



VOTO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

Processo:	00191.001012/2022-75
Interessado:	JOSÉ GOMES DA COSTA
Cargo:	ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB
Assunto:	Denúncia anônima. Suposto desvio ético decorrente de assédio, conflito de interesses e irregularidades em contratações.
Relator:	CONSELHEIRO EDVALDO NILO DE ALMEIDA

DENÚNCIA ANÔNIMA. SUPOSTO DESVIO ÉTICO DECORRENTE DE ASSÉDIO, CONFLITO DE INTERESSES E IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÕES. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE MATERIALIDADE. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO. MATÉRIA EXTRAPOLA COMPETÊNCIA DA CEP. DECISÃO INTERNA CORPORIS. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de denúncia anônima encaminhada a esta Comissão de Ética Pública (CEP), pela Comissão de Ética do Banco do Nordeste do Brasil (SUPER nº 3731203), em 4 de novembro de 2022, em desfavor do interessado **JOSÉ GOMES DA COSTA, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)**.

2. Resumidamente, em relação ao interessado, a denúncia aponta para suposta ocorrência das seguintes condutas: **(i)** assédio moral decorrente de eventual interferência das chefias na concessão das funções comissionadas; **(ii)** troca de gestores, com desvio de finalidade, apenas no intuito de fazê-los cumprir as decisões e interesses sinalizados pelo então Presidente; e à **(iii)** contratação de empresas, sem licitação e com custos mais onerosos.

3. Preliminarmente, cabe salientar que a denúncia veio desacompanhada de qualquer documento comprobatório acerca das alegações feitas pelo denunciante; e que as questões elencadas não configuram nenhuma das situações de conflito de interesses, no exercício do cargo ou emprego, previstas no art. 5º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, *in verbis*:

"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."

4. Ante o exposto, com vistas a subsidiar a adequada análise de admissibilidade da denúncia ora apresentada, determinei que fosse oficiado o interessado **JOSÉ GOMES DA COSTA, ex-Presidente do BNB** (SUPER nº 3738553), com o envio de cópia integral dos autos, permitindo-lhe, assim, a apresentação de esclarecimentos preliminares acerca dos fatos relatados, **no prazo de 10 (dez) dias úteis**, a contar do recebimento do ofício.

5. Regularmente notificado, o interessado prestou esclarecimentos iniciais (SUPER nº 3851318), sinteticamente, informando que:

- (i) a denúncia anônima não possui qualquer lastro probatório e a documentação colacionada demonstra que é inverídica e desprovida de razoabilidade;
- (ii) o que se extrai do quadro resumo (fl. 5 e seguintes, SUPER nº 3738553) é a ausência de tipicidade formal na conduta da administração em relação aos empregados, uma vez que, ao comparar a função anterior dos empregados citados na denúncia com a situação atual registrada nos seus respectivos assentos funcionais, não se detecta conduta abusiva, ação repetida de mudanças de funções ou mesmo qualquer ato de exclusão;
- (iii) os resultados produzidos pela ação da Administração não acarretaram gravidade, restrição ou lesão de direitos, em nada se amoldando ao tipo normativo de assédio moral;
- (iv) que o rodziamento de gestores, no âmbito do BNB ou de qualquer empresa, é procedimento de praxe de governança e sobre isso o Banco consolidou uma vasta regulamentação interna do processo de gestão de pessoas;
- (v) as decisões de remanejamento e seleção de empregados são adotadas pelo consenso de uma equipe de gestores, de acordo com as especificidades técnico-hierárquica de cada unidade do Banco, tendo como premissa a decisão colegiada, a observância de normas predefinidas e a transparência;
- (vi) a dinâmica de licitação e contratação no âmbito do BNB possui rito operacional fidedigno à legislação cogente e segue uma governança ampla, perpassando pelo crivo da legalidade, oportunidade e conveniência nos diversos colegiados de decisão;
- (vii) é pertinente informar que o BNB realizou licitação nos termos do edital 141/2021, conquanto a licitação fracassou, e nessa senda o acordo de operacionalização firmado entre o BNB e a Camed Microcrédito e Serviços (disponível na íntegra em www.bnb.gov.br/aceso-a-informacao/parcerias), firmado em junho de 2022, e com vigência de 24 meses, foi a solução jurídica possível para a necessária continuidade do

serviço de operacionalização do microcrédito;

- (viii) o referido acordo está enquadrado nos termos da Lei nº 13.303, de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- (ix) Quanto à acusação de conflito de interesses perante os atos decisórios do Conselho Deliberativo da CAMED, certamente é mais adequado que àquela instituição apresente os esclarecimentos pertinentes junto a essa CEP, ressaltando que, no que concerne ao BNB, as decisões da Diretoria Executiva sobre o acordo de operação do Microcrédito se perfectibilizaram dentro da legalidade e da segurança jurídica requerida, de sorte que, mesmo desconsiderando o voto questionado pelo denunciante, o pleito seria aprovado.

6. Acrescenta ainda, acerca dos questionamentos de contratos e licitações, que:

"(...) o que se observa do caso em referência é exatamente o oposto do cenário desenhado pelos pressupostos do conflito de interesse, visto que permitir a operacionalização do microcrédito pela CAMED SERVIÇOS teve o exato propósito de evitar prejuízos ao desempenho da função pública. Prejuízos esses imponderáveis. (art 3º, Lei 12.813/2013 combinado com o princípio Pas de nullité sans grief- não se declara a nulidade se for possível demonstrar a inoccorrência de prejuízo)

17. Seguindo esse raciocínio, como dimensionar os efeitos de uma suspensão abrupta do crédito oferecido a micro e pequenos empreendedores e a mini e pequenos produtores rurais no Nordeste? Numa rápida reflexão, é razoável inferir que as consequências para o agente produtor nordestino seriam bastante graves. Não se pode olvidar que os riscos sociais atinentes à questão eram de alto impacto tanto para o Governo Federal, quanto para a sociedade em plena retomada econômica pós-pandemia.

18. Em relação aos contratos dos serviços da [REDACTED] e do professor [REDACTED], repise-se que tais processos foram submetidos aos crivos de conformidade da lei de licitação, notadamente quanto ao enquadramento nos requisitos de contratação direta. Os atos decisórios da administração do Banco do Nordeste relativamente a essa pauta foram embasados em documentos técnicos, notadamente parecer jurídico, e em decisões colegiadas, conforme alçadas definidas em normativos internos."

7. Por fim, acerca do processo de seleção e entrevista de funcionários para as diversas funções de comissão no BNB, o interessado aduz que é falaciosa a acusação do denunciante de que a meritocracia e a transparência não são observadas; destacando que o Banco dispõe de regras claras e minudentes sobre os critérios de ascensão funcional, competências técnicas, instruções para trilhas de desenvolvimento de competências, publicidade das concorrências, canal para esclarecimento de dúvidas, entre outros mecanismos, com vistas a assegurar, a todos os candidatos, a participação isonômica nos processos seletivos com total transparência do processo e o prestígio à meritocracia.

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

II - FUNDAMENTAÇÃO

9. Após exame dos documentos juntados aos autos, bem como esclarecimentos prestados, antecipo ser possível firmar juízo de admissibilidade, conforme explico a seguir.

10. Inicialmente, constata-se a competência da CEP para prosseguir com a apuração, uma vez que o interessado **José Gomes da Costa** ocupou o cargo de Presidente do BNB, nos termos do art. 2º, III, do CCAAF, *in verbis*:

"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;

11. Numa análise preliminar, verifica-se que a questão gira em torno de suposto assédio moral decorrente de influência das chefias na concessão das funções comissionadas; troca do gestores realizadas com desvio de finalidade; e contratação de empresas, sem licitação e com custos mais onerosos; o que restou afastado tanto pela documentação em análise, quanto pelos esclarecimentos do interessado (SUPER nº 3851318) em confronto com as normas éticas vigentes.

12. Verifica-se, também, que não consta, nos autos, nenhum documento que sirva de suporte ou mesmo indício de que tenha havido eventual conduta antiética praticada pelo interessado, especialmente no que tange às nomeações e exonerações para os cargos de confiança.

13. Aqui, importa reiterar que não cabe à CEP a análise da legalidade dos atos administrativos realizados pelo gestor público, no âmbito de sua competência legal, em respeito à autonomia administrativa dos órgãos e à discricionariedade inerente ao cargo de administrador público, não cabendo à CEP nenhum tipo de ingerência em questões consideradas de natureza *interna corporis*, conforme citado à folha 24 do Ementário de Precedentes¹ desta Comissão, brevemente apresentados abaixo:

Processo nº 00191.000453/2017-92 - Denúncia contra Presidente Anatel. Relator Conselheiro José Saraiva. Seleção interna de candidatos para provimento de cargo em comissão. Discricionariedade do gestor. Instância administrativa. Matéria extrapola a competência desta CEP. Arquivamento.

Processo nº 00191.000199/2020-28. Consulta formulada pela Comissão de Ética da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Relator: Conselheiro Ruy Altenfelder. Dúvida jurídico-administrativo. Organização administrativa nos órgãos e entidades. Matéria interna corporis. Extrapola a competência da Comissão de Ética Pública.

Processo nº 00191.000200/2019-81. Consulta. Comissão de Ética da Companhia Docas do Estado de São Paulo. Relator: Conselheiro José Saraiva. Viabilidade de se incluir no regulamento interno da Companhia dispositivo que proíba a nomeação de agente público censurado. Matéria administrativa. Decisão interna corporis. Resposta ultrapassa a competência deste colegiado.

14. Sendo assim, a movimentação interna de servidores, bem como promoção ou nomeação para cargos de confiança é ato discricionário do gestor, sempre nos limites de sua competência e respeitados os preâmbulos legais, estando afastada desse tipo de matéria qualquer interferência por parte da CEP.

15. No que tange às supostas situações de conflito de interesses, também assiste razão ao interessado, uma vez que, para além de inexistir conflito em abstrato, não há que falar em conflito público-público, consoante transcrito de seus esclarecimentos preliminares:

"14. Quanto à acusação de conflito de interesse perante os atos decisórios do Conselho Deliberativo da CAMED, certamente é mais adequado que aquela instituição apresente os esclarecimentos pertinentes junto a essa Comissão de Ética Pública. No que concerne ao Banco do Nordeste, as decisões da Diretoria Executiva sobre o acordo de operação do Microcrédito se perfectibilizaram dentro da legalidade e da segurança jurídica requerida, de sorte que, mesmo desconsiderando o voto questionado pelo denunciante, o pleito seria aprovado.

15. Precisamente sobre as arguições de conflito de interesse no âmbito desse processo, é indubitável que haverá conflito de interesse quando um confronto entre as esferas pública e privada prejudica o interesse coletivo. Assim, o simples confronto entre o interesse público e o privado não configura efetivamente uma situação de conflito. Para que exista essa caracterização, é necessário que esse confronto de interesses implique prejuízo para o coletivo ou para o desempenho da função pública. (art 3º, Lei 12.813/2013)

16. Mutatis mutandis, o que se observa do caso em referência é exatamente o oposto do cenário desenhado pelos pressupostos do conflito de interesse, visto que permitir a operacionalização do microcrédito pela CAMED SERVIÇOS teve o exato propósito de evitar prejuízos ao desempenho da função pública. Prejuízos esses imponderáveis. (art 3º, Lei 12.813/2013 combinado com o princípio Pas de nullité sans grief- não se declara a nulidade se for possível demonstrar a inocorrência de prejuízo)

17. Seguindo esse raciocínio, como dimensionar os efeitos de uma suspensão abrupta do crédito

oferecido a micro e pequenos empreendedores e a mini e pequenos produtores rurais no Nordeste? Numa rápida reflexão, é razoável inferir que as consequências para o agente produtor nordestino seriam bastante graves. Não se pode olvidar que os riscos sociais atinentes à questão eram de alto impacto tanto para o Governo Federal, quanto para a sociedade em plena retomada econômica pós-pandemia."

16. No mesmo sentido, as ilações referentes à desclassificação de entrevistados em processos seletivos, assim como atinentes aos processos licitatórios e de contratação, restam afastadas da competência de análise deste Colegiado, isto porque, assente nos julgados que não cabe à CEP análise ou apuração sobre atos administrativos ou licitações que demandem auditorias e perícias.

17. Ratificando o entendimento, trago à luz decisão firmada no Ética - Voto 99, constante do Processo nº 00191.000057/2017-65 (SUPER nº 4599271), expedido na 12ª Reunião Extraordinária da CEP, realizada em 9 de agosto de 2021 na CEP, ao julgar que " (...) não é atribuição desta Comissão de Ética Pública a realização de perícias e auditorias em processos licitatórios, até em razão do fato de que tal exame não teria como destino a busca por infrações éticas, devendo a representação dispor de informações mínimas que possam indicar uma falta ética ou, mesmo, apontar os meios possíveis para a obtenção dos indícios necessários à sustentação dos fatos apontados. Não basta, portanto, o simples relato de fatos ou conjecturas, são necessárias provas ou elementos viáveis que sustentem as acusações éticas".

18. No que tange às considerações feitas, deveras, 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."

19. Neste cenário normativo, resta-me concluir que não há espaço para a CEP realizar trabalho de auditoragem das licitações, ou mesmo investigação dos supostos contratos e eventuais prejuízos que pudessem ter causado, 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.

20. É dizer, cabendo à CEP apurar as infrações deontológicas éticas ou pertinentes à situação de conflito de interesses, adentrar no caso em comento perpassaria tal escopo, vez que implicaria em imiscuir-se nos fatos relacionados à ordinária gestão interna das atividades desenvolvidas pela Administração Pública federal, extrapolando as atribuições estatuídas no art. 4º do Decreto nº 6.029, de 2007.

21. Neste pormenor, vê-se detidamente que, quanto aos fatos em análise, tem-se denúncia desacompanhada de qualquer prova fática que tenha o condão de sustentar o nexos causal ensejador da violação de preceitos éticos.

22. Constata-se, assim, que as supostas condutas narradas carecem de sustentação fática, consubstanciando-se em mera argumentação, uma vez que não encontram o devido e imprescindível amparo nos elementos documentais amealhados, o que seria absolutamente indispensável para o recebimento da denúncia e a instauração do competente processo de apuração ética.

23. Por fim, os fatos relatados que ensejariam, em tese, a suposta violação de preceitos éticos, permaneceram tão-somente no campo teórico, sem qualquer alicerce probatório, levando-me a concluir, assim, com uso dos termos do mesmo precedente supra mencionado Processo nº 00191.000109/2020-07 - (SUPER nº 4599636) por sua lucidez conclusiva:

"Afinal, deve-se adotar a presunção (relativa) de que o agente público atua de forma isenta perante outros agentes da Administração Pública. Assim, por permitir prova em contrário, tal presunção *juris tantum* somente poderia ser derruída mediante prova que indicasse a atuação/influência do agente público no processo decisório norteado pelo interesse de beneficiar terceiros que com ele mantivessem relação privada.

Em outras palavras, o potencial conflito de interesses, no caso concreto, não pode ser presumido, sob pena de causar prejuízos ao agente público de boa-fé."

24. Face ao exposto, tem sido posicionamento recorrente do Colegiado da CEP que é **imperiosa a identificação de acervo probatório robusto** para justificar a imposição de sanções éticas, a exemplo do registrado no Processo nº 00191.000519/2020-40 (SUPER nº 4561859), de relatoria do então Conselheiro Paulo Lucon, em voto prolatado na 201ª Reunião Ordinária, de 21 de janeiro de 2019.

25. Ainda, em sintonia com tal deliberação, tem-se o inscrito no art. 18 do CCAAF, *in verbis*:

"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.**" [destaquei]

27. Nesse diapasão, tratando-se de denúncia anônima e não encontrados indícios suficientes que justifiquem a apuração, inexistem razões para continuidade do presente apuratório, restando-me concluir que não há espaço para a CEP instaurar processo de apuração ética, sobretudo porque, ao examinar as condutas atribuídas ao interessado **JOSÉ GOMES DA COSTA, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil**, não se encontram indícios de provas que demonstrem a ocorrência de desvio em relação às regras deontológicas éticas, nos moldes aqui relatados.

III - CONCLUSÃO

28. Posto isso, diante da insuficiência de indícios capazes de sustentar um processo de apuração ética e inobservância à Lei nº 12.813, de 2013, em face do interessado **JOSÉ GOMES DA COSTA, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil**, voto pelo **ARQUIVAMENTO** do presente procedimento no âmbito da CEP, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

29. É como voto.

30. Dê-se conhecimento da decisão do Colegiado ao interessado.

EDVALDO NILO DE ALMEIDA

Conselheiro Relator

1- Disponível em: [Publicada a 3ª Edição do Ementário de Precedentes da CEP — Planalto \(www.gov.br\)](http://www.gov.br).
Consulta realizada em 25 de setembro de 2023.



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 **4596904** e o código CRC **6422795D** no site:

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

Referência: Processo nº 00191.001012/2022-75

SUPER nº 4596904