



VOTO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

Processo:	00191.000078/2023-29
Interessado:	RODRIGO DONATO DE AQUINO
Cargos:	ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)
Assunto:	Denúncia anônima. Supostos desvios éticos decorrentes de obtenção irregular de autorização para realizar um Cursos de Doutorado na Fundação Getúlio Vargas, por meio de Licença por Interesse Pessoal remunerada.
Relator:	CONSELHEIRO EDVALDO NILO DE ALMEIDA

DENÚNCIA ANÔNIMA. OBTENÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAR CURSO DE DOUTORADO POR MEIO DE LICENÇA POR INTERESSE PESSOAL REMUNERADA. PREVISÃO LEGAL. APROVAÇÃO COLEGIADA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de denúncias similares, recebidas pela Comissão de Ética Pública (CEP), em 11 de janeiro de 2023 (SUPER nº 3874984) e 13 de janeiro de 2023 (SUPER nº 3883930), em desfavor do interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO**, **ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)**, as quais narram suposta obtenção irregular de autorização para realizar um Curso de Doutorado na Fundação Getúlio Vargas, com Licença por Interesse Pessoal remunerada.

2. Observe-se que, no tocante às denúncias recebidas, não foram fornecidos quaisquer elementos concretos que pudessem sustentar as alegações apresentadas.

3. Em face do exposto, com vistas a subsidiar a adequada análise de admissibilidade, determinei que fosse oficiado o Presidente do BNDES (SUPER nº 3967933), para providenciar, junto as áreas competentes, as seguintes informações:

a) Foi concedida Licença por Interesse Pessoal remunerada em favor do interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO**? Em caso positivo, favor encaminhar cópia da decisão administrativa e da análise que a fundamentou;

b) Foi autorizado pelo BNDES o custeio de curso de pós-graduação ao Sr. **RODRIGO DONATO DE AQUINO**? Em caso positivo, favor encaminhar cópia da decisão administrativa e da análise que a fundamentou; e

c) A corregedoria do BNDES tem conhecimento de denúncias em desfavor de

RODRIGO DONATO DE AQUINO, ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional, que façam referência à irregularidades na concessão de licença remunerada por interesse pessoal, ou custeio organizacional de curso de pós-graduação? Em caso positivo, solicita-se o compartilhamento de provas.

4. Nessa senda, em atenção ao Ofício 57/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SUPER nº 4007208), fora encaminhado a este Colegiado o Ofício 057/2023 - BNDES GP (SUPER nº 4184681), bem como documentações pertinentes ao caso, dando conta, resumidamente, que: (i) houve a solicitação, do então diretor e servidor de carreira, de concessão do afastamento remunerado; (ii) tal pedido fora deliberado e a aprovação do apoio ao ex-Diretor Rodrigo Donato de Aquino foi realizada em Reunião Ordinária da Diretoria (ROD) no dia 15/12/2022; (iii) o curso de Doutorado Acadêmico em Administração, na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE – FGV) é isento de taxas e mensalidades não sendo necessária a avaliação de seu custeio pelo BNDES, isto é, o benefício consistia em autorização de afastamento para o referido curso, cujo ônus ao BNDES limitava-se à dispensa do servidor; e (iv) após solicitação ao servidor, de manifestação ao MPF, e em face à denúncia de eventual irregularidade, o ex-diretor abdicou ao pleito e sequer usufruiu do direito concedido.

5. Nessa circunstância, por meio do r. Despacho CGAPE/SECEP (SUPER nº 4349752), fora determinado o envio de ofício ao interessado, no sentido de instá-lo a prestar os esclarecimentos preliminares acerca dos fatos constantes na peça acusatória.

6. Em resposta ao OFÍCIO Nº 243/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SUPER nº 4366924), o interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO**, ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do **BNDES** solicitara prorrogação de prazo para encaminhamento de suas manifestações (SUPER nº 4454036), o que fora concedido (SUPER nº 4454732), ante o interesse público, a economicidade processual e a busca pela verdade dos fatos ora apurados.

7. Após, o interessado, em seus esclarecimentos preliminares (SUPER nº 4467614 e 4467622), aduz não ter havido nenhum tipo de desvio de conduta ética nos atos mencionados, alegando, em síntese, que: (i) o assunto se encontra regulado na Resolução nº 3.205/2017 – BNDES e pela IS DIR2 nº 22/2022 – BNDES, sendo o afastamento prolongado, instituto que apoiou dezenas de empregados ao longo dos anos, como importante ferramenta de constituição de conhecimento especializado para o BNDES e um de seus principais diferenciais como instituição estatal de ponta; (ii) o pleito não se constitui em pedido de excepcionalidade das modalidades já existentes, nem mesmo em seus limites temporais, na medida em que respeita estritamente as balizas estabelecidas pelo Item 46, incisos I e II do Anexo à IS DIR2 nº 22/2022 – BNDES; (iii) embora na ocasião do pleito exercesse mandato de Diretor, é empregado de carreira do BNDES, e assim como qualquer outro empregado da instituição, entende que pode pretender ser incluído no programa de apoio a pós-graduação do BNDES, na forma dos citados normativos; (iv) ordinariamente, a proposição para a Diretoria é de competência da APEC – Área de Pessoas e Cultura Organizacional, que recebe os pleitos, os encaminha para as instâncias decisórias, fazendo a análise formal de seus requisitos. Entretanto, entendendo que não seria aceitável utilizar-se, para um pleito profissional de cunho individual, de uma estrutura a ele subordinada, e, em respeito à boa governança, não encaminhou o pleito diretamente à Diretoria, mas sim ao Presidente do BNDES, que atuou como instância prévia de análise do mérito quanto à possibilidade de encaminhamento à Diretoria; (v) jamais utilizou qualquer estrutura a ele subordinada, nem mesmo do seu gabinete, para submissão do pleito; (vi) importa ressaltar que a forma de tramitação do pleito, sem passagem pela APEC e Comitê Gerencial possui precedente no BNDES, não sendo inédita; (vii) o pedido foi submetido pelo Presidente ao Colegiado, na reunião de 22/12/2022, por um Comunicado GP, datado de 15/12/2022 (Anexo II), ocasião em que a Diretoria o apreciou no uso da competência a ela outorgada pela Resolução nº 3.205/2017; (viii) e o colegiado aprovou o pleito, na forma do extrato de ata anexo, (Anexo III), deliberação esta que não contou com sua participação, tendo se retirado da sala. É dizer, o interessado não participou em nenhum nível decisório do processo de pauta, discussão ou deliberação da matéria.

8. Por fim, destaca que tanto nesse caso, como nos casos dos outros pleitos de pós-graduação com afastamento apreciados pela Diretoria do BNDES, notadamente aqueles analisados na ROD de 25/08/2022, os Diretores mantiveram-se sozinhos na sala de reunião, sem a presença da Secretária Geral, de modo que fosse possível debater de forma reservada a respeito da questão, mantendo-se, portanto, um

padrão para todos os pleitos analisados.

9. Ademais, afirma que o pleito se alinhava aos interesses do Banco, na medida em que o projeto de pesquisa apresentado à Diretoria se refere ao tema "medição de efetividade e de produtividade em nível organizacional de times e individual", um dos escolhidos como prioritários pela Diretoria do BNDES, em 7/7/2022, para apoio à pós-graduação com afastamento prolongado, conforme DECISÃO DIR nº 194/ 2022 – BNDES .

10. Outrossim, registra que, não obstante a sua incontestável qualidade, o curso é isento de taxas e mensalidades, não havendo, portanto, custo para o BNDES além da remuneração do empregado no período de afastamento, acrescentando que:

"Por fim, cabe esclarecer que o fato de o pleito ter sido encaminhado no final da gestão e não quando da abertura da chamada do programa de pós-graduação, em meados de 2022, apoia-se no já destacado conflito de interesses existente na utilização de uma estrutura institucional subordinada ao Diretor. Fundamenta-se ainda na evidente inconveniência de uma concorrência com os demais empregados. O pedido só foi realizado quando todas as vagas definidas pela Diretoria já haviam sido destinadas, evitando com isso que se cogitasse qualquer favorecimento, por quebra da isonomia. Ademais, o pedido ocorreu quando, em curso a preparação para troca da Administração do BNDES pelo governo então eleito, já estava no horizonte minha substituição da função de Diretor, com meu retorno ao quadro de empregados do banco, ocasião em que se tornaria possível o seu afastamento para a realização da pós-graduação."

11. É o minucioso relatório. Passo à análise de admissibilidade.

II – FUNDAMENTAÇÃO

12. Entendo que, diante do conjunto probatório constante dos autos, já é possível realizar a análise de admissibilidade da denúncia, conforme explico a seguir.

13. É oportuno lembrar que, para o recebimento de denúncia, há necessidade de identificação de indícios mínimos de autoria e de materialidade pela prática de ato desrespeitoso ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCA AF) e demais normas pertinentes.

14. De acordo com as informações prestadas (SUPER nº 3874984), verifica-se que o interessado ocupou, à época dos fatos, o cargo de **Diretor da referida empresa pública**, estando, portanto, submetido à competência desta CEP consoante o art. 2º, III, do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCA AF):

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.*

(com destaque)

16. Partindo-se desses axiomas, verifico que os supostos fatos geradores das situações de violadoras de preceitos éticos, direcionados ao interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO , ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do BNDES**, não encontram o devido e imprescindível 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.

17. Ao contrário, identifico a solidez dos argumentos e do acervo probatório juntado nos autos para defenestrar a suposta situação de infração ética suscitada, conforme demonstrado nos autos.

18. Observe-se que as imputações que lhe foram direcionadas decorreram de uma denúncia sem respaldo no alicerce probatório, uma vez que, ademais de ter sido aprovada, não pelo interessado, mas pelo

Colegiado daquela entidade, não haveria custeio por parte do BNDES, e sequer houve fruição do benefício, senão, vejamos teor do ofício do Gabinete do atual presidente do BNDES (SUPER nº 4184681):

"a) Foi concedida Licença por Interesse Pessoal remunerada em favor do interessado RODRIGO DONATO DE AQUINO? Em caso positivo, favor encaminhar cópia da decisão administrativa e da análise que a fundamentou.

Conforme será explicado a seguir, em dezembro/2022 foi aprovada a concessão de Afastamento Prolongado Remunerado ao então Diretor, com a previsão de início de gozo em julho/2023, nos termos do Excerto de Ata da ROD nº 50/2022 (Anexo XV). O material encaminhado para avaliação da Diretoria consta dos Anexos XIII e XIV à presente.

Outrossim, **informa-se que o empregado abdicou de tal benefício, não chegando a fruir do mesmo, após questionamento formulado pelo [REDACTED], no âmbito do levantamento de informações solicitadas pelo Ministério Público Federal.**

b) Foi autorizado pelo BNDES o custeio de curso de pós-graduação ao Sr. RODRIGO DONATO DE AQUINO? Em caso positivo, favor encaminhar cópia da decisão administrativa e da análise que a fundamentou.

Conforme informado pelo próprio empregado em seu pleito (Anexo XIII) o curso de Doutorado Acadêmico em Administração, na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE – FGV) é isento de taxas e mensalidades não sendo necessária a avaliação de seu custeio pelo BNDES."

19. Por oportuno, transcreve-se parte dos esclarecimentos prestados pelo interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO** sobre o assunto em relevo (SUPER nº 4467614) , *in verbis*:

"Ordinariamente, a proposição para a Diretoria é de competência da APEC – Área de Pessoas e Cultura Organizacional, que recebe os pleitos, os encaminha para as instâncias decisórias, fazendo a análise formal de seus requisitos. Ocorre que, é evidente, que não seria aceitável que eu me utilizasse, para um pleito profissional de cunho individual, de uma estrutura a mim subordinada.

Em respeito à boa governança, portanto, não encaminhei o pleito diretamente à Diretoria, mas sim ao Presidente do BNDES, que atuou como instância prévia de análise do mérito quanto a possibilidade de encaminhamento à Diretoria. Consequentemente, tão pouco a estrutura do gabinete que me atendia como Diretor foi utilizada para a submissão do pleito, assim como nenhuma estrutura da organização a mim subordinada foi acionada.

Ressalte-se que a forma de tramitação do pleito, sem passagem pela APEC e Comitê Gerencial possui precedente no BNDES, não sendo inédita.

O pedido foi submetido pelo Presidente ao colegiado, na reunião de 22/12/2022, por um Comunicado GP, datado de 15/12/2022 (Anexo II), ocasião em que a Diretoria o apreciou no uso da competência a ela outorgada pela Resolução nº 3.205/2017.

O colegiado aprovou o pleito, na forma do extrato de ata anexo, (Anexo III), deliberação esta que não contou com minha, tendo me retirado da sala. Portanto, não participei em nenhum nível decisório do processo de pauta, discussão ou deliberação da matéria.

Vale notar que tanto nesse caso, como nos casos dos outros pleitos de pós-graduação com afastamento apreciados pela Diretoria do BNDES, notadamente aqueles analisados na ROD de 25/08/2022, os Diretores mantiveram-se sozinhos na sala de reunião, sem a presença da Secretaria Geral, de modo que fosse possível debater de forma reservada a respeito da questão, mantendo-se, portanto, um padrão para todos os pleitos analisados.

Ademais, o pleito se alinhava aos interesses do Banco, na medida em que o projeto de pesquisa apresentado à Diretoria se refere ao tema medição de efetividade e de produtividade em nível organizacional de times e individual, um dos escolhidos como prioritários pela Diretoria do BNDES, em 7/7/2022, para apoio à pós-graduação com afastamento prolongado, conforme DECISÃO DIR nº 194/ 2022 – BNDES.

Um outro ponto a se destacar, é que programa de MSc & PhD em Administração da EBAPE foi pontuado pela Capes com a nota máxima (7). Somente 3 dos 60 programas de Mestrado/Doutorado avaliados no país no último quadriênio obtiveram tal pontuação. O curso tem a duração de 48 meses e, não obstante a sua incontestada qualidade é isento de taxas e mensalidades, não havendo, portanto, custo para o BNDES além da remuneração do empregado no período de afastamento. "

20. Oportunamente, ressaltada a independência de instâncias, cabe consignar trecho de Decisão da Corregedoria do BNDES que arquivou as denúncias acerca do tema (SUPER nº 4298935):

"Conforme o registro em Ata da reunião da Diretoria, os membros do colegiado (responsáveis pela deliberação, à época) consideraram que os requisitos normativos para concessão de apoio à pós-graduação estavam atendidos;

Não há que se afastar a competência originária da Diretoria do BNDES para o estabelecimento de normas gerais de administração de pessoal, podendo esta decidir sobre afastamento (remunerado ou não) de empregados do Banco, a partir de sua avaliação;

Outras chamadas específicas e pontuais para apoio a cursos com afastamentos prolongados podem ser (e, de fato, são) autorizadas pela Diretoria, como as chamadas ocorridas nos últimos anos relacionadas ao Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da Escola Superior de Guerra (ESG);" (com destaque)

21. Em detida análise, tais documentos e explanações afastam qualquer dúvida acerca da legalidade e lisura na conduta adotada pelo interessado, cuja apuração, nesta seara, restringe-se à eventual descumprimento de normativos éticos atinentes aos ocupantes da alta administração executiva federal.

22. Outrossim, a documentação amealhada indica que a abdicação à fruição do benefício remete a tentativa de evitar eventuais "questionamentos" ou mácula à imagem institucional.

23. Como se observa dos acontecimentos acima narrados – e da documentação anexada - não há que falar nas supostas infrações éticas. Deveras, reitera-se que as atribuições deste Colegiado estão taxativamente previstas no art. 4º do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, abaixo reproduzido:

"Art. 4º À CEP compete:

I - atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública;

II - administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:

a) submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento;

b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;

III - dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o [Decreto no 1.171, de 1994](#);

IV - coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal;

V - aprovar o seu regimento interno; e

VI - escolher o seu Presidente."

24. Neste cenário normativo, resta-me concluir que não há espaço para a CEP realizar trabalho de auditoria das deliberações colegiadas do BNDES, sobretudo porque, ao examinar as condutas do interessado, não encontrei indícios de provas que demonstrem a ocorrência de desvio em relação às regras deontológicas éticas. Ressalto, ainda, que o resultado desta análise não tem o condão de interferir nas apurações das outras esferas, mas, tão-somente refere-se às normas deontológicas éticas.

25. Dessa forma, no que tange à conduta do interessado, concernente às supostas infrações éticas, por solicitar formalmente benefício de apoio à pós-graduação, nada fora detectado, de forma que, o prosseguimento da apuração, nesta seara, perpassaria tal escopo, tendo em vista que, como exposto, não cabe à CEP imiscuir-se nos fatos relacionados à típica gestão de pessoas que compõem a Administração Pública federal, sob pena de extrapolar suas atribuições estatuídas no art. 4º do Decreto nº 6.029, de 2007.

26. Assim, ante o quadro probatório carreado aos autos, adoto as relevantes premissas do voto do Conselheiro Paulo Henrique Lucon ao relatar o Processo nº 00191.000519/2020-40 (SEI nº 2389883), prolatado na 227ª Reunião Ordinária desta CEP, realizada no dia 30 de março de 2021, que esclarece a necessidade de amparo indiciário para justificar o recebimento das peças de representação na esfera ética. Naquela oportunidade, o d. Conselheiro destacou que "*De início, é oportuno enfatizar que o recebimento da peça representativa exige amparo indiciário, que se consubstancia em evidências mínimas de autoria e*

de materialidade pela prática de ato desrespeitoso ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF), não se dedicando a análise de admissibilidade à discussão do mérito, mas sim à confirmação, ou não, de indícios de autoria e materialidade".

27. Vale, ainda, pontar que, conforme consta do Processo nº 00191.000832/2019-44, em voto aprovado na 233ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de outubro de 2021, a instauração de processo de apuração ética, ante à falta de indícios poderia configurar abuso de autoridade, nos termos da Lei nº 13.869, de 2019, que, em seu art. 27, aponta como indevido “*requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa*”.

28. Constatou-se, portanto, que não há, nos autos, provas cabais sobre ilícitos praticados pelos interessados, não se podendo falar, conseqüentemente, na prática de condutas antiéticas de autoria das autoridades, nos moldes aqui relatados.

29. Ante o exposto, considero inexistentes os indícios de suposta violação ética nos fatos apresentados à CEP, uma vez que, após realizadas as devidas análises e buscas por indícios de materialidade, foi possível concluir pela inexistência de qualquer irregularidade na conduta do interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO**, ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do **BNDES**, e nesse sentido sugiro o arquivamento dos autos.

III – CONCLUSÃO

30. Em face de todo o exposto, considerando ausentes os indícios de conduta contrária aos padrões e normativos éticos, aptos a ensejar a instauração de procedimento apuratório, propõe-se o **ARQUIVAMENTO** do feito em face do interessado **RODRIGO DONATO DE AQUINO**, ex-Diretor de Pessoas e Cultura Organizacional do **BNDES**, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

31. É como voto.

32. Dê-se ciência da presente decisão ao interessado.

EDVALDO NILO DE ALMEIDA
Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Nilo de Almeida**, **Conselheiro(a)**, em 25/01/2024, às 15:39, 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 verificador **4789489** e o código CRC **CE2C9982** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

