

Da relação entre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): a possibilidade de acumulação das sanções éticas com as disciplinares face ao princípio *ne bis in idem*¹

*The relationship between Law nº 8.112/1990 and Code of Ethics of the Civil Servant of the Federal Executive Branch (Decree nº 1.171/1994): the possibility of accumulating ethical and disciplinary sanctions in view of the *ne bis in idem* principle*

*La relación entre la Ley nº 8.112/1990 y el Código de Ética del Servidor del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): la posibilidad de acumular sanciones éticas y disciplinarias en atención al principio *ne bis in idem**

Vítor César Silva Xavier e Paulo Roberto Silva Júnior

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.783>

Resumo: Os microssistemas normativos ético e disciplinar fazem parte do direito administrativo sancionador e da ampla concepção de integridade pública. As obrigações éticas, formalizadas por meio de código, e as disciplinares dos servidores públicos, positivadas, em regra, por lei, são, institucionalmente, supervisionadas pelo Estado e atreladas a sanções previamente estabelecidas. Dentro desse contexto, considerando que as normas éticas e disciplinares fazem parte do conceito abrangente de dever jurídico, o artigo objetiva avaliar se seria possível aplicar, cumulativamente, a um agente público do Poder Executivo federal sanções éticas e disciplinares pela prática factual de uma única conduta. Em tese, a dupla penalização poderia configurar *bis in idem*, o que seria vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, deve-se cogitar da existência de situações graves, em que uma única conduta exige do Direito uma repreensão compatível com a ofensa praticada. Do ponto de vista metodológico, o artigo foi produzido a partir de pesquisa documental, cuja análise incidu, basicamente, sobre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), além de decisões da Comissão de Ética Pública. Ademais, o artigo também se pautou em pesquisa bibliográfica, inclusive com uso da concepção de concurso de infrações oriundas do Direito Penal. Ao final, concluir-se-á que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza a aplicação simultânea de sanções disciplinares e éticas aos agentes públicos do Poder Executivo Federal, mesmo, quando do ponto de vista fático, houver a prática de uma única conduta - sem configurar *bis in idem* -, embora o excesso punitivo seja uma preocupação válida no momento da fixação da penalidade, devendo esta ser balizada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Palavras-chave: ética – processo administrativo disciplinar – cumulatividade de sanções – concurso de infrações - *bis in idem*.

1 Artigo submetido em 10/05/2025 e aceito em 30/09/2025.

Abstract: *The ethical and disciplinary normative microsystems are part of the sanctioning administrative law and the broad conception of public integrity. The ethical obligations, formalized through a code, and the disciplinary obligations of civil servants, established as a rule by law, are institutionally supervised by the State, and linked to previously established sanctions. Within this context, considering that ethical and disciplinary norms are part of the comprehensive concept of legal duty, the objective of this article is to evaluate whether it would be possible to apply to a public agent of the federal Executive Branch cumulative ethical and disciplinary sanctions for the factual practice of a single conduct. In theory, the double penalty could constitute bis in idem, which is prohibited by the Brazilian legal system. On the other hand, one should consider the existence of serious situations, in which a single conduct requires a reprimand compatible with the offense committed. From a methodological point of view, the article was produced from documentary research, whose analysis focused primarily on Law nº. 8.112/1990 and the Code of Ethics for Civil Servants of the Federal Executive Branch (Decree nº. 1.171/1994), in addition to decisions of the Public Ethics Commission. In addition, the article was also based on bibliographical research, including the use of the concept of competition for infractions derived from Criminal Law. In the end, it is concluded that the Brazilian Legal System authorizes the simultaneous application of disciplinary and ethical sanctions to public agents of the federal Executive Branch, even when from a factual point of view there is the practice of a single conduct, without configuring bis in idem, although punitive excess is a concern valid at the time of setting the penalty, which must be guided by the principles of proportionality and reasonableness.*

Key words: *ethics – administrative disciplinary process – cumulative sanctions – competition for infractions - bis in idem.*

Resumen: *Los microsistemas normativos éticos y disciplinarios forman parte del derecho administrativo sancionador y de la concepción amplia de la integridad pública. Las obligaciones éticas, formalizadas a través de un código, y las obligaciones disciplinarias de los servidores públicos, establecidas por norma en la ley, son supervisadas institucionalmente por el Estado y vinculadas a sanciones previamente establecidas. En ese contexto, considerando que las normas éticas y disciplinarias forman parte del concepto integral del deber jurídico, el objetivo de este artículo es evaluar si sería posible aplicar a un agente público del Poder Ejecutivo federal sanciones éticas y disciplinarias acumulativas por la práctica fáctica de una sola conducta. En teoría, la doble pena podría constituir bis in idem, lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico brasileño. Por otro lado, debe considerarse la existencia de situaciones graves, en las que una sola conducta requiere una amonestación compatible con el delito cometido. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se produjo a partir de una investigación documental, cuyo análisis se centró principalmente en la Ley nº. 8.112/1990 y el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), además de las decisiones de la Comisión de Ética Pública. Además, el artículo también se basó en una investigación bibliográfica, incluyendo el uso del concepto de competencia para las infracciones derivadas del Derecho Penal. Al final, se concluye que el Ordenamiento Jurídico brasileño autoriza la aplicación simultánea de sanciones disciplinarias y éticas a los agentes públicos del Poder Ejecutivo federal, aun cuando desde el punto de vista fáctico exista la práctica de una sola conducta, sin configurar bis in idem, aunque sea en exceso punitivo. es una preocupación válida al momento de fijar la sanción, la cual debe guiarse por los principios de proporcionalidad y razonabilidad.*

Palabras clave: *ética – proceso administrativo disciplinario – sanciones acumulativas – concurso de infracciones - bis in idem.*

I. INTRODUÇÃO

Da relação entre Moral e Direito

Em toda sociedade, coexistem diversas ordens normativas que, por diferentes formas, tutelam os valores elegidos como socialmente relevantes; mesmo no Estado de Direito, a conduta do ser humano em sociedade é pautada por normas de diversas naturezas.

A moral é uma dessas ordens normativas, constituindo-se como um sistema pleno e autônomo que se distingue das demais por se propor, especificamente, a racionalizar e a regular a conduta humana em sociedade a partir de preceitos exclusivamente éticos sem a exigência obrigatória de qualquer rigor formal, sendo que as sanções estão, nesse sistema normativo, essencialmente vinculadas à consciência do próprio infrator e a sua imagem perante os demais membros da sociedade. Neste sentido, o descumprimento das normas morais é tratado como uma infração ética, acarretando, exclusivamente, o remorso no nível da consciência individual ou o mero desabono por seus pares no nível coletivo. Paralelamente à moral, a ordem normativa posta pelo Estado é a jurídica - o Direito na sua acepção objetiva; trata-se de uma ordem normativa consolidada, primacialmente, por meio da atividade legiferante do Poder Legislativo, mas que possui normas emanadas pelos demais poderes institucionalizados. É uma ordem normativa formalmente estabelecida de extrema relevância, na medida em que é garantida pelo Estado, que detém o monopólio legítimo do uso da força e, por isso, o descumprimento do Direito acarreta sanções externas institucionalizadas (Kelsen, 2009), tais como a pena privativa de liberdade ou a multa.

O Estado, desde a sua criação, procurou ser a única fonte normativa da sociedade, impondo o Direito e se pautando na ideia de soberania estatal para ser a autoridade máxima no território. Desta forma, as demais ordens normativas não são, necessariamente, garantidas pelo Estado e até mesmo em certas ocasiões é repelida; de outra via, caso o Estado entenda que a norma de outro sistema normativo é relevante, o Estado a absorve, incorporando-a ao Direito. Assim, na prática, diversas normas pautadas em valores éticos foram juridicamente reconhecidas pelo Estado, passando a ser vinculadas a sanções externas do Direito positivo. Por isso, o Direito e a Moral são ordens normativas com uma interseção em comum, embora sejam, teoricamente, sistemas autônomos.

Nesse diapasão, a cumulatividade de penalidades morais com as jurídicas pode ocorrer, teoricamente, em duas hipóteses bem diferentes: pode-se analisar a acumulação da repreensão puramente moral com as sanções jurídicas estatais, situação em que as normas morais ainda não foram introjetadas no ordenamento jurídico; ou a acumulação de penalidades pode envolver a análise exclusivamente de normas jurídicas, em que, ao menos, parte delas teve a sua origem remota na Moral, sendo recepcionada pelo próprio Direito.

O tema proposto neste artigo limita-se a avaliar a cumulatividade entre as normas jurídicas de natureza moral recepcionadas pelo Estado (introduzidas, ordinariamente, na forma de Código de Ética) e as normas disciplinares próprias dos regulamentos profissionais dos servidores públicos tradicionalmente postas em lei no sentido formal. Mais precisamente, propõe-se avaliar a acumulação de penalidades previstas no Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal e na Lei nº 8.112 (1990), sendo que, em essência, ambos têm a finalidade de punir os servidores públicos por condutas previamente estabelecidas como infracionais, conquanto de formas diferentes e em situações distintas.

A infração ética do servidor público civil do Poder Executivo federal seria a conduta contrária ao Código de Ética posto e garantido pelo Estado². Diversos valores sociais são tutelados nesse Compêndio, embora seja possível afirmar que sua finalidade precípua seja compatibilizar a conduta dos servidores públicos com a moral administrativa, ainda que, eventualmente, haja conexão com outros valores mais específicos e juridicamente relevantes. As sanções dos códigos éticos, inclusive as instituídas pelo Decreto nº 1.171 (1994), aplicáveis por meio de procedimentos apuratórios de responsabilidade próprios conduzidos por Comissão de Ética, integram o denominado *soft law*, já que as punições são consideradas muito brandas em relação às sanções administrativas, cíveis e criminais, tratando-se apenas de consequências sem restrição severa aos direitos fundamentais dos infratores, tais como a censura, a recomendação de exoneração de cargo ou função de confiança, a não nomeação circunstancial para cargos ou função de confiança, a devolução de servidor cedido ao seu órgão de origem etc. Já as sanções disciplinares, previstas pela Lei nº 8.112 (1990), são aplicadas pelas unidades que desempenham a função de correição aos servidores públicos federais

2 O Decreto nº 6.029 (2007) criou o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, integrado pela Comissão de Ética Pública e as Comissões de Ética Setoriais.

e teriam uma abrangência de valores mais ampla que o Código de Ética, gravitando para além da moralidade administrativa e tutelando diretamente, por exemplo, o patrimônio público, a eficiência do serviço público, a proteção da intimidade e vida privada dos administrados, dentre outros valores. Por meio de procedimento apuratório próprio, em regra, processo administrativo disciplinar, aplicam-se as sanções disciplinares, podendo o servidor público ser advertido, suspenso ou até mesmo demitido.

Problema de pesquisa e objetivo do trabalho

A interseção normativa retrocitada, denominada também de sobreposição, seria a sobreposição parcial das normas éticas recepcionadas pelo Direito e das disciplinares, igualmente, postas pelo Estado. Nesta confluência, há um potencial conflito normativo, de natureza jurídica, envolvendo os sistemas punitivos ético e disciplinar, perpassando pela definição da autoridade pública competente para avaliar potenciais práticas infracionais, pela identificação dos procedimentos corretos, pela possibilidade de condução procedimental simultânea e ainda pela definição das consequências que podem ser aplicadas aos infratores.

Esse problema de definir qual o normativo aplicável foi identificado, já em 2021, no relatório “Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal”, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

*Embora uma análise aprofundada do regime disciplinar do Brasil esteja fora do escopo deste relatório e será realizada na próxima **Revisão de Integridade da OCDE** do Brasil, **uma análise preliminar parece indicar uma sobreposição das funções investigativa e punitiva das Comissões de Ética com a Lei nº 8.112/1990 e as Corregedorias Federais**. Dependendo do grau dessa **potencial sobreposição** e, caso as funções preventivas sejam transferidas para a UGI [Unidade de Gestão de Integridade], conforme recomendado acima, as Comissões de Ética deixariam de exercer qualquer função ou poderiam manter o foco apenas em sua função de fazer cumprir o Código de Ética Profissional vigente. No entanto, esta função deve assegurar uma estreita coordenação com as Corregedorias Federais, articulada por meio dos Programas de Integridade Pública e da UGI. [ênfase adicionada]*

Não há dúvidas de que esse sobreposição de normas traz insegurança jurídica: a solução do problema perpassa pela subsunção do caso concreto ao

conjunto normativo. Para discuti-la, mister relembrar que toda norma jurídica, que possui como pano de fundo a proteção de um valor social, é composta, basicamente, por duas partes: uma descrição da conduta idealizada ou indesejada e a correlata sanção, entendida como a consequência estabelecida no caso de a expectativa social ser cumprida ou descumprida. O enquadramento e a aplicação da correlata sanção somente ocorrem se todos os elementos legalmente estabelecidos no tipo estiverem, igualmente, presentes na conduta concreta do agente. A ausência de qualquer dos elementos do tipo afasta a aplicação da sanção punitiva.

Dentro do objetivo deste artigo, convém mencionar que o Código de Ética e a Lei nº 8.112 (1990) possuem uma pluralidade de destinatários mediatos e imediatos, dentre os quais o servidor público civil do Poder Executivo Federal. Assim, as condutas desses agentes públicos podem, concretamente, enquadrar-se nos tipos infracionais estabelecidos por esses diplomas normativos. Os tipos administrativos são, em regra, amplos, atraindo, por sua generalidade, uma enorme gama de casos concretos que passam a ser considerados ilícitos administrativos.

Na prática, não é tarefa simples analisar um caso concreto, porque sempre composto por uma pluralidade de condutas e de enquadramentos possíveis. Em função da enorme abrangência dos tipos administrativos, há de se considerar que uma conduta ou um conjunto de condutas praticadas por um mesmo servidor público pode afrontar, simultaneamente, duas ou mais normas dos microssistemas jurídicos ético e disciplinar, cada qual estabelecendo sanções de naturezas administrativas diversas. Primeiramente, o caso concreto pode ser atípico, não ensejando punição. Por outro lado, mesmo a prática de uma única conduta gera dúvidas diante da possibilidade de mais de um enquadramento em mais de um tipo infracional, em um único diploma normativo ou em diversos diplomas diferentes. Existem situações ainda mais complexas em que há uma pluralidade de condutas potencialmente ofensivas aos valores jurídicos tutelados em um mesmo ou em diferentes diplomas normativos. Destarte, há situações em que a conduta ou as condutas praticadas aparentam configurar mais de uma infração, inclusive de natureza jurídica distinta (ética, disciplinar, cível ou criminal). Ou seja, deve-se reconhecer a possibilidade de concorrência real ou aparente de normas éticas e disciplinares estabelecidas no Código de Ética e na Lei nº 8.112 (1990).

Nesses casos em que há pluralidade potencial de enquadramentos, existe concurso de infrações, que pode ser real ou apenas aparente. Será real se a conduta ou o conjunto de condutas atribuídas ao servidor público enquadrar-se em mais de um tipo infracional, exigindo o ordenamento jurídico uma penalização mais severa. Ocorreria o concurso aparente de infrações quando a conduta ou o conjunto de condutas atribuídas ao servidor público, embora aparentemente enquadrável em mais de um tipo, for, de fato, subsumida tão somente a um único tipo infracional. Logo, a aparente antinomia entre regimes sancionatórios diversos se soluciona com a aferição casuística do adequado enquadramento da conduta praticada às normas do Código de Ética e da Lei nº 8.112 (1990), sem prejuízo da existência de critérios objetivos pré-estabelecidos para a definição dos procedimentos e das correlatas sanções.

Concretamente, dada a abrangência das infrações éticas e disciplinares previstas nos tipos, pode haver dúvidas quanto à competência para instaurar-se o processo e para avaliar-se o fato, o procedimento a ser seguido e, em última instância, as sanções a serem aplicadas. Definir quando e como cada um desses normativos é aplicável a um caso concreto é um problema relevante, mas, extremamente, abrangente. Por isso, a proposta deste artigo é, especificamente, avaliar se, ao menos em teoria, é possível aplicar, cumulativamente, as sanções éticas do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e as disciplinares da Lei nº 8.112 (1990), oriundas de procedimentos diferentes e pela prática de uma mesma conduta.

Hipóteses e principais argumentos

Nesta situação de conflito aparente de normas, há aqueles que, como Vianna e Souza (2022), apresentam uma legítima preocupação com o abuso do direito punitivo estatal e defendem a vedação consagrada pelo princípio do *non bis in idem*, derivado da necessidade de a pena ser proporcional e razoável aos atos praticados pelos destinatários das normas jurídicas. Nessa esteira de pensamento, considerando em especial as limitações ao direito de punir do Estado juridicamente estabelecidas pelo princípio *ne bis in idem*, seria plausível a tese de que a penalização do servidor público com sanções éticas e disciplinares estaria vedada.

Contudo, como argumento principal aqui, considera-se a possibilidade da acumulação punitiva nas esferas ética e disciplinar ser considerada razoável e proporcional em face da prática de uma única con-

duto ou um conjunto de condutas que se enquadram, concomitantemente, nos dois normativos de referência. Há casos em que o razoável e proporcional é, justamente, a aplicação cumulada das sanções éticas e disciplinares. Defende-se, pois, a possibilidade de aplicação conjunta das sanções, embora, circunstancialmente, a acumulação possa ser indevida em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que somente pode ser aferido no caso concreto, dependendo, sobretudo, da adequação do conjunto sancionatório à necessidade específica de correta repreensão do agente público infrator, como será oportunamente discutido.

Metodologia

O artigo foi produzido a partir de pesquisa documental incidente sobre a legislação, máxime o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, e sobre dispositivos disciplinares presentes na Lei nº 8.112 (1990). Para a adequada interpretação sistêmica desses normativos, fez-se pesquisa jurisprudencial relativa às decisões da Comissão de Ética e bibliográfica, o que forneceu ao trabalho diversos institutos jurídicos reconhecidos pela doutrina, especialmente os consagrados princípios do *ne bis in idem*, da proporcionalidade e da razoabilidade.

II. DA POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE SANÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO

A possibilidade de acumulação de sanções deve, primeiramente, ater-se ao previsto na Constituição nacional com seus limites da atuação estatal, mormente acerca da punição dos cidadãos.

Não há previsão específica e expressa sobre o assunto na Lei Maior. Dessa forma, dentro da principiologia constitucional, estaria subentendida a liberdade do legislador em estabelecer em lei as penalidades aplicáveis aos infratores, seja pela prática de uma única conduta infracional, seja por diversas condutas infracionais. Concordando com esse raciocínio, cite-se que Ferreira (2001, p. 133) reconhece a possibilidade de a lei prever a aplicação de múltiplas penalidades administrativas para uma única conduta praticada pelo administrado em razão de não existir proibição constitucional.

A despeito da ausência expressa de norma constitucional prevendo a cumulatividade de sanções, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), norma de superdireito que orienta a interpretação de todo o ordenamento jurídico, admitiu,

expressamente, em seu art. 22, § 3º, a sobreposição de penalidades, independentemente de sua natureza, sobre um mesmo agente público e relativas ao mesmo fato.

De acordo com tal normativo, seria possível aplicar, concomitantemente, diversas penalidades ao infrator por um mesmo fato, inclusive oriundas de leis diferentes³ e independentemente de sua natureza; ou seja, há autorização expressa na LINDB para que o Poder Legislativo estabeleça em lei a pluralidade de sanções necessária para a repreensão das ilicitudes. Especificamente no âmbito administrativo, Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de “ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas”.

Para garantir a adequação da repreensão estatal à conduta praticada, o Direito brasileiro prevê a existência de um enorme leque de sanções para os infratores, independentemente do número de condutas praticadas, e, não raramente, o infrator é penalizado com duas ou até mais sanções. Ou seja, uma única conduta pode atrair múltiplas penalidades, sejam elas de mesma natureza ou não, estando em textos jurídicos distintos ou em uma mesma lei. Nesse sentido, cite-se Xavier (2023, p. 154):

o Código Penal prevê diversas hipóteses de restrição de liberdade cumulada com o pagamento de multa penal; o Código de Trânsito Brasileiro prevê a acumulação das penas administrativas de multa e suspensão do direito de dirigir; a prática de homicídio atrai, além de sanções criminais, o dever de indenizar a vítima e a família previsto no Código Civil; o artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece, expressamente, diversas sanções que podem, ainda, acumular-se com outras sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica; o artigo 87, §2º, da Lei nº 8.666/93 ([antiga] Lei de Licitações), permite expressamente a imposição conjunta de multa com a advertência, a suspensão temporária ou a declaração de inidoneidade, tal como a Nova Lei de Licitações.

Assim, os exemplos de acumulação de sanções, para uma ou mais condutas previstas em uma mesma lei ou em diferentes, são incontáveis no Direito brasileiro. Então, para além da expressa disposição na LINDB, na prática, é certo que a legislação

prevê, em diversas situações, a aplicação acumulada de sanções a um mesmo acusado pela prática de uma única conduta.

III. DOS LIMITES POSTOS À ATIVIDADE PUNITIVA DO ESTADO: *NE BIS IN IDEM*, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

Vianna e Souza (2022), ao defenderem a impossibilidade de acumulação de sanções administrativas, invocam, basicamente, três argumentos: o princípio *ne bis in idem*, o da razoabilidade e o da proporcionalidade.

O princípio *ne bis in idem* é desdobramento do princípio da legalidade e da correlata exigência de tipicidade previamente estabelecida para a aplicação de sanções. É uma diretriz voltada, especificamente, à autoridade de julgamento para evitar a dupla punição do cidadão pelos mesmos fatos e com base nos mesmos normativos. Esse princípio proíbe o duplo enquadramento no mesmo tipo incriminatório: ao afastar a possibilidade de que o enquadramento seja feito duas vezes em um mesmo tipo penal, administrativo ou civil, impede a dupla punição do agente pela prática de um único ato com base nesse mesmo tipo. Assim, de acordo com esse princípio, a sanção ou o conjunto de sanções previstas em uma norma descumprida somente pode incidir uma única vez para cada conduta delituosa efetivamente praticada. Esta garantia ultrapassa o arcabouço jurídico pátrio: a vedação à dupla punição goza, também, de explícita menção no art. 8.4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conformando, de modo reflexo, também no direito alienígena, o espírito analítico sobre a punibilidade estatal e sobre a aplicação relacional de meios e fins – origem da doutrina acerca da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação do *jus puniendi* estatal.

Ao interpretar a vedação de *bis in idem*, Xavier (2023) defende que somente haverá vedação à dupla punição quando existirem identidade de conduta, de agente e de fundamento jurídico, aqui entendido como norma proibitiva (tipo e sanção). Se o fundamento jurídico para a punição (tipo infracional e sanção) de uma única conduta é outro ou se existe mais de uma conduta enquadrável em dois ou mais tipos diferentes, não há *bis in idem* e, sim, concurso formal de infrações: haveria, realmente, mais de uma infração e é natural que a legislação estabeleça punição mais dura. Então, em essência, o princípio *non bis in idem* proíbe a repetição punitiva pela prática de, exatamente, uma mesma infração legalmente tipificada. Isso é, o princípio *ne bis in idem* evita que

3 Considerando que a norma é o sentido de um ato de vontade, o local textual gerador da sanção é um mero detalhe dentro do dever de interpretação sistemática do Direito.

uma ou mais autoridades de julgamento apliquem a uma mesma conduta, exatamente, a mesma norma jurídica (em termos de tipificação), afastando a dupla punição nessa situação específica.

Entendido o argumento do *non bis in idem*, verifica-se que a dupla punição por descumprimento de preceitos éticos e disciplinares, em tese, é possível, haja vista que os fundamentos jurídicos da punição ética são diferentes dos da disciplinar. Concretamente, cabe verificar se a punição é proporcional e razoável. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade limitam a ampla discricionariedade do legislador e do aplicador do Direito. Em um primeiro momento, é uma diretriz para que o legislador estabeleça as potenciais penalidades que podem decorrer da prática infracional. Depois, é um comando para que o aplicador do Direito não puna com excesso as condutas praticadas e escolha aquelas sanções mais adequadas à repreensão da infração. Neste último caso, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem ser considerados pela autoridade de julgamento, a quem compete observar as peculiaridades do caso concreto e sua adequação ao conjunto de penalidades que foram previamente estabelecidas pelo legislador.

Em termos de proporcionalidade, o que precisa ser avaliado na espécie é a reprovabilidade da conduta praticada, com vistas à aplicação da punição necessária, sopesando-se, minimamente, o ânimo subjetivo do acusado; a gravidade da conduta praticada em termos de intensidade; a amplitude dos efeitos danosos da ação; e, ainda, as eventuais circunstâncias agravantes.

A razoabilidade deve ser auferida na análise da adequação da sanção à repreensão da conduta, visando reafirmar as expectativas sociais. Neste sentido, o aplicador do Direito deve verificar se a sanção é adequada não apenas à infração praticada, mas, também, se o conjunto sancionatório é coerente entre si. Logo, por exemplo, em situações em que a conduta do agente público prejudica o ambiente de trabalho, a devolução de servidor cedido ao seu órgão de origem pode ser repreensão suficiente e mais adequada, a depender do caso concreto, do que a aplicação de uma mera advertência pelo órgão no qual a infração foi praticada. De outra via, há vários casos de incompatibilidade entre sanções: por exemplo, se for aplicada a demissão em sede disciplinar, será desnecessária a aplicação de censura ética ou a recomendação de exoneração de cargo ou função de confiança.

A aplicação de uma penalidade anterior, independentemente de sua natureza e da autoridade de julgamento que a estabeleceu, deve ser levada em conta quando do julgamento em outra instância decisória, conforme estabelecido na LINDB. É vedado, com base no mesmo fundamento normativo e tendo em conta uma mesma conduta, aplicar nova penalidade. Todavia, é certo que, teoricamente, situações mais graves devem ser punidas mais duramente, inclusive com acúmulo de sanções. Desse modo, a depender do caso concreto, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade seriam indicativos da necessidade de aplicação cumulativa de penalidades ou de que bastaria a aplicação somente das sanções de um dos microssistemas para uma solução justa do caso concreto.

Destarte, mais do que corolário jurídico ocidental e para além da subsunção racional do fato à hermenêutica literal do texto normativo, esta valoração intelectualista realista, sob a perspectiva do logos humano (Larenz, 1991), em uma decisão fundada em equidade e em prudência, que “suaviza a dureza das disposições [e] insinua uma solução mais tolerante, benigna, humana” (Maximiliano, 1998) constitui verdadeira pedra de toque do Direito e padrão de responsabilidade ativa no exercício das funções típicas de Estado.

Desta forma, não basta a consecução pura da norma, a cognição jurisdicional só se revela prenhe de justiça se forjada por um senso de responsabilidade engendrado por um silogismo fulcrado na adequação dos meios, na eleição de medidas menos restritivas e nocivas e no juízo de ponderação e de sopesamento, sem os quais haverá o excesso e grassará o arbítrio. (Canotilho, 1993).

Por conseguinte, sem a regulação sancionatória do princípio *ne bis in idem*, aliada à conjugação dessa tríade principiológica própria do dever de agir com equilíbrio, moderação e harmonia na aplicação do *substantive due process*, chega-se ao entendimento de que a pena deve ser razoável e proporcional à conduta concreta; do contrário, haveria desequilíbrio entre o exercício do poder estatal e a preservação dos direitos dos cidadãos; e à absoluta discricionariedade governamental, que vulneraria, de modo irreconciliável, os valores fundamentais da organização estatal, desautorizando e desmantelando o sistema protetivo inaugurado pela Constituição. (Barroso, 1996).

IV. DA AUTONOMIA DA COMISSÃO DE ÉTICA E DA UNIDADE DE CORREIÇÃO

A definição do normativo a ser aplicado fixa o procedimento a ser seguido e as sanções a serem adotadas. Logo, a aplicabilidade do Código de Ética e da Lei nº 8.112 (1990) a determinado caso concreto dependerá da subsunção do fato à norma jurídica, geral e abstrata estabelecida.

Para além da imperatividade das normas jurídicas, este enquadramento legal dúplice advém da relevância constitutiva do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e da Lei nº 8.112 (1990) – como rígido modelo estatal de comportamento *interna corporis*.

A Lei nº 8.112 (1990) estabeleceu, primeiramente, o poder-dever do Estado de punir seus servidores públicos (art. 143), o que é feito, precipuamente, por meio de processo administrativo disciplinar (art. 148) conduzido por comissão processante autônoma e imparcial (art. 150), hábil a recomendar à autoridade de julgamento, até mesmo, a demissão do servidor público estável.

Posteriormente, com o advento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (do qual a Controladoria-Geral da União é o órgão central), a atuação correcional do Estado se ombreou com a conduta havida em razão do trabalho, à luz de um regime disciplinar e de um processo administrativo rígido, corporificados, precipuamente, na Lei nº 8.112 (1990), e tendente a perscrutar a legalidade e a conformidade das atividades funcionais, tutelando a probidade e a integridade no exercício típico dos encargos públicos e dos fins próprios da Administração Pública.

Os reclamos da sociedade civil organizada, mormente na quadra histórica que se seguiu às crises institucionais supervenientes ao *impeachment* do então Presidente Collor, precipitaram o advento do Decreto nº 1.171 (1994) e, a partir dele, o Estado liberal brasileiro inaugurou uma sistemática autoimposta de direitos e de deveres funcionais que ultrapassariam a vida profissional do servidor público, exigindo-lhe um espírito unívoco de retidão, de probidade e de moral que transcenderiam a conduta laboral, imiscuindo-se na sua esfera privada, de forma a alocá-lo como sujeito estatal atomizado na sociedade e como verdadeiro longa manus do Estado empregador.

O Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal superou a linguagem tecnocrática típica e rompeu o isolamento insular do fun-

cionalismo público, tornando-o parte indissociável do Estado e, por isso, caudatário de suas obrigações sociais mais nobres. Instrumentalizou o discurso da ética nos processos de interação com a sociedade, projetando impedir as patologias que corroíam, deslustravam e conspurcavam o exercício cidadão da função pública, legando à Comissão de Ética o zelo ativo não apenas da ética profissional, senão, também, das interações do servidor com o público e com o patrimônio estatal.

A Ética Profissional tem espeque na moral administrativa e perpassa aspectos pessoais e laborais, holisticamente analisados, dentro e fora do ambiente de trabalho, conforme o Decreto nº 1.171 (1994), a Resolução CEP nº 10 ou o recorte do Código de Conduta, se existente.

O regramento deontológico insculpido no Decreto nº 1.171 (1994) traz, neste sentido, tipos abertos que podem subsumir-se a situações fáticas das mais profusas, porque fulcrado em princípios amplos como ética, honestidade, decoro, zelo, justiça, oportunidade, bem comum, lealdade, boa-fé e respeito. O regime jurídico em que se funda a Administração Pública é, ao revés, substantivo, com verbos específicos, semântica determinada, com pouca margem à discricionariedade e dependente do Direito Administrativo.

A criação das Comissões de Ética advém da imposição estratégica presente no art. 2º do multicitado Decreto nº 1.171 (1994), constituindo instrumento voltado, precipuamente, à orientação temática, competindo-lhe, em caso de falta, impingir censura de cariz, eminentemente moral, sugestivo e administrativo. O atual edifício do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, no entanto, procede do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e se direciona à prevenção de irregularidades e à apuração de responsabilidade infracional, com base na verdade real dos fatos, com vistas a mitigar e a combater fraudes, desvios e corrupção, de forma a promover a defesa do patrimônio público e sua superveniente recomposição.

Mercê da natureza jurídica essencialmente administrativa, valorativa e principiológica, a Comissão de Ética guarda um espectro de funções educativas, orientativas, consultivas, preventivas e conciliadoras, podendo, eventualmente, exercer uma atividade repressiva no viés do ethos humano. Os processos correcionais, por seu turno, podem ter compleição investigativa e acusatória, aproximando-se, em larga medida, de uma atuação sobre ilícitos tipificados, com responsabilização sancionatória.

Assim, tanto a Comissão de Ética e quanto a Unidade de Correição têm competência para avaliar ilícitos de natureza administrativa, respectivamente, as infrações éticas e as disciplinares, sendo que cada uma delas é autônoma para instaurar seus próprios procedimentos e avaliar o enquadramento do fato potencialmente ilícito ao Código de Ética e à Lei nº 8.112 (1990).

Os deveres éticos passaram, então, a conviver com os ditames da Lei nº 8.112 (1990), estabelecendo um duplice sistema de valoração das condutas: um, ético; e outro, correcional. A diversidade metafísica e teleológica que as compõe e as forja, também, permite sua ambivalência institucional. Suas funções, conquanto próximas, têm domínios cognitivos díspares e autônomos. São, então, caminhos paralelos, concebidos por normativos soberanos, com fluxos procedimentais de trabalho separados, objetivando medidas apartadas, por meio de fundamentos referenciais independentes e que reclamam, ao menos sob o viés ontológico, atuações concomitantes, porque culminam em conclusões e em medidas que tutelam bens distintos.

Embora seja pacífico o entendimento de que existe a autonomia da Comissão de Ética em relação à Unidade Correicional, que permite a instauração de dois procedimentos concomitantes ou em sequência para apurar a mesma conduta ou o mesmo caso concreto, é essencial definir se ao final desses procedimentos existe, realmente, a possibilidade de se aplicarem as sanções de forma acumulada.

A tese da acumulação das sanções éticas e disciplinares encontra forças, ao menos enquanto pressuposto lógico, justamente nessa autonomia que se reconhece às instâncias sancionatórias para instauração dos procedimentos administrativos de forma concomitante ou sequencial. Inexistindo uma vedação legal expressa para a acumulação de penalidades éticas e disciplinares, pela autonomia reconhecida às Comissões de Ética e às Unidades de Correição, decorre a acumulação de sanções, desde que observados os limites estabelecidos pela LINDB.

Com esboço nesse pressuposto de autonomia das esferas éticas e disciplinar, a acumulação das sanções administrativas dessas ordens foi autorizada pelo inciso III, §5º, do artigo 12, do Decreto nº 6.029 (2007), instituidor do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal:

Art. 12. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal será instaurado . . .

*§ 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:** . . .*

*III - **recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir.** [ênfase adicionada]*

De acordo com o normativo acima, a constatação de infração ética não impede a remessa do caso para apuração disciplinar, revelando a possibilidade em tese da dupla penalização pela conduta ou condutas praticadas. Analogicamente, o encaminhamento contrário, isto é, de uma comissão disciplinar para uma comissão de Ética Pública também seria possível e salutar.

No mesmo sentido, a Resolução nº 10 (2008), da CEP, ao estabelecer o funcionamento e o rito processual das Comissões de Ética do Poder Executivo federal, prevê que:

*Art. 16. As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de **infração disciplinar, encaminharão cópia dos autos** às autoridades competentes para apuração de tais fatos, **sem prejuízo da adoção das demais medidas de sua competência.** . . .*

Art. 20. O Procedimento Preliminar para apuração de conduta que, em tese, configure infração ao padrão ético, será instaurado pela Comissão de Ética . . .

*§ 2º **Se houver indícios de que a conduta configure, a um só tempo, falta ética e infração de outra natureza, inclusive disciplinar, a cópia dos autos deverá ser encaminhada imediatamente ao órgão competente.** [ênfase adicionada]*

Essa Resolução CEP nº 10 (2008) prescreve que a adoção de providências pela Comissão de Ética não impede a remessa do caso concreto para a unidade de correição, reforçando a tese da cumulatividade sancionatória.

A própria Comissão de Ética Pública já consolidou em suas decisões o entendimento de que a cumulatividade de penalidades éticas e disciplinares é viável, conforme consta nos processos 00191.010130/2016-26, 00191.000780/2019-14 e 00191.000465/2017-17. Destaque-se que, nessas decisões, afasta-se, expressamente, a existência de *bis in idem* na acumulação das penalidades éticas e disciplinares, confirmando a autonomia das esferas punitivas.

Cite-se, como exemplo, que a Comissão de Ética da Controladoria-Geral da União analisou caso concreto⁴ em que o servidor público tentou, por meio da prática denominada “cola”, obter indevida aprovação em concurso público. Além de eliminado do certame, em paralelo com o processo criminal, a Corregedoria-Geral da União firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o servidor público, determinando obrigações a serem cumpridas dentro do prazo legal fixado. Nessa situação, a Comissão de Ética da Controladoria-Geral da União entendeu que as medidas administrativas tomadas seriam proporcionais e razoáveis, optando por não instaurar procedimento de apuração ética para avaliar a aplicação de nova punição ao suposto infrator. Essa decisão é interessante porque, de forma indireta, reconheceu a possibilidade da cumulação de sanções, embora o caso concreto não tenha exigido tal solução, evidenciando que não há um dever estatal de punir duplamente nas esferas ética e disciplinar.

CONCLUSÕES

A acumulação de penalidades é uma situação possível em um Estado de Direito, porque há necessidade de maior rigor no combate às práticas infracionais mais graves, sendo razoável e proporcional que o legislador possa fixar a punição em conformidade com a gravidade das condutas praticadas, estabelecendo diversas sanções para uma mesma conduta ou para a situação de concorrência de múltiplas condutas infracionais.

Especificamente no Brasil, a ausência de vedação expressa na Constituição da República e a admissão expressa da acumulação de sanções na LINDB tornam, plenamente, possível a aplicação concomitante das sanções éticas e disciplinares, desde que a autoridade de julgamento sopesse o caso concreto a partir dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, mediante recortes normativos díspares.

Assim, no que diz respeito às infrações dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, mesmo quando há a prática de uma única conduta infracional, as autoridades públicas competentes podem aplicar, teoricamente, quaisquer das consequências jurídicas, formalmente, fixadas pelo legislador nos seus respectivos microssistemas de atuação.

O princípio ne *bis in idem* não afasta qualquer tipo de acumulação de penalidades, apenas evita

que a autoridade julgadora multiplique as consequências jurídicas estabelecidas pelo legislador quando da prolação da decisão, proibindo o Estado de aplicar duas ou mais vezes a mesma norma jurídica ao mesmo fato – o que, à vista do exposto, não se amolda à atuação paralela da Comissão de Ética e da Unidade de Correição.

Por outro lado, a razoabilidade e a proporcionalidade na aplicação acumulada das sanções administrativas (éticas ou disciplinares), cíveis e penais estabelecidas pelo Poder Legislativo para as infrações praticadas exige reflexão minuciosa sobre o caso concreto. A aplicação cumulativa das penalidades em abstrato, sem considerar a necessidade e a utilidade de cada sanção individualmente, e também a extensão exagerada do conjunto sancionatório, podem caracterizar excesso punitivo por falta de razoabilidade e proporcionalidade, respectivamente.

Em qualquer situação, a fixação da penalidade deve observar as circunstâncias concretas para a seleção das sanções a serem aplicadas, dentro de uma pluralidade, previamente, prevista pelo Direito e que não descure de critérios de otimização de desempenho administrativo e de um sistema de governança pautado na efetividade, em *accountability*, em legitimidade e em credibilidade.

Por isso, não obstante se admita a acumulação das sanções éticas e disciplinares, nem sempre haverá a necessidade de instaurar-se os dois procedimentos administrativos para punir-se o agente público, haja vista a limitação de recursos humanos e materiais do Estado.

É no momento do juízo de admissibilidade, com base nas informações, inicialmente, coletadas, que se poderá antever se, realmente, devem e precisam ser instaurados procedimentos nas duas instâncias.

Como dito, para além da questão ontológica e teleológica que conforma a apuração dúplice da conduta típica, mister ponderar-se, outrossim, os objetivos de governança pública e os pré-requisitos de eficácia, de eficiência e de efetividade que demarcam a Administração Pública, seguindo, de outra banda, os ditames principiológicos balizadores dos arts. 21, 22 e 23, da LINDB.

Logo, porquanto inexistia sobreposição funcional insolúvel no exercício isolado das atribuições técnico-normativas da Comissão de Ética e da Unidade Correcional, diante de circunstâncias fáticas complexas e de carências materiais, estruturais, orçamentárias e temporais importantes, não se pode prescindir de priorizar, em última análise, o interesse público, aquilatando-se o custo-benefício diante da

4 Vide processo NUP 00190.109245/2024-97.

premência da eficiência na gestão e na utilização de recursos públicos.

Por conseguinte, mais do que reconhecer a regulação normativa específica ante um núcleo fático comum, avulta-se perceber, de antemão, se há necessidade, oportunidade, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade de acionar, simul-

taneamente, as estruturas estatais do poder-dever sancionador nas esferas ética e correcional, ou se o grau de reprovabilidade da conduta praticada ostenta *per se* uma modulação consequencial suficiente para levar a efeito sua qualificação unívoca em proveito de apenas uma jurisdição, em consecução aos princípios da fragmentação e da intervenção mínima.

REFERÊNCIAS

- Barroso, L. R. (1996). Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional. *Revista forense*, v. 92, n. 336, p. 125-136, out./dez. 1996. https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2856472/Luis_Roberto_Barroso.pdf.
- Canotilho, J. J. G. (1993). *Direito Constitucional*. 6.ed. rev. Coimbra: Almedina.
- Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm.
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Presidência da República. <https://bit.ly/3CeAfV8>.
- Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Presidência da República. <https://bit.ly/45KQO8R>.
- Ferreira, D. (2001). *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros.
- Kelsen, H. (2009). *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Larenz, K. (1991). *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp.177-178.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.
- Luhmann, N. (2016). *O Direito da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Maximiliano, C. (1998). *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, p. 174.
- Mello, R. M. de (2007). *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021). *Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil_5414ae92-pt.
- Vianna, M. P., & Souza, R. M. (2022). A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da *double jeopardy clause* e o excesso punitivo. In: *Justiça Consensual: acordos penais, cíveis e administrativo*. Salvador: JUSPODIVM.
- Vitta, H. G. (2003). *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- Xavier, V. C. S. (2023). Processo de responsabilização de pessoas jurídicas: a acumulação das penalidades previstas na Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e na Lei Anticorrupção na hipótese de fraude em licitação e contratos públicos praticada por empresas associadas na forma de cartel. In: *Revista de Defesa da Concorrência*. V. 11, n. 1, 2023. <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/1023>.

**Vitor César Silva Xavier**vitor.xavier@cgu.gov.brORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7448-1511>

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2002), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2022). Atualmente, é Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU), desempenhando a função de Presidente de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e membro titular da Comissão de Ética; já desempenhou diversas outras funções, dentre as quais Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação (substituto) e Coordenador-Geral de Integridade do SISCOR. Atuou como professor do IBMEC, da Escola de Administração Fazendária (ESAF), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Faculdade de Direito da UFMG, dentre outras instituições.

**Paulo Roberto Silva Júnior**paulorsj@yahoo.com.brORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8130-043X>

Graduado em Administração e em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília. Atualmente, é Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Desempenhou a função de membro titular da Comissão de Ética da CGU e é atualmente secretário-executivo desse colegiado.