



cujo vídeo mostra o interessado referindo-se ao [REDACTED] como "bandido", afirmando especificamente que: "Se tem um bandido aqui, esse bandido se chama [REDACTED]".

5. No condão, os esclarecimentos iniciais não foram suficientes para o convencimento da inexistência de violação ética, tendo sido instaurado processo de apuração ética por vislumbrar graves as manifestações do interessado [REDACTED], por suposta inadequação ética e falta de decoro, nos termos do Código de Ética - Voto nº 212 (SUPER nº 3602421).

6. Devidamente oficiado a apresentar defesa escrita (SUPER nº 4956721), o interessado assim procedeu, com o envio de sua defesa administrativa (SUPER nº 5066629), arguindo, sinteticamente: a) Exercício da liberdade de expressão; b) Violação do princípio do *non bis in idem*; c) Impossibilidade de subsunção da conduta no Código de Conduta da Alta Administração Federal - CCAAF, posto que quando do fato o servidor não estava investido no cargo de Reitor.

7. Em sua defesa (SUPER nº 5066629), reitera estar respaldado pela liberdade de expressão, arguindo que a legitimidade de um Estado e de um governo teria por pilar, o não embaraço do exercício da liberdade de expressão; e, sua restrição, se descompassada com a razoabilidade, impediria que os cidadãos pudessem participar da administração da coisa pública.

8. Segue no raciocínio argumentativo, aclarando que entende imperioso firmar que o direito de liberdade de expressão não constitui um direito absoluto, por uma questão de coerência interna e da necessidade de harmonia entre os direitos individuais, consoante lição lapidar do Ilustre ex-conselheiro desta Comissão de Ética Pública, Dr. André Ramos Tavares:

“A existência dessas limitações ao direito à liberdade de expressão se explica tanto (i) pela necessidade de harmonia entre os direitos individuais como (ii) por questão de coerência, visto que seria, no mínimo, contraditório se a liberdade de expressão, que é um direito engendrado pelo homem para assegurar e possibilitar sua autodeterminação individual, estivesse em : contradição com essa mesma finalidade, atentando contra o desenvolvimento á da personalidade individual e desrespeitando direitos essenciais à própria personalidade”. (TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 558)

9. Outrossim, avocando a perspectiva da teoria externa dos direitos fundamentais, defende que se poderia vislumbrar a liberdade de expressão em uma perspectiva substantiva e instrumental. A primeira referindo-se ao âmago da liberdade de expressão, traduzida no direito de pensar, firmar uma opinião e a exteriorizar, sem ter que se adequar a modelo ou forma pré-determinada, o que reverberaria na autodeterminação do indivíduo. A segunda, versando sobre os múltiplos meios de ventilar o pensamento construído. Ao que conclui restarem ambas as perspectivas diretamente relacionadas, posto que não haveria liberdade de expressar opiniões, sentimentos, sensações, criatividade, etc., sem um meio fático para "transmissão".

[REDACTED] Ressalta ainda o interessado que, no caso sob apuração, ter-se-ia um servidor, [REDACTED] em pleno exercício do direito à liberdade de expressão conjuntamente com o seu direito de reunião (pacífico e em via pública), o qual estava protestando contra aquilo que entendeu como arbitrário, é dizer,

11. Destaca ademais, que não fora utilizada a rede social, mas sim a oralidade em via pública, junto à comunidade acadêmica que fora participar da manifestação como cidadãos; e que, o vídeo que um terceiro, provavelmente, de um prédio do entorno, realizou a gravação, fora veiculado por um Blog de um particular, sem qualquer contato com a realidade acadêmica do IFRN; donde recorre a precedente desta CEP:

"28. Importa lembrar que a CEP possui precedente (Processo nº 00191.000464/2019-34 - 212ª RO. 10/12/2019) em favor da liberdade de expressão afeto ao docente, no qual se transcreve parte do voto: (...). Todos têm direito a professar suas ideologias e as posições pessoais decorrentes de suas convicções, inclusive a denunciada, independentemente de serem majoritárias ou não, infundadas ou solidamente construídas. E esse não pode ser motivo para promover-se um expurgo das ideias indesejadas. (...)

29. Reitera-se: o servidor, quando do seu legítimo exercício do direito à liberdade de expressão, vindo a criticar a política de governo, não estava investido na figura de representante do IFRN, posto que impediram a sua nomeação. Ele estava como docente e cidadão defendendo aquilo que ele entendia por correto."

12. Nesse condão, reitera que o presente apuratório incorreria na violação do princípio do *non bis in idem*, vez que o objeto dos autos já fora apurado em Processo Administrativo, cuja conclusão fora pelo arquivamento:

"30. O presente princípio apresenta-se como outra garantia fundante do cidadão, constituindo-se, essencialmente, na vedação da aplicação de mais de uma condenação ou de ser processado mais de uma vez pelo mesmo fato, tendo reverberação em sede do Direito Administrativo Disciplinar.

31. A respectiva norma não está contida expressamente na Constituição Federal, sendo considerada derivada do princípio da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal, vindo a se apresentar como um princípio constitucional implícito.

32. É certo que o presente princípio integra o Estatuto de Roma e o Pacto de São José da Costa Rica, no qual o Brasil é signatário:

Estatuto de Roma

Artigo 20

Ne bis in idem

1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, **nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido.**

(...)

Pacto de São José da Costa Rica

Artigo 8º

Garantias Judiciais

(...)

**4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos.**

(...)

(destaquei)

33. Este princípio tem o desdobramento no aspecto processual, em que ninguém pode ser processado mais de uma vez pelo mesmo fato; material, o qual não se pode punir por uma segunda vez em face do mesmo fato; e execucional, em que não se pode executar a sanção, mais de uma vez, pela mesma condenação."

13. Ressaltou que, inobstante a independência de instâncias (ética e correcional), ambas estariam envoltas sob o arcabouço dos processos administrativos, de modo que, para o reconhecimento do *non bis in idem* bastaria ser identificado, no caso concreto, a mesma identidade pessoal, de objeto e da causa de persecução, o que justificaria a exceção de coisa julgada, excluindo o novo processo e a nova sanção, *in verbis*:

"37. Há doutrina nacional que defende a impossibilidade da aplicação da sanção penal e disciplinar quando afeto ao mesmo bem jurídico tutelado: Em razão de uma gênese ontológica comum entre o delito e o ilícito disciplinar, constata-se bis in idem sempre que os tipos prescritivos previstos em cada um dos ramos do direito se refiram a bens jurídicos comuns e a níveis comuns de ofensa a esses bens e a relação especial de sujeição não perfaz instituto suficiente para afastar a consideração de ilegalidade de mais de uma punição para os casos desse jaez.

A uma, à vista de ela não encontrar lastro constitucional para se punir mais gravemente quem se encontre em patamar para com o Estado distinto dos demais indivíduos.

A duas, por não conseguir abstrair-se da concepção de ainda assim se tratar de um mesmo fato, mesmo diante da relação jurídica especial de sujeição, ser factível de punição interna e externa *corporis*, fazendo concluir que se trata de duplo binário punitivo.

38. Em senda de Direito Administrativo Sancionador, o princípio non bis in idem impede que a Administração Pública aplique uma segunda ou mais sanções pela mesma conduta; ou instaure um segundo ou mais processos pelo mesmo fato já punido anteriormente.

39. Com base na normatividade emanada do princípio non bis in idem, já foi defendida a tese deque ocorre sua violação quando há a dupla instauração de processo administrativo disciplinar com fundamento na Lei nº 8.112/90 e em processo administrativo por falta ética, conforme estabelecido pela Resolução nº 10/2008 da Comissão de Ética Pública (CEP), para a mesma conduta praticada pelo servidor público, resultando em uma dupla punição: uma penalidade disciplinar (advertência,

suspensão, demissão, etc.), conforme previsto no art. 127 da Lei nº 8.112/90, e a sanção ética de censura, nos termos enunciado no inciso XXII do Decreto nº 1.171/94.

40. No caso dos atos, o servidor já fora processado, anteriormente, pelos mesmos fatos, no âmbito da Corregedoria vinculada ao MEC, tendo sido arquivado o feito administrativo disciplinar.

41. Com a devida vênia, não há como divergir de que o processo de apuração de falta ética tem natureza de processo administrativo. Tem-se, aqui, o segundo processo administrativo, em face do mesmo servidor para apuração da mesma conduta, afeto ao mesmo bem jurídico, no qual ele já fora absolvido.

42. O presente processo não se sustenta em face da vedação decorrente da normatividade do princípio non bis in idem. Só subsistiria competência para apuração de falta ética caso não tivesse transcorrido um processo administrativo de cunho disciplinar.

43. Percebam que se a Corregedoria do MEC tivesse visualizado falta disciplinar afeita à matéria ética, poderia ter indiciado o servidor com fulcro no art. 116, III (observar as normas legais e regulamentares) c/c com algum dispositivo do Decreto nº 1.171/94.

44. Insiste-se, a única forma de não suceder configuração do bis in idem seria se os fatos apurados no processo administrativo disciplinar fossem diversos da apuração no processo de falta ética. Esse não é o caso dos autos. Estar a tratar dos mesmos fatos, em face do mesmo servidor, com afronta ao mesmo bem jurídico tutelado."

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

## II - FUNDAMENTAÇÃO

15. Acerca da competência da CEP para processamento da denúncia, vale registrar que o interessado ocupa o cargo [REDACTED] equiparado a cargo de natureza DAS-6, nos termos da Portaria nº 121, de 27 de março de 2019, do Ministério da Economia. Dessa maneira, encontra-se incluído no rol das autoridades consignados no art. 2º, II, do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF), conforme abaixo, estando, portanto, jurisdicionado à CEP:

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;**

(destaquei)

16. Preliminarmente, a defesa argumenta a impossibilidade de subsunção dos fatos narrados ao Código de Conduta da Alta Administração Federal - CCAAF, posto que quando do fato [REDACTED].

17. No teor, em que pese, na data dos fatos, o interessado não estar nomeado [REDACTED] já estava eleito. Ademais, sobre essa questão, há entendimento firmado por este Colegiado no sentido de que cabe avocar a competência para a CEP nos casos em que o agente público denunciado é alçado à autoridade integrante da Alta Administração Federal, conforme Voto aprovado por esta CEP, em sua 233ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de outubro de 2021, no bojo do Processo nº 00191.000085/2021-69, brevemente citado abaixo:

"Trata-se de representação encaminhada à Comissão de Ética Pública (CEP) pela Comissão de Ética da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), em 11 de fevereiro de 2021, em face de **LINO SANABRIA**, Reitor Pro Tempore daquela Universidade Federal, por suposta conduta antiética praticada durante condução de disciplina e realização de atividades acadêmicas no semestre letivo de 2020 (SEI nº 2387828).

(...)

**Ocorre que, antes de ter sido concluído o procedimento de investigação na comissão de ética setorial, o representado foi alçado ao cargo de Reitor Pro Tempore daquela Universidade, conforme portaria de nomeação juntada aos autos (SEI nº 2387835), passando, assim, a ocupar cargo registrado como equivalente a DAS-6 pela Portaria nº 121, de 27 de março de 2019, em seu Anexo II, publicada no DOU de 28 de março de 2019, Seção 1, página 13. Dessa forma, a**

autoridade íntegra, desde fevereiro de 2021, a esfera de competência desta Comissão de Ética Pública.

Sobre essa questão, há entendimento firmado por este Colegiado no sentido de que cabe avocar a competência para a CEP nos casos em que o agente público denunciado é alçado à autoridade integrante da Alta Administração Federal.

(...)

Entendo portanto que, embora os fatos relatados sejam anteriores à posse do representado em cargo integrante da Alta Administração Federal, é pertinente a análise da presente questão nesta Comissão de Ética Pública, de modo a afastar qualquer risco de pressão que eventualmente poderia recair sobre os membros da comissão de ética setorial, mantendo-se assim, a lisura do procedimento investigativo." (destaquei)

18. Neste mesmo sentido, torna-se imperioso trazer à colação o Voto aprovado por esta CEP, em sua 190ª Reunião Ordinária, realizada em 19 de fevereiro de 2018, no bojo do Processo nº 00191.000043/2018-22, de relatoria do então Conselheiro, Dr. Mauro de Azevedo Menezes; quando, em consulta acerca da competência para apreciar processos éticos de agentes públicos que se tornaram dirigentes da empresa no curso da apuração ética, deliberou que, a fim de reduzir possíveis pressões e assegurar a imparcialidade, recomendou-se que a denúncia fosse enviada imediatamente à CEP, não havendo a necessidade de realização de qualquer diligência por parte da Comissão de Ética local, nos seguintes termos:

"Trata-se de mensagem enviada em 30/01/2018, pela Comissão de Ética da CAIXA, por meio do qual solicita orientação quanto à competência para apreciar processos éticos de agentes públicos que se tornaram dirigentes da empresa no curso da apuração ética.

(...)

Nesse sentido, se o servidor for ocupante de cargo público previsto no referido artigo do CCAAF, compete à CEP apreciar a denúncia contra ele apresentada. **Logo, em regra, a competência da CEP está adstrita às autoridades abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal.**

**Note-se que, no tocante a supostos desvios de conduta praticados pelos demais agente públicos federais, não abrangidos pelo CCAAF, compete às Comissões de Ética dos órgãos e entidades a apuração mediante a aplicação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (art. 7º, II, c, do Decreto nº 6.029/07), desde que a denúncia contenha os requisitos indispensáveis para a apuração (art. 21 da Resolução CEP nº 10/2008).**

**Ocorre que, conforme relatado na consulta, há denúncias em que o denunciado não era autoridade abrangida pelo CCAAF à época do cometimento da infração, porém, atualmente, tornou-se dirigente da empresa. Nesse casos, em que pese o suposto desvio ético ter sido cometido durante o exercício de cargo não sujeito à competência da CEP, percebe-se que a investigação realizada pela Comissão de Ética local de conduta praticada por uma autoridade poderá trazer constrangimento e até mesmo dificuldades à sua apuração.**

**Nesse contexto, a fim de reduzir possíveis pressões e assegurar a imparcialidade, recomendase que, nas situações em que o agente público tornou-se autoridade abrangida pelo CCAAF após a conduta a ser analisada, a denúncia deve ser enviada imediatamente à Comissão de Ética Pública, não havendo a necessidade de realização de qualquer diligência por parte da Comissão de Ética local. (...)"**

(destaquei)

19. Entendo, portanto, que, embora os fatos relatados sejam anteriores à nomeação do interessado no cargo [REDACTED] é pertinente a análise da presente questão nesta CEP, de modo a afastar qualquer risco de pressão que eventualmente poderia recair sobre os membros da comissão de ética setorial, bem como assegurar a imparcialidade, mantendo-se assim, a lisura do procedimento investigativo.

20. Outrossim, respeitada analogicamente a regra de aplicação das normas vigentes à época dos fatos - *tempus regit actum* - a conduta ora analisada não deixa de submeter-se ao arcabouço ético, nesse aspecto, resta a apuração à luz do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994, combinado com a Resolução CEP nº 10/2008.

21. Cabe acrescentar que a alegação acerca do *bis in idem* arguida pelo interessado, não pode ser aplicada analogicamente ao caso em questão, pois trata de nova instauração de Processo Administrativo Disciplinar, distinta a natureza, portanto, do processo de apuração ética, não se confundindo com a apuração de violação às normas estipuladas pelo CCAAF e pelo Decreto nº 1.171, de 1994.

22. Além disso, *in casu*, cabe lembrar a respeito da independência das instâncias, aplicável na seara ética, donde, entre inúmeros precedentes, destaca-se o Processo nº 00191.010130/2016-26 (Relator:



29. Reforço, aqui, que a liberdade de manifestação do pensamento é imprescindível na construção da sociedade e da Democracia. Caso passemos a realizar patrulhamento ideológico ou caso alguma autoridade ou instituição pública passe a impor um radicalismo discursivo, com o uso dessas instituições e instrumentos públicos, estaremos franqueando espaço para reinar o subjetivismo e a arbitrariedade nas decisões públicas, em detrimento da Democracia, do pluralismo e da sociedade livre.

30. Todos têm direito a professar suas ideologias e as posições pessoais decorrentes de suas convicções, incluindo o denunciado, independentemente de serem majoritárias ou não, infundadas ou solidamente construídas. E esse não pode ser motivo para promover-se um expurgo das ideias indesejadas.

31. Isso não significa, porém, que a liberdade de opinião seja absoluta. Ela encontra diversos limites. Nesse sentido, há de respeitar os direitos dos demais indivíduos, especialmente os direitos de personalidade e de imagem, e deve ser combatida quando ameace importantes interesses individuais, como adequadamente coloca Thomas Scanlon em sua obra *Freedom of Expression and Categories of Expression*, e, por maior razão, quando ameace o próprio interesse público na construção de um espaço plural e democrático.

32. Mais ainda, como registrou Archibald Cox em sua amplamente reconhecida obra sobre o tema [1], a liberdade de expressão não pode prosperar quando ameaçar a própria sobrevivência da nação, que há de ser entendida, aqui, em seus aspectos democráticos de convivência. A Democracia não pode tolerar todo e qualquer ataque, sob a bandeira de um suposto exercício liberado de uma liberdade absoluta de opinião. Também o abuso do direito de manifestação pode e deve ser combatido juridicamente.

33. No caso ora em análise, não é possível concluir haver mácula ao CCAAF, por se tratar de manifestação proferida em via pública, durante protesto pacífico organizado pela comunidade acadêmica, e anteriormente à assunção [REDACTED].

### III - CONCLUSÃO

34. Em face de todo o exposto, analisados os documentos colacionados e considerando os padrões e valores deontológicos no âmbito da ética pública e tutelados pela Constituição Federal, voto pelo IMPROCEDÊNCIA da denúncia no âmbito da CEP, nos termos do art.12, inc.II, "d", da Resolução CEP nº10/2008, em face

[REDACTED] sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

35. É como voto.

36. Dê-se ciência ao Interessado, após deliberação do Colegiado.

**CAROLINE PRONER**

Conselheira

[1] *Freedom of Expression*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1980, p. 4



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Proner, Conselheiro(a)**, em 25/10/2024, às 15:46, 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 **6179383** e o código CRC **39589CBF** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=)