



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1217/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103723/2022-93

INTERESSADO: Corregedoria do INMETRO.

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Apuração ética e disciplinar. "Bis in idem". Inexistência.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Decreto nº.6.029, de 1º de fevereiro de 2007 - Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;

2.2. Lei nº.13.869, de 5 de setembro de 2019 - Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade;

2.3. Ementário de Precedentes da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Brasília, 2021, 2 ed., disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/2EdiidoEmentriodePrecedentesversofinal.pdf>>

2.4. Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, Brasília, jan.2021, disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta formulada pela Corregedoria do INMETRO no bojo do Ofício nº. 50/2022/COGER/INMETRO, de 06 de maio de 2022 (2364232), por meio do qual se apresentou caso envolvendo apuração ética e disciplinar relacionadas a denúncia de plágio de trabalho científico e submissão do trabalho plagiado a congresso, com custeio de viagem internacional pelo Inmetro para apresentação do referido trabalho.

3.2. Inicialmente, a Comissão de Ética encaminhou os fatos para apuração pela Corregedoria, que deu início à investigação preliminar. Ato contínuo, deu continuidade ao processo de apuração de infração ética, tendo concluído pela ocorrência de infração ética à instituição, e não à denunciante, motivo pelo qual se firmou, naquele âmbito, Acordo de Conduta Pessoal e Profissional - ACP, na data de 22 de março de 2022.

3.3. Por sua vez, a Corregedoria concluiu pela existência de indícios de autoria e materialidade de infração disciplinar, e determinou a instauração de Processo Administrativo Disciplinar em 31 de março de 2022. Conforme narrativa da Corregedoria, a acusada passou a alegar a ocorrência de *bis in idem* e violação à Súmula nº 19 do STF, visto que o caso já havia sido apurado na Comissão de Ética, e, segundo ela, os mesmos fatos embasavam o procedimento administrativo disciplinar, advertindo a acusada à CPAD de que, no caso de imputação de qualquer penalidade, iniciaria ação judicial alegando abuso de autoridade.

3.4. Diante do quadro fático delineado, a Corregedoria solicitou a

manifestação da Corregedoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do SISCOR, sobre os seguintes pontos:

- 1) As apurações dos mesmos fatos por CPAD e Comissão de Ética podem ensejar a ocorrência de bis in idem, mesmo sabendo-se da natureza distinta das infrações apuradas e das penalidades aplicadas?
- 2) A nosso ver, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional não constitui punição, e sim um compromisso de suspensão de processo de apuração ética caso a acusada mantenha conduta compatível com a moralidade administrativa. Visto não ter havido qualquer punição ou mesmo decisão de mérito no procedimento ético, poder-se-á falar em bis in idem?
- 3) A ameaça de ação por abuso de autoridade por parte da Defesa constitui, por si só, infração?

3.5. Em resposta ao primeiro questionamento, não existe superposição entre as esferas ética e disciplinar, ainda que se trate de apuração relacionada ao mesmo conjunto de fatos. Isso porque a esfera ética, no âmbito do Poder Executivo Federal, tem como objetivo primordial aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes (vide artigo 7º, Decreto nº. 6.029/2007). Já a esfera disciplinar apura a ocorrência de ilícito administrativo disciplinar que, no caso de servidor estatutário, se refere à conduta do servidor que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, contraria dispositivo estatutário, previsto pela Lei nº.8.112/1990.

3.6. A distinção entre as esferas de apuração ética e correcional estão inclusive dispostas no art. 12, § 5º, do Decreto nº. 6.029/2007:

Art. 12. omissis

§ 4º Concluída a instrução processual, as Comissões de Ética proferirão decisão conclusiva e fundamentada.

§ 5º **Se a conclusão for pela existência de falta ética, além das providências previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, as Comissões de Ética tomarão as seguintes providências, no que couber:**

I - encaminhamento de sugestão de exoneração de cargo ou função de confiança à autoridade hierarquicamente superior ou devolução ao órgão de origem, conforme o caso;

II -- encaminhamento, conforme o caso, para a Controladoria-Geral da União ou unidade específica do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o [Decreto n o 5.480, de 30 de junho de 2005](#), para exame de eventuais transgressões disciplinares; e

III - recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir. (sem grifos no original)

3.7. Reforçando que se tratam de duas instâncias diferentes, há entendimento no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, às fls. 202/203, de que é possível cometer infração ética desvinculada do desempenho do cargo:

"(...) Nesse sentido, a moralidade a que o servidor deve alinhar-se é aquela interna à Administração Pública, vinculada ao exercício de suas funções, isto é, associada ao exercício do cargo público, à função pública. Os atos da vida privada que não repercutam direta ou indiretamente na vida funcional do servidor não ferem a moralidade administrativa, apesar de, em tese, violarem a moralidade comum do seio social.

Assim, possível descumprimento de regra da moral privada não significa, por si só, violação à moralidade administrativa. Ressalta-se que tais condutas privadas podem ser censuráveis nos códigos de ética funcional, mas não na via disciplinar."

(...)

Desse modo, as condutas da vida externa do servidor desvinculadas da função pública não são passíveis de sanção disciplinar, podendo receber censura apenas nos códigos de ética profissionais (no serviço público federal, vale o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal). De forma diversa, caso a conduta infracional ofenda ao princípio da moralidade administrativa, poderá ser enquadrada neste inciso IX do art. 116 do Estatuto ou em outras disposições disciplinares da lei, caso configure conduta específica do tipo. (grifos nossos)

3.8. A Comissão de Ética da Presidência da República também possui precedente em caso concreto que declara a autonomia da apuração ética diante da esfera disciplinar, constante do Ementário de Precedentes da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, 2 ed., p.35:

iii. Autonomia da apuração ética diante da esfera disciplinar

Processo nº 00191.010130/2016-26. Comissão de Ética da CVM. Relator: Marcello Alencar de Araújo. 179ª Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública, realizada no dia 27 de março de 2017.

O relator apresentou voto nos seguintes termos:

“Esta CEP já se manifestou em hipótese assemelhada, como se observa do precedente indicado a seguir:

“COMISSÃO DE ÉTICA DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. EBC. PC nº 00191.010069/2016-17. Relator: Dr. José Saraiva. Consulta sobre norma de rito processual na instância ética.

O Relator, ao apreciar consulta da Comissão de Ética da EBC sobre a aplicação do disposto na Lei nº 9.784/1999 e 8.112/1991 ao rito processual de apuração de transgressão ética, entendeu que o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal constitui sistema próprio, regido por normas próprias, no caso o Decreto nº 6.029, de 2007, e a Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008.

Destacou que os incisos II e III do § 5º, do art. 12 do citado Decreto, estabelecem que, quando houver reconhecida falta ética, os órgãos desse específico sistema (Comissões de Ética), se o caso, tomarão as providências, no sentido de encaminhar o quanto apurado aos órgãos do controle disciplinar, para verificação dos temas das respectivas competências, relativamente aos fatos que ensejarem a falta ética do servidor, inclusive com possível recomendação de abertura de procedimento administrativo, caso a gravidade do apurado assim exigir. Assim, afirmou haver independência da apuração na esfera ética em relação àquela promovida na esfera disciplinar, com consequências jurídicas diversas e específicas previstas nas respectivas normas de regência. As normas aplicáveis ao rito na instância ética são aquelas previstas na Resolução nº 10/CEP/2008.

Os conselheiros presentes acompanharam, por unanimidade, o entendimento do relator. (grifos nossos)

Desse modo, entende-se que compete às Comissões de Ética dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal aplicar o Código de Ética do Servidor Público Civil, devendo apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes, conforme o disposto no artigo 7º, inciso II, alínea "c", do Decreto nº 6.029/07. Note-se que a Comissão de Ética possui competência para atuar tão somente na seara ética.

Os artigos 17, do Decreto nº 6.029/07, e 16, da Resolução nº 10/08, registram a independência das esferas ética, penal, civil e administrativa (improbidade administrativa e infração disciplinar).

Assim, um mesmo ato/fato pode dar origem a diversas apurações, nas diversas esferas, sem que exista sobreposição, desde que cada uma trate das questões de sua competência. A existência de apuração disciplinar contra o agente público não obsta a apuração de sua conduta sob o ponto de vista da ética pública e vice-versa.”

O Colegiado, pela unanimidade dos presentes, anuiu ao voto apresentado pelo relator." (grifos nossos)

3.9. Dessa forma, partindo da premissa que cada instância atua dentro dos limites da sua competência legal, não existe qualquer correlação ou influência entre as decisões e acordos firmados no âmbito do processo conduzido pela Comissão de

Ética, a exemplo do mencionado Acordo de Conduta Pessoal e Profissional firmado no caso em tela, com os desdobramentos da apuração conduzida pela autoridade disciplinar.

3.10. Com relação à suposta alegação de abuso de autoridade pela Comissão Disciplinar, destaca-se o teor da Lei nº. 13.869/2018, a qual define os crimes de abuso de autoridade cometidos por agente público, e que exige expressamente que o agente público abuse do poder a ele atribuído, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, com a finalidade específica de prejudicar outrem ou para satisfazer mero capricho pessoal. *In verbis*:

Lei nº.13.869/2019

Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade.

3.11. Especificamente no tocante à persecução administrativa, a lei tipifica a seguinte conduta: "Art. 30: Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente: Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa."

3.12. O exercício regular do poder dever de apuração administrativa disciplinar (artigo 143 da Lei nº. 8.112/1990), desde que fundamentado na existência de indícios de autoria e materialidade da infração, devidamente registrados em competente juízo de admissibilidade, afasta a tentativa de tipificação da conduta sob o enfoque da Lei nº. 13.869/2019, a qual exigiria também a comprovação, no caso concreto, de que o exercício da atividade estatal está imbuído do intuito de prejuízo a terceiro ou de satisfação pessoal da autoridade.

3.13. Por fim, o recurso ao Judiciário, por parte do servidor, não pode ser obstado pela Comissão ou pela Administração Pública, já que consiste em exercício regular de direito albergado pela Constituição Federal nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Magna Carta, que assegura a inafastabilidade da jurisdição ou do acesso à Justiça, ao definir que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Da mesma forma, a conduta de acesso ao Judiciário não pode ser tipificada como infração, por se tratar de direito fundamental de todo e qualquer cidadão, cabendo ao Poder Judiciário proceder ao exame das alegações das partes. Por outro lado, enquanto não houver manifestação acerca dos fatos alegados, a Administração Pública deve prosseguir no exercício do seu mister de apuração das irregularidades verificadas no caso concreto, com observância das normas constitucionais e legais.

3.14. Firme em tais fundamentos, conclui-se em resposta à consulta que: i) As apurações dos mesmos fatos por CPAD e Comissão de Ética não enseja a ocorrência de "*bis in idem*", pois se tratam de subsistemas normativos diversos, com finalidades e regramentos específicos; ii) Qualquer acordo ou ajuste firmado no âmbito da Comissão de Ética não possui qualquer correlação ou influência nos desdobramentos da apuração conduzida pela autoridade disciplinar; e iii) É livre o acesso ao Poder Judiciário para exame de lesão ou ameaça a direito, nos moldes do artigo 5º, inciso XXXV, da Magna Carta, por parte do servidor acusado, não podendo tal acesso ser obstado pela Comissão Disciplinar.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/06/2022, às 08:48, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2388136 e o código CRC 3C4EB71E



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Aprovo a Nota Técnica nº 1217/2022/CGUNE/CRG, que apresentou as seguintes conclusões sobre a consulta formulada pelo Inmetro:

i) As apurações dos mesmos fatos por CPAD e Comissão de Ética não enseja a ocorrência de "*bis in idem*", pois se tratam de subsistemas normativos diversos, com finalidades e regramentos específicos; ii) Qualquer acordo ou ajuste firmado no âmbito da Comissão de Ética não possui qualquer correlação ou influência nos desdobramentos da apuração conduzida pela autoridade disciplinar; e iii) É livre o acesso ao Poder Judiciário para exame de lesão ou ameaça a direito, nos moldes do artigo 5º, inciso XXXV, da Magna Carta, por parte do servidor acusado, não podendo tal acesso ser obstado pela Comissão Disciplinar.

Encaminho os autos para a apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 03/06/2022, às 13:57, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2393837 e o código CRC DE93D622

Referência: Processo nº 00190.103723/2022-93

SEI nº 2393837



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 1217/2022/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE (2393837).

Encaminhe-se os autos à DICOR para providências de resposta ao consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 06/06/2022, às 16:57, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2394719 e o código CRC 515EFA3B

Referência: Processo nº 00190.103723/2022-93

SEI nº 2394719