Poder Executivo da União pela Lei federal n. 12.813, de 16 de maio de 2016 – conhecida como a Lei do Conflito de Interesses. Esse diploma legislativo contém, como veremos, vedações àqueles se afastam de cargo ou emprego público no Poder Executivo Federal – as quais são semelhantes às previstas na Resolução n. 99/2012/TCERO:

Art. 1º As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei.

(...)

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. (destaquei)

Acórdão ACSA-TC 00019/18 referente ao processo 02556/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

7 de 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

22. A tese principal dos requerentes é que haveria violação à competência da União e ao livre exercício de qualquer trabalho.
23. Associar a disciplina do Código de Ética dos Servidores à regulamentação do exercício de profissão ou atividade privada é, em verdade, uma falsa equiparação. O Código de Ética não disciplina o exercício de profissão ou qualquer atividade privada – esse poder de polícia decorre da supremacia geral da Administração Pública. O objeto das normas de comportamento previsto na resolução é regulação da relação administrativa-especial entre este órgão e as pessoas que, por força de investidura em cargo, tem ou tiveram vínculo administrativo-funcional, com vistas a salvaguardar o interesse da sociedade e proteger a confiança pública nesta entidade de fiscalização.
24. A distinção me parece muito clara, pelos seguintes motivos:
25. a) o Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas decorre do poder disciplinar da Administração e tem fundamento no vínculo especial dos agentes públicos, para salvaguarda do interesse da sociedade e da confiança pública, ao passo que regulamentação de profissão ou qualquer atividade privada, decorre da supremacia geral de regulação da iniciativa privada, cumprindo ao Estado preservar a livre iniciativa;
26. b) a aplicabilidade do regulamento ético dos servidores se restringe às pessoas que integraram o seu quadro de servidores (estendendo determinadas obrigações àqueles que tenham se afastado recentemente do cargo ou função, considerando o conflito de interesses), ao passo que a relação geral de sujeição de regulação da iniciativa privada se aplica a qualquer pessoa como possível destinatária do poder de polícia;
27. c) eventual violação enseja repercussão limitada à relação entre o órgão e o servidor, como a anotação nos registros funcionais de eventual sanção ética na esfera administrativa (recomendação, advertência ou censura pública), ao passo que violações a restrições ao exercício de atividades privativas sujeitam-se ao poder geral punitivo do Estado no âmbito do poder de polícia e, até mesmo, no âmbito penal (no caso de profissões regulamentadas).
28. A disciplina jurídico-administrativa da ética profissional no setor público – que, em nada se confunde com a regulamentação de profissão ou qualquer atividade privada – insere-se na competência legislativa e material dos Estados da Federação, aos quais a Constituição Federal atribuiu o poder de auto-organização (art. 25, caput, §1º, da CF). O princípio da autonomia federativa fornece fundamento formal para a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos e das interdições dele resultantes para salvaguarda do interesse coletivo e proteção da integridade e eficiência da Administração.
29. Com relação à compatibilidade material do instituto, cabe ressaltar que, no ano 2005 o Supremo Tribunal Federal decidiu no sentido de preservar norma de quarentena prevista em diploma estadual para ex-dirigentes de agência reguladora, quando examinou a inconstitucionalidade de diploma legal do Estado do Mato Grosso que excepcionava a regra ao autorizar o exercício de nova função, na própria Administração estadual. Para a Suprema Corte, admitir essa autorização para o exercício de função “*significaria contradizer o sentido da quarentena*”, de modo a possibilitar a “*obtenção de mais informação privilegiada que poderia ser usada em benefício de interesses privados, após o término do período de quarentena, de um ano*” (Plenário, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 30/06/2005).
30. Nesse particular, observa-se que a Corte Constitucional admitiu regra mais restritiva do que a prevista no Código de Ética aplicável aos servidores deste Tribunal.
31. A meu sentir, a quarentena profissional dos servidores do Tribunal de Contas, agora disciplinada pela Resolução n. 99/2012/TCERO, encontra **fundamento material direto** nos princípios administrativos constantes da Carta Federal, notadamente os princípios da impessoalidade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

moralidade. Ao apreciar a constitucionalidade de resolução do Conselho Nacional de Justiça que vedava o nepotismo, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a proibição decorreria dos princípios encartados no caput do art. 37 da Constituição Federal (**ADI 524-ES**, Plenário, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Redator do Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 20/05/2015; **RE 579951/RN**, Repercussão Geral - Mérito, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJE 24.10.2008).

32. Os estatutos dos servidores públicos em geral contêm vedações (genéricas e/ou específicas) ao exercício de determinadas atividades incompatíveis com a função pública, por força de conflito de interesses. Especificamente no ordenamento jurídico do Estado de Rondônia, o art. 155, XVIII, da Lei Complementar estadual n. 68/92, contêm **norma geral** proibitiva do exercício de atividade incompatível com a função pública. Cuida-se de comando legal genérico que se aplica a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

33. Conforme ressalta o Desembargador Gilberto Barbosa em sua obra “*Comentários ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas*” (2017, p. 237), a preocupação com o conflito de interesse já consta das normas estaduais no referido dispositivo legal:

Por seu turno, o inc. XVIII traz duas vedações ao servidor público: (a) que exerce atividade que se contraponha com o exercício do seu cargo ou função; (b) que tenha outra atividade com horário incompatível com a sua jornada diária de trabalho.

A primeira hipótese alcança atividade que se choque com as atribuições do cargo exercido pelo servidor em decorrência do conflito de interesses.

A toda evidência não se pode conceber que, v.g., servidor que ocupa cargo público como engenheiro ambiental mantenha escritório particular de orientação técnica a empresas que, para o funcionamento, necessitem de autorização do órgão onde é lotado.

Indiscutível, no caso do exemplo, o marcado conflito de interesses a impedir a atividade paralela na iniciativa privada, pois palmar o choque com as atribuições do cargo exercido pelo servidor em comento.

Há que se considerar que aquele que ingressa no serviço público firma com a Administração vínculo especial e, por isso, sujeita-se ao comando do seu regime jurídico, em especial no que respeita a deveres e condutas.

Sendo assim, por óbvio, que não poderá o servidor exercer atividades que se choquem com as atribuições do cargo por ele ocupado, ainda que lícitas e fora do horário normal de expediente, isso, não se tenha, dúvida, para resguardo da atividade pública que, como de sabença, deve observar os contornos da moralidade administrativa.

E essa incompatibilidade, não tenho dúvida, persiste mesmo estando o servidor público em gozo de licença para tratar de interesses particulares.

A esse respeito o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido no AgRg em AI 148.488, decidiu que o servidor em gozo de licença para tratar de interesses particulares ainda é servidor ocupante de cargo efetivo, sendo a aludida licença ou qualquer outra espécie de licença mero instrumento de suspensão do exercício das funções do cargo e não do exercício do mesmo.

De se lembrar, ainda, a lição de Caio Tácito no sentido de que as interdições inerentes à qualidade de servidor público nascem com a investidura e somente perecem quando cessa, em definitivo, o vínculo funcional.

34. As vedações temporárias aplicáveis após o afastamento do cargo contidas no Código de Ética dos Servidores (art. 10, I a IV, da Resolução n. 99/2012/TCERO) consistem, dessa forma, **normas especiais** proibitivas do exercício de atividades incompatíveis com a função pública no âmbito, especificamente, das atividades e processos deste Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

35. Pelos motivos acima já expostos, determinadas interdições podem persistir, mesmo após o afastamento do cargo, para salvaguardar o interesse coletivo, quando assim determinado no regime jurídico aplicável, sendo a quarentena profissional o exemplo mais emblemático (mais recentemente percebemos movimento de ampliação do instituto para outros segmentos da Administração Pública, a exemplo da já citada Lei do Conflito de Interesses de 2013).

36. A par da norma genérica contida na Lei Complementar n. 68/92, o aludido Código de Ética está autorizado em lei específica aplicável ao Tribunal de Contas (artigo 99-C da LC n. 154/96). A Resolução deve estabelecer normas de conduta com deveres, vedações e sanções para os seus servidores, para preservar a integridade, dignidade, independência e objetividade, de modo a harmonizar as práticas pessoais com os valores institucionais. Vejamos o teor do dispositivo mencionado:

Art. 99-C. O Tribunal de Contas do Estado instituirá, por meio de Resolução, Código de Ética fixando o processamento, os deveres, as vedações e as sanções para os seus servidores, os quais observarão, no exercício de seu cargo ou função, a preservação do interesse público, a defesas do patrimônio público, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a transparência, a honestidade, a integridade, a dignidade, o respeito, o decoro, a qualidade, a eficiência, a equidade dos serviços públicos, a independência, a objetividade, a imparcialidade, a neutralidade político-partidária, religiosa e ideológica, o sigilo profissional, a competência, o desenvolvimento profissional, bem como nos atos, comportamentos e atitudes reger-se por critério de natureza ética, de modo a harmonizar as práticas pessoais com os valores institucionais. (incluído pela Lei Complementar nº 799/2014);

37. Essa outorga de poderes regulamentares está em consonância com a prerrogativa de autoadministração atribuída constitucionalmente aos Tribunais Judiciários e aos Tribunais de Contas para organizarem seus serviços auxiliares e velarem pela atividade correcional (art. 96, I, “b”, c/c com art. 76, da CF/88). O poder regulamentar da Administração Pública é uma característica típica das relações especiais de sujeição, como as que vinculam os agentes públicos e os órgãos entidades.

38. Conforme ressalta Rafael Munhoz de Mello (Princípios constitucionais do direito administrativo sancionar: as sanções à luz da Constituição Federal de 1988. 2007, p. 163), no “*âmbito das relações de especial sujeição, a Administração Pública deve dispor de poderes normativos mais extensos que aqueles de que dispõe no campo das relações de sujeição geral. Ocorre que o legislador não tem condições de prever e regular todas as obrigações que o ente administrativo poderá ser levado a impor aos particulares que ingressam na seara das relações de especial sujeição*”.

39. À guisa de síntese, concluo:

40. a) As vedações e normas de comportamentos contidas no Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas decorrem do regime especial de sujeição, decorrendo da supremacia especial que a Administração dispõe sobre os agentes do Tribunal de Contas para proteção do interesse coletivo, não se confundindo com a regulação de atividades privadas, trabalho ou profissão, pois se aplicam exclusivamente no âmbito do Tribunal e àqueles que tiveram vínculo jurídico-funcional com este órgão;

41. b) As vedações ao exercício de atividades ao âmbito do Tribunal de Contas após o afastamento da função ou cargo têm o condão de controlar o risco de conflitos de interesse que podem comprometer, de maneira aparente ou efetiva, a integridade, independência e objetividade das atividades e fiscalizações, diminuindo a confiança pública no Tribunal de Contas como entidade de fiscalização – essas vedações estão alinhadas à ISSAI-30, que contém diretrizes e práticas internacionais de entidades de fiscalização no âmbito da gestão da ética e da integridade, bem como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

aos novéis normativos brasileiros voltados à disciplina dos conflitos de interesse na Administração Pública;

42. c) A regulamentação de deveres e vedações por meio do Código de Ética dos servidores se insere na prerrogativa de auto-organização dos entes da Federação (art. 25, caput, §1º, da CF) e tem fundamento material direto nos princípios da impessoalidade e moralidade (art. 37, caput, da CF/88), a exemplo das proibições relacionadas ao nepotismo;

43. d) O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia contém norma geral proibitiva do conflito de interesses (art. 155, XVIII, da LC 68/92), sendo as vedações aplicáveis após o afastamento de cargo ou função no Tribunal de Contas contidas no Código de Ética (art. 10, I a IV, da Resolução n. 99/2012/TCERO) normas especiais e específicas aplicáveis aos servidores desta Corte, cuja elaboração por resolução foi autorizada em lei específica (Lei Complementar n. 154/96, art. 99-C), para preservar a integridade, dignidade, independência e objetividade, de modo a harmonizar as práticas pessoais com os valores institucionais, conforme peculiaridades das atribuições e trabalhos de entidades independentes de fiscalização.

44. Com relação ao pedido dos requerentes de excepcionar o exercício da advocacia das vedações mencionadas nos incisos III e IV do art. 10 da Resolução n. 99/2012/TCERO, penso que descabe implementar essa distinção, porque implicaria importante esvaziamento do sentido da interdição.

45. Como demonstramos acima, a atividade de patrocinar ou atuar mandatário – seja como advogado ou não – de interesses de terceiros em processos ou fiscalizações do Tribunal representa fator de risco de conflito de interesse, uma porta aberta para comprometer potencialmente a independência dos trabalhos de fiscalização ou de uso de informações críticas e/ou influência obtidas em razão do exercício recente de função pública. Do mesmo modo, a prestação de serviços por ex-servidor (de qualquer natureza, incluindo consultorias contábeis etc.) a pessoas e entidades com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo também compromete a integridade da instituição (e do próprio cargo).

46. Basta imaginar a situação de chefe de unidade da Secretaria de Controle Externo que, logo após deixar a função, firme contrato de prestação de serviço de consultoria com entidade ou dirigente da entidade com quem se relacionou até então por meio dos trabalhos de fiscalização da Corte. É evidente que os trabalhos pretéritos de fiscalização e auditoria realizados até então pela unidade de fiscalização do Tribunal estariam sujeitos (sobretudo aos olhos do cidadão e da sociedade a quem o Tribunal deve ser transparente e prestar contas) ao questionamento ou dúvida quanto à integridade, objetividade e independência necessárias a qualquer entidade de fiscalização.

47. A dúvida também corrói a confiança na integridade das instituições. Conforme adverte José Matias-Pereira citando o conhecido Relatório Nolan (relatório apresentado ao parlamento britânico contendo normas de conduta para a vida pública), os governos tornaram-se grandes edifícios de vidro transparente e se “*a sociedade desconfia da integridade dos administradores públicos e dos políticos em geral, não adiante tentar convencê-la de que está errada*” (**Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012).

48. Imperioso destacar que a limitação temporária imposta pela norma não impede o exercício da atividade da advocacia ou qualquer outra atividade de prestação de serviços com quem não tenha estabelecido relacionamento relevante em função do exercício do cargo, ressaltando-se, todavia, a vedação de patrocinar ou representar interesses de terceiros junto ao Tribunal no período de 3 anos. A interdição, como assinalado, é de natureza temporária. À medida em que passa o tempo, presume-se que a influência e relacionamento obtidos no exercício da função, assim como as informações privilegiadas às quais o servidor tenha tido acesso, tenham sua relevância diminuída.

Acórdão ACSA-TC 00019/18 referente ao processo 02556/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

11 de 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
CSA

49. Ressalto, por fim, que o servidor e o ex-servidor podem solicitar orientação da Corregedoria para dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética e/ou consultar para obter orientação e clareza sobre a existência de conflitos de interesse, o que é essencial para a redução dos riscos e fortalecimento da integridade na cultura organizacional (recentemente, a Corregedoria implementou juntamente com a Setic novo canal de comunicação para serviços de orientação e esclarecimento de dúvidas – Sistema de Atendimento ao Servidor – SAS).

I - Pelo exposto, dada a relevância do tema, proponho ao Conselho Superior de Administração reconhecer a improcedência do requerimento subscrito pelos ex-servidores Charles Adriano Schappo (Auditor de Controle Externo aposentado) e Miguel Garcia de Queiroz (Auditor de Controle Externo aposentado) quanto às pretendidas alterações no Código de Ética.

II - Cientifique-se desta decisão os requerentes via publicação no Doe-TCE-RO.

III - Arquive-se.

Em 13 de Agosto de 2018



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR