



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

VOTO

Processo:	00191.000043/2024-71
Interessados:	[REDACTED] [REDACTED]
Cargos:	[REDACTED]; e [REDACTED].
Assunto:	Denúncia anônima. Desvio ético e conflito de interesses decorrentes de suposta celebração de acordo de renegociação de dívida com empresa do setor correlato.
Relator:	Conselheiro BRUNO ESPÍNEIRA LEMOS

DENÚNCIA ANÔNIMA. DESVIO ÉTICO E CONFLITO DE INTERESSES DECORRENTES DE SUPOSTA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA COM EMPRESA DO SETOR CORRELATO. SUPOSTA INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES PRIVADOS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS. MATERIALIDADE NÃO CONSTATADA. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de denúncia anônima proveniente da Plataforma Fala.Br (NUP nº 00122.000001/2024-53), encaminhada à Comissão de Ética Pública (CEP) pela Comissão de Ética da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) - PortosRio, em 8 de janeiro de 2024, em desfavor dos interessados

[REDACTED], ambos funcionários da PortosRio, por possível desvio ético decorrente de atuação em conflito de interesses. A denúncia versa sobre a suposta celebração de acordo para renegociação de dívida entre a PortosRio e a empresa [REDACTED], que atua em setor correlato ao da estatal.

2. A fundamentação da denúncia se baseia em reportagem publicada no Jornal "O Globo" (SEI nº 6095596), em 31 de dezembro de 2023,

[REDACTED] [1]. A matéria jornalística informa que o [REDACTED] na condição de [REDACTED], teria celebrado acordo com a [REDACTED], por meio do qual a empresa pública federal abriria mão de aproximadamente 76 milhões de reais, de um total de 80 milhões, referente a uma dívida da referida empresa

privada com a estatal, o que teria gerado um prejuízo expressivo aos cofres públicos e uma potencial vantagem indevida à empresa devedora.

3. A denúncia menciona, ainda, que o interessado [REDACTED], teria participado de reuniões prévias com a empresa [REDACTED], para tratar do referido acordo, sendo que o mesmo exerceu o cargo de Diretor-Presidente da empresa devedora no período de 1985 a 2000.

4. Nesses termos, a peça acusatória sugere a intermediação de interesses privados na PortosRio por parte dos interessados, configurando possível situação de conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego, conforme previsto no art. 5º, inciso IV, da Lei nº 12.813/2013, *in verbis*:

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

(...)

IV - **atuar**, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou **intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta** ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

5. Tal constatação pode ser inferida a partir da análise da manifestação registrada sob o SEI Id. 4880538, cujo trecho relevante transcrevo a seguir:

De acordo com a reportagem do Jornal O GLOBO (anexo), o [REDACTED] **fechou um acordo com a [REDACTED], abrindo mão de receber 76 MILHOES de uma dívida de cerca de 80 milhões. Ou seja, dando um prejuízo milionário (não é exagero) à CDRJ.** Nós, portuários, empregados da PortosRio (CDRJ), queremos que seja investigado [REDACTED], que também está envolvido. **Em pesquisa no site da PortosRio, no dia 17/04/2023 (anexo), diz que o [REDACTED], foi [REDACTED] da [REDACTED], de 1985 a 2000.** É possível confirmar também no link do site (<https://www.portosrio.gov.br/pt-br/node/2744>). Em anexo também tem registro de reuniões do [REDACTED] com a [REDACTED] nos dias 17 e 18/05/2023. Eles aproveitaram que nesse momento só tem os dois [REDACTED] e fizeram esse acordo vergonhoso, que só beneficia a [REDACTED]. Queremos que sejam apuradas as responsabilidades em todas as esferas e que esse dinheiro volte para os cofres da CDRJ. Informo que essa denúncia será encaminhada ao TCU e à CGU. (destaquei)

6. Com vistas a subsidiar a adequada análise de admissibilidade da denúncia, determinei, por meio do Despacho (SEI nº 6095607), que os interessados [REDACTED] prestassem esclarecimentos preliminares sobre os fatos imputados nas denúncia.

7. Em resposta ao OFÍCIO nº 315/2024/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SEI nº 6129267) e ao OFÍCIO nº 316/2024/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SEI nº 6129337), as autoridades enviaram manifestação conjunta (SEI nº 6178469), acompanhada de anexos (SEI nºs 6178460; 6178462; 6178464; 6178465; 6178467; e 6178468) na qual aduzem, sinteticamente, quanto à conduta detalhada na denúncia que:

- a) diferentemente do que consta na peça acusatória, não se concretizou a celebração de qualquer acordo entre a PortosRio e o [REDACTED];
- b) a Diretoria Executiva da PortosRio, com base em informações das áreas técnicas, e após consulta à Superintendência Jurídica da companhia (SEI nº 6178468), aprovou a proposta de acordo mencionada na denúncia, por considerá-la vantajosa, conforme a deliberação anexada (SEI nº 6178467);

- c) nos termos da referida deliberação, foram levadas em conta, para a aprovação da proposta de acordo, as seguintes circunstâncias do caso: o longo período de tramitação do processo judicial no qual se discute a dívida (vinte e três anos); a alegação da empresa devedora de que não possui condições de pagar o débito, com base em declaração da Receita Federal que atesta ausência de movimentação financeira dessa pessoa jurídica, bem como o valor inicial de judicialização da dívida e o seu correspondente valor atual;
- d) a deliberação foi submetida ao Conselho de Administração da PortosRio, que solicitou informações complementares e não deliberou sobre o assunto, conforme Despacho nº 14/2024/CONSAD-PORTOSRIO, anexado aos autos (SEI nº 6178465);
- e) com vistas a uma solução consensual célere e eficiente para as partes envolvidas, o assunto foi encaminhado à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos - SecexConsenso do TCU e à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal - CCAF;
- f) a SecexConsenso do TCU, em análise prévia de admissibilidade do pleito, entendeu que a demanda não preenche os requisitos estabelecidos nos arts. 2º e 3º da IN-TCU 91/2022 e determinou o arquivamento da Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pela PortosRio (SEI nº 6178464);
- g) a CCAF deixou de analisar o pleito, sob a justificativa de que a competência da CCAF para a mediação de conflitos se estabelece apenas quando há o envolvimento de pessoa jurídica de direito público, e a PortosRio, empresa pública federal, é pessoa jurídica de direito privado (SEI nº 6178462);
- h) o cumprimento de sentença em face da [REDACTED] segue seu curso normal, em razão da não concretização do acordo proposto pela empresa devedora;
- i) a Ouvidoria da PortosRio recebeu denúncia de igual teor e a encaminhou à Corregedoria da companhia, que arquivou referida manifestação, por ausência de elementos mínimos para a instauração de procedimento administrativo disciplinar.

8. É o relatório. Passo à análise dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

9. Após exame dos esclarecimentos preliminares prestados e dos documentos juntados aos autos, passo a fundamentação.

10. Preliminarmente, cabe esclarecer que a CEP é competente para analisar as supostas infrações éticas dos interessados [REDACTED] (SEI nº 6095603) e [REDACTED] dessa empresa pública federal (SEI nº 6095603), nos termos do art. 2º do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) e no art. 2º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, *in verbis*:

CCAAF

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - **presidentes** e **diretores** de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, **empresas públicas** e sociedades de economia mista.

Lei 12.813

Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

I - de ministro de Estado;

II - de natureza especial ou equivalentes;

III - de **presidente**, vice-presidente e **diretor**, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, **empresas públicas** ou sociedades de economia mista; e

IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

11. Superada a análise de competência, insta destacar que o recebimento da denúncia exige a verificação de justa causa, representada pela presença de indícios mínimos de autoria e materialidade, especialmente considerando que a instauração de processo de apuração ética acarreta implicações sobre o *status dignitatis* da autoridade em questão.

12. Outrossim, cumpre ressaltar que a presente análise não abarca investigação de suposta conduta penal, disciplinar ou de improbidade administrativa por parte dos interessados, uma vez que tais competências extrapolam o escopo de atribuições da Comissão de Ética Pública (CEP). Portanto, este voto limita-se à apreciação de eventual conduta antiética por parte dos referidos agentes.

13. Quanto aos fatos em análise, a denúncia anônima aponta, em resumo, a ocorrência de desvio ético e conflito de interesses por parte dos interessados.

14. Segundo a acusação, a PortosRio teria celebrado um acordo com a empresa [REDACTED], no qual a estatal abriria mão de cerca de 76 milhões de reais de uma dívida de 80 milhões de reais, que se encontrava em trâmite judicial há vários anos. Tal medida, segundo a peça acusatória, acarretaria um prejuízo milionário aos cofres públicos, em benefício da empresa devedora.

15. Além disso, a denúncia sugere que a atuação dos interessados configuraria conflito de interesses, nos termos do inciso IV do art. 5º da Lei de Conflito de Interesses, especialmente devido à circunstância de [REDACTED] ter ocupado o cargo de [REDACTED] da empresa devedora no período de 1985 a 2000.

16. Nos esclarecimentos preliminares, os interessados [REDACTED] afirmaram que, ao contrário do alegado na denúncia, não houve celebração de acordo de renegociação de dívida entre a PortosRio e a [REDACTED]. Segundo eles, a Diretoria Executiva da PortosRio, [REDACTED] apenas aprovou uma proposta de acordo entre as partes na Deliberação da 2645ª Reunião da DIREXE, realizada em 21 de novembro de 2023 (SEI nº 6178467).

17. Explicaram que essa deliberação não corresponde a uma decisão final, mas sim a uma aprovação preliminar sujeita a outras instâncias de análise e deliberação. Assim, contrariamente ao afirmado na denúncia, a proposta de acordo sequer foi formalizada com a empresa, mas, antes, submetida a avaliações subsequentes para fins de autorização.

18. Ainda nos esclarecimentos prestados, os interessados apontaram que a deliberação contém as razões que fundamentaram a aprovação inicial da proposta, entre as quais se destacam: o longo período de tramitação do processo judicial, que já perdura por 23 anos; a alegação da empresa devedora de não possuir condições financeiras para liquidar o débito, apoiada por uma declaração da Receita Federal atestando a ausência de movimentação financeira da pessoa jurídica; e a expressiva diferença entre o valor inicial da dívida judicializada e o montante atualizado.

19. Dessa forma, os interessados buscaram demonstrar que a aprovação da proposta de acordo visava apenas à viabilidade de recuperar valores em um contexto de longa inadimplência, sem que houvesse qualquer intenção de favorecer a empresa devedora.

20. É o que se infere da transcrição parcial da citada deliberação (SEI nº 6178467), abaixo:

[...]

DELIBERAÇÃO DA 2645ª REUNIÃO DA DIREXE, DE 21/12/2023

Ao CONSAD,

Considerando a tramitação do feito há 23 (vinte e três) anos e a quantia depositada de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), considerando que a empresa juntou Declaração da Receita Federal, que demonstra não haver movimento financeiro, e por isso alega que a dívida tornou-se impagável, considerando que o valor inicial de judicialização da dívida foi no montante de R\$ 450.440,27 (quatrocentos e cinquenta mil, quatrocentos e quarenta reais e vinte e sete centavos), que atualizado para a presente data remonta o valor de R\$ 3.539.074,79 (três milhões, quinhentos e trinta e nove mil, setenta e quatro reais e setenta e nove centavos), a DIREXE entende ser uma boa proposta e aprova a negociação.

[...]

21. Ambos os interessados esclareceram, ainda, que essa Deliberação da Diretoria Executiva (SEI nº 6178467) foi submetida ao Conselho de Administração da PortosRio, o qual solicitou esclarecimentos complementares à Superintendência Jurídica da companhia, conforme Despacho nº 14/2024/CONSAD-PORTOSRIO, de 15 de fevereiro de 2024, anexado aos autos (SEI nº 6178465), e não deliberou sobre o assunto. Desse modo, no momento atual, o cumprimento de sentença em face da empresa devedora segue seu curso normal, em razão da não concretização do acordo proposto pela empresa devedora.

22. A par dos esclarecimentos apresentados por [REDACTED] e [REDACTED] e dos documentos anexados aos autos, depreende-se que os supostos fatos geradores de conflito de interesses direcionados aos interessados, no bojo da peça acusatória, não encontram amparo nos elementos documentais dos autos, o que seria absolutamente indispensável para o recebimento da denúncia e a instauração do competente processo de apuração ética.

23. Deve-se considerar que o interessado [REDACTED], ao contrário do alegado na denúncia, não celebrou o acordo de renegociação de dívida com a empresa [REDACTED], tampouco detém poder decisório para celebrá-lo de forma autônoma. Isso porque o referido acordo dependeu de aprovação da Diretoria Executiva da PortosRio (SEI nº 6215385), e não apenas dos interessados, além de necessitar da posterior autorização do Conselho de Administração da companhia, que, até o presente momento, não deliberou sobre o tema (SEI nº 6178465). Em virtude disso, a dívida continua sendo discutida no âmbito judicial. Dessa forma, não há qualquer comprovação da prática de ato decisório com o intuito de beneficiar a empresa [REDACTED].

24. Ademais, a mera atuação pretérita do interessado [REDACTED], enquanto Diretor Presidente da empresa devedora no período de 1985 a 2000, por si só, não é suficiente para configurar a materialidade de ato em situação de conflito de interesses. Para que se configure tal situação, é necessário que haja um ato concreto, uma ação explícita nos termos prescritos no art. 5º da Lei nº 12.813, de 2013^[2], que infrinja o dever de impessoalidade inerente à função pública.

25. Importante ressaltar que, embora a análise em questão se refira à admissibilidade da denúncia, a Lei nº 12.813, de 2013, exige a comprovação de materialidade por meio da prática de um ato concreto pela autoridade. Não se pode, portanto, admitir a constatação abstrata de situação de conflito de interesses, baseada em suposições ou na simples sugestão de que a autoridade possa vir a praticar um ato em benefício de terceiros e/ou em detrimento da entidade à qual está vinculada.

26. Em outras palavras, deve-se adotar a presunção (relativa) de que o agente público age de forma isenta no trato com outros agentes da Administração Pública. Sendo essa uma presunção *juris tantum*,

ela só poderá ser derruída mediante prova robusta de que o agente público tenha atuado ou influenciado no processo decisório com o intuito de beneficiar terceiros com os quais mantenha relação privada.

27. Além disso, ressalta-se que, não estando claramente demonstrado o desvio ético nos atos administrativos praticados pelos interessados, não cabe à CEP interferir na decisão administrativa discricionária que envolva a aprovação (ou não) do acordo de renegociação de dívidas, nem avaliar a vantajosidade de tal acordo para a PortosRio, sob pena de o Colegiado extrapolar as atribuições definidas no art. 4º do Decreto nº 6.029, de 2007.

28. Diante do conjunto probatório constante dos autos, constata-se que a denúncia não trouxe elementos suficientes para evidenciar a ocorrência das infrações previstas no art. 5º da Lei de Conflito de Interesses.

29. Nesse contexto, tanto o Código de Conduta da Alta Administração Federal quanto a Resolução nº 17, de 2022, impõem a obrigação de identificar indícios mínimos de materialidade que justifiquem a instauração de processo de apuração de conduta contrária à ética pública, conforme excerto a seguir:

Código de Conduta da Alta Administração Federal

Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes.

Resolução CEP nº 17/2022

Art. 16. O procedimento de apuração de infração ao Código de Conduta será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes, observado o seguinte (...).

30. Sobre o tema em análise, é oportuno revisitar o entendimento consolidado no Processo nº 00191.000569/2018-11, no qual foi reafirmada a exigência de identificação de um acervo probatório robusto, capaz de justificar a instauração de processo de apuração de conduta contrária à ética pública, *in verbis*:

Processo n. 00191.000569/2018-11. Relator: Paulo Henrique dos Santos Lucon.

Eventual condenação por alegado desvio ético cometido por alto funcionário da administração federal, como em análise, impõe sanções restritivas a direitos e, nesse viés, exige um *standard* probatório mais robusto.

Daí decorre a necessidade de a parte que pretende obter um juízo de reprovabilidade “convencer o julgador de que a verdade de sua proposição é altamente provável, mais do que simplesmente ‘mais provável do que não’”, o que se traduz pelo *standard* de prova *clara e convincente*, que é mais rigoroso do que a mera preponderância de provas dos litígios civis comuns, mas menos exigente do que a inexistência de dúvida razoável própria dos processos penais”.

31. Nesses termos, tratando-se de denúncia sem elementos mínimos que justifiquem eventual continuidade de investigações, considero inviável o prosseguimento do feito na CEP, em respeito aos princípios da legalidade e da razoabilidade, que impõem limites à atuação da Administração Pública em relação aos administrados, impedindo-a de prosseguir em procedimentos investigativos flagrantemente desprovidos de fundamentos legais.

32. Ante o exposto, não vislumbro, no caso concreto, elementos mínimos quanto a possível desrespeito aos padrões éticos vigentes, não cabendo instaurar processo de apuração ética neste Colegiado, visto que, em análise preliminar, não foram identificados indícios de materialidade de prática de infração ética nos autos, por parte dos interessados

III - CONCLUSÃO

33. Em face de todo o exposto, considerando-se ausentes os indícios de conduta contrária aos padrões e normativos éticos aptos a ensejar a instauração de procedimento apuratório, em face dos [REDACTED], é que se propõe o **ARQUIVAMENTO** do processo, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

34. É como voto.

35. Dê-se ciência ao interessado, após deliberação do Colegiado.

BRUNO ESPÍNEIRA LEMOS

Conselheiro Relator

[1] Disponível em:

[REDACTED] >
Acesso em: 18 set. 2024. [2] Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e ([Regulamento](#))

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Espíneira Lemos, Conselheiro(a)**, em 25/11/2024, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificado **6194305** e o código CRC **68FE0F07** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0