

ou divergências com matérias alheias aos processos em julgamento, com o escopo de proteger a imagem da instituição e manter a confiança do público nos [REDACTED].

2. Infere-se dos autos que foi protocolado um conjunto de representações (SEI nº 4485340, SEI nº 4551737 e SEI nº 4551742) na CEP narrando que o [REDACTED] teria se manifestado publicamente contra o [REDACTED] durante a 28ª Reunião Pública Ordinária da ANEEL, realizada no dia 8 de agosto de 2023, e, em seguida, teria se retirado da sala de julgamento, juntamente com o [REDACTED], impedindo que 33 (trinta e três) processos fossem julgados por ausência de quórum.

3. Na etapa de exame de admissibilidade, a CEP, em sua 264ª Reunião Ordinária, realizada em 4 de julho de 2024, deliberou pelo **arquivamento** das denúncias em desfavor dos interessados [REDACTED], e expediu **recomendações** aos interessados [REDACTED] e [REDACTED], nos termos resumidos da ementa do Ética - Voto 61 (SEI nº 5000633), a cuja leitura se remete:

REPRESENTAÇÕES. SUPOSTAS MANIFESTAÇÕES INDEVIDAS DE [REDACTED] EM REUNIÃO PÚBLICA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA ANEEL. SUPOSTO PREJUÍZO NA DELIBERAÇÃO DE PROCESSOS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. PRESTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO COM RECOMENDAÇÃO.

4. Notificados da referida decisão, os interessados [REDACTED] apresentaram pedido de reconsideração (SEI nº 5911980) para excluir as recomendações expedidas no julgamento em questão, sob as premissas de que seriam contrárias ao art. 12 da Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008 e à jurisprudência da CEP, tendo em vista que para a fase do Procedimento Preliminar (PP) não seria possível expedir as recomendações, tal qual ocorrido no presente caso.

5. Para tanto, argumentam que (SEI nº 5911980):

a) no referido Procedimento (PP), de acordo com a Resolução nº 10, de 2008, poderia ser proferida decisão preliminar que determinaria apenas o arquivamento do feito ou a conversão do mesmo em Processo de Apuração Ética (PAE), de forma que a CEP não teria a faculdade de escolher outras determinações, a exemplo das recomendações e sanções previstas exclusivamente para a fase do Processo de Apuração Ética (PAE); e

b) a impossibilidade de a CEP expedir recomendação na etapa do PP teria sido julgada nos autos do Processo nº 00191.000195/2018-25, de relatoria da Conselheira Suzana de Camargo Gomes, de modo que a recomendação somente deveria ser expedida na fase de decisão final do PAE, após o exercício da ampla defesa e do contraditório, devendo conter caráter geral, com finalidade pedagógica e educativa, admitindo-se, entretanto, em casos excepcionais, a expedição de recomendação específica “*para orientar diretamente um servidor*”.

6. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Primeiramente, cabe esclarecer que o pedido de reconsideração é uma forma de impugnação administrativa destinada a solicitar que o mesmo órgão que emitiu uma decisão a reavalie. Esse pedido deve

ser fundamentado em novos fatos, provas ou argumentos relevantes que não teriam sido considerados inicialmente e que sejam idôneos a influenciar a revisão da decisão.

8. Assim, estabelecidas as premissas acima, passo à análise das teses trazidas pelos interessados [REDACTED] no respectivo pedido de reconsideração que desafia o Ética - Voto 61 (SEI nº 5000633).

9. A primeira alegação consiste na tese de que o art. 12, inciso I, alínea "f", da Resolução nº 10, de 2008, estabeleceria que, no PP, as únicas opções decisórias da CEP seriam o arquivamento do feito ou a conversão do mesmo em PAE. Assim sendo, o referido Colegiado não poderia escolher outras deliberações, a exemplo das recomendações, que seriam previstas exclusivamente para a fase do PAE, nos termos do art. 12, inciso II, alínea "d" da referida norma (SEI nº 5911980, fls. 7-12).

10. Nesse ponto, torna-se imperioso explicar a natureza jurídica da recomendação, prevista na Resolução nº 10, de 2008, e na Resolução nº 17, de 2022.

11. Com efeito, no âmbito do processo administrativo ético, é necessário compreender a natureza jurídica das recomendações, especialmente no que tange à sua classificação como ato administrativo não sancionatório. A recomendação é uma das formas de atuação da Administração Pública, mas, ao contrário de outras medidas, não impõe sanções nem afeta diretamente os direitos do investigado.

12. De acordo com a doutrina de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (40ª edição, Editora Malheiros, p. 426), os atos administrativos podem ser classificados em normas de conduta, normas sancionadoras e atos administrativos propriamente ditos. Entre os atos administrativos não sancionadores, encontram-se, por exemplo, as recomendações, que visam orientar a conduta do administrado sem causar efeitos negativos ou punitivos em sua esfera jurídica.

13. O mesmo doutrinador afirma que as recomendações são, essencialmente, atos administrativos individuais e discricionários, que têm como objetivo sugerir uma mudança de comportamento do administrado, mas sem a imposição de uma pena ou sanção. Como ele bem observa: "A recomendação, por sua natureza, não comporta punição ou efeito desfavorável ao destinatário, sendo um ato voltado à orientação e correção de condutas, sem violar direitos" (idem, p. 426).

14. Além disso, no livro *Teoria do Processo Administrativo Sancionador* (4ª edição, Editora RT, p. 295), Maria Sylvia Zanella Di Pietro classifica as normas administrativas sancionadoras em dois grandes grupos: as que impõem sanções diretas, como multas e suspensões, e as normas não sancionadoras, que visam à orientação e correção de comportamentos sem resultar em penalidades. A recomendação se insere nesta última categoria, pois seu objetivo é dar uma sugestão administrativa, visando a uma melhoria no comportamento do investigado, sem a imposição de qualquer consequência negativa.

15. A recomendação, portanto, pode ser caracterizada como um ato administrativo que não gera efeitos punitivos, o que reforça sua natureza não sancionatória. De acordo com Di Pietro: "As recomendações podem ser entendidas como uma tentativa de evitar a sanção propriamente dita, orientando a conduta do administrado, sem que se produza qualquer alteração no seu status jurídico" (ibidem, p. 295).

16. O ato de recomendar ainda está alinhado com a finalidade educativa e preventiva do processo administrativo ético, conforme indicado por Celso Antônio Bandeira de Mello na obra *Curso de Direito Administrativo* (26ª edição, Editora Malheiros, p. 213), que sublinha que a Administração pode adotar medidas de orientação, como a recomendação, para prevenir infrações, sem gerar qualquer consequência jurídica adversa.

17. O impacto da recomendação no processo administrativo ético é, portanto, mitigado. Ela não interfere na esfera jurídica do investigado de forma punitiva, mas age como um instrumento preventivo à ocorrência do desvio ético, voltado à educação e à melhoria do comportamento administrativo.

18. Em resumo, a recomendação no processo administrativo ético deve ser entendida como um ato administrativo não sancionatório, que não prejudica os direitos dos investigados e não altera sua posição jurídica. Sua principal função é a orientação, visando a correção de comportamentos, sem que isso acarrete em qualquer penalidade.

19. O caráter educativo e não sancionatório das recomendações foi determinante para estender o âmbito de sua aplicação para as deliberações *lato sensu* da CEP e, não somente, quando já instalado o PAE, como pretendem os interessados ao interpretar o art. 12, inciso II, alínea "d" da Resolução nº 10, de 2008.

20. De fato, houve evolução normativa a partir do art. 12, inciso V, do atual Regimento Interno da CEP, aprovado pela Resolução nº 17, de 2022, previu que as deliberações do Colegiado relativas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCA AF) compreenderão a expedição de recomendações às autoridades sob sua competência. Verifica-se que a norma não trouxe qualquer restrição para o âmbito de incidência da recomendação, que deve valer para todas as deliberações da CEP, vale dizer, a recomendação pode ser expedida em quaisquer dos procedimentos, tanto no PP como no PAE.

21. Vale conferir a dicção dos referidos dispositivos:

Resolução nº 10, de 2008

"CAPÍTULO VI
DAS NORMAS GERAIS DO
PROCEDIMENTO

Art. 12. As fases processuais no âmbito das Comissões de Ética serão as seguintes: I - **Procedimento Preliminar**, compreendendo:
(...)
f) decisão preliminar determinando o arquivamento ou a conversão em Processo de Apuração Ética;
II - Processo de Apuração Ética, subdividindo-se em:
(...)
II - **Processo de Apuração Ética**, subdividindo-se em:
(...)
d) deliberação e decisão, que declarará improcedência, conterà sanção, **recomendação** a ser aplicada ou proposta de ACPP."

Resolução nº 17, de 2022

"CAPÍTULO V
DAS DELIBERAÇÕES

Art. 12. **As deliberações da CEP relativas ao Código de Conduta compreenderão:**
(...)
V - expedição de **recomendações** às autoridades sob sua competência; e"

22. Dessa forma, considerando a redação mais recente do art. 12, inciso V, do Regimento Interno da CEP e a natureza não punitiva da recomendação, concluo que ela pode ser expedida em todas as deliberações da CEP, inclusive no presente procedimento preliminar que arquivou o processo em face dos interessados.

23. No particular, ressalta-se que a interpretação acima não permite concluir que houve a revogação da Resolução nº 10, de 2008, mas, isto sim, que houve a sobreposição normativa **apenas no que tange à recomendação**, cuja natureza jurídica permite que ela seja expedida em todos os procedimentos (PP e PAE) julgados pela CEP.

24. Pelos mesmos motivos, **rejeito a segunda** tese dos interessados, vale dizer, de que a CEP não poderia expedir recomendação na etapa do PP, mas somente na fase da decisão final do PAE, isto é, após o exercício da ampla defesa e do contraditório, conforme o Processo nº 00191.000195/2018-25, de relatoria da Conselheira Suzana de Camargo Gomes (SEI nº 5911980, fls. 12-14).

25. Convém lembrar que, quando o Processo nº 00191.000195/2018-25 foi julgado, a Resolução nº 10, de 2008, era a única norma de funcionamento e de rito processual aplicada pela CEP, ainda de forma complementar, tendo em vista que, em sua origem, trata-se de norma criada pela CEP voltada às Comissões de Ética (setoriais), nos termos do art. 1º da referida norma, abaixo transcrito:

Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008

A COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, no uso de suas atribuições conferidas pelo art. 1º do Decreto de 26 de maio de 1999 e pelos arts. 1º, inciso III, e 4º, inciso IV, do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, nos termos dos Decretos nos 1.171, de 22 de junho de 1994, Decreto nº

4.553, de 27 de dezembro de 2002 e tendo em vista a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999,

RESOLVE

Art. 1º Ficam aprovadas, na forma desta Resolução, as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências **no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**, com as alterações estabelecidas pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.

26. De outro lado, atualmente vigora o próprio Regimento Interno da CEP, o qual, como visto, estabelece a expedição de recomendação para as deliberações em geral da CEP, isto é, sem restrição do campo normativo de incidência apenas para o PAE, tal como pretendido pelos interessados [REDACTED] no respectivo pedido de reconsideração.

27. Ademais, acerca da competência da CEP, cabe trazer o disposto no Decreto nº 6029, de 1º de fevereiro de 2007:

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.

Parágrafo único. A CEP contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, à qual competirá prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão.

28. Os dispositivos acima destacados demonstram que as competências da CEP incluem a coordenação e a supervisão do Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal. Ocorre que, para que tais competências sejam implementadas, um dos instrumentos para tanto consiste exatamente na expedição de recomendações aos agentes públicos no intuito de prevenir desvios éticos, em sintonia com os objetivos de promover a integridade, a transparência, a priorização do interesse público e o comportamento ético na administração pública, qualificado por uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

29. Portanto, rejeito a derradeira pretensão trazida no pedido de reconsideração.

30. Diante do exposto, entendo que os pleitos que fundamentam o pedido de reconsideração pelos interessados [REDACTED] não merecem prosperar, pois não foi demonstrada a existência de fatos novos e não foram carreados argumentos relevantes que não teriam sido considerados no momento da prolação da decisão original.

III - CONCLUSÃO

31. Assim, ante o exposto, considerando os argumentos apresentados pelos interessados [REDACTED] e [REDACTED], **VOTO pelo INDEFERIMENTO** do presente **Pedido de Reconsideração**, mantendo-se, pois, íntegro o ato decisório desafiado, **Ética-Voto 61 (SEI nº 5000633)**, inclusive com as respectivas recomendações.

EDVALDO NILO DE ALMEIDA

Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Nilo de Almeida, Conselheiro(a)**, em 17/12/2024, às 14:22, 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 **6281988** e o código CRC **538FA553** no site:

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