



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Comissão de Ética Pública

VOTO

Interessada:	Comissão de Ética do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR
Assunto:	Consulta sobre competência para apurar denúncia em desfavor de bolsista colaborador
Relator:	Bruno Espíneira Lemos

CONSULTA. SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA. COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES DE ÉTICA. BOLSISTA COLABORADOR. AUSÊNCIA DE VÍNCULO FUNCIONAL. INCOMPETÊNCIA PARA APURAÇÃO.

- 1 - As Comissões de Ética do Poder Executivo Federal, instituídas pelo Decreto nº 6.029/2007, possuem competência restrita para apuração de infrações éticas imputadas a agentes públicos.
- 2 - O conceito de "agente público" para esses fins, definido no art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 6.029/2007 e no art. 19, parágrafo único, da Resolução CEP nº 10/2008, exige a prestação de serviços à Administração Pública, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico.
- 3 - A natureza jurídica da bolsa de colaboração é acadêmica e formativa, destinada ao incentivo da formação científica e tecnológica, nos termos do art. 218 da Constituição Federal, não se confundindo com contrato de trabalho ou vínculo funcional.
- 4 - O bolsista colaborador, ainda que atue em atividades administrativas, não presta serviços à Administração Pública nos moldes do Decreto nº 6.029/2007, carecendo do elemento essencial de subordinação jurídica inerente ao conceito de agente público.
- 5 - Precedente da Comissão de Ética Pública no Protocolo nº 31.677/2016, que firmou entendimento pela incompetência das Comissões de Ética para apurar condutas de bolsistas e estagiários, devendo eventuais infrações serem apuradas por instâncias acadêmicas próprias.
- 6 - A ampliação da competência das Comissões de Ética para abranger bolsistas configuraria extrapolação normativa e risco de precarização das relações de formação acadêmica.
- 7 - Declarada a incompetência das Comissões de Ética para apurar condutas de bolsistas colaboradores, por não se enquadrarem na conceituação jurídica de agente público.

I - RELATÓRIO

1. A Comissão de Ética do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR consulta o órgão central do Sistema de Gestão da Ética a respeito de dúvida sobre competência de apuração de condutas de bolsistas colaboradores por meio do Formulário de Consulta ao Sistema de Gestão da Ética Pública (SEI/PR n.º6892482) com o seguinte teor:

Pelo presente, apresento consulta à Comissão de Ética Pública a respeito do **enquadramento de bolsistas colaboradores como agentes públicos**, diante de situação concreta envolvendo **denúncia contra uma bolsista colaboradora** em órgão da Administração Pública Federal.

Ao consultar o **Ementário da Comissão de Ética Pública – 5ª Edição**, identificamos na **página 21** a seguinte orientação:

"Bolsista estudante não é considerado agente público, portanto, não se enquadra na competência das Comissões de Ética para fins de apuração de conduta ética."

Entretanto, a dúvida surge quanto à **situação específica dos chamados "bolsistas colaboradores"**, que, diferentemente dos bolsistas estudantes tradicionais, atuam em colaboração direta com atividades administrativas, técnicas ou institucionais, muitas vezes sem vínculo empregatício formal, mas com acesso a informações sensíveis, sistemas internos e envolvimento com servidores e gestores.

Assim, considerando a lacuna interpretativa quanto à categoria dos bolsistas colaboradores, solicitamos o **entendimento da Comissão quanto à competência das Comissões de Ética** para apreciação de condutas praticadas por esses indivíduos.

Pergunta:

As Comissões de Ética possuem competência para apurar condutas de bolsistas colaboradores, especialmente em casos de denúncia formal, ainda que esses não possuam vínculo empregatício ou estatutário com a Administração Pública?

2. É o relatório.

II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

I – Do Conceito de Agente Público e da Competência das Comissões de Ética.

3. O Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, define em seu art. 11, parágrafo único, como agente público, para fins de competência das Comissões de Ética, todo aquele que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual à Administração Pública, ainda que sem retribuição financeira. A abrangência do conceito exige, portanto, a existência de efetiva prestação de serviços à Administração, conforme excerto a seguir:

Art. 11. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP ou de Comissão de Ética, visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal.

Parágrafo único. Entende-se por agente público, para os fins deste Decreto, todo aquele que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, **preste serviços** de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, a órgão ou entidade da administração pública federal, direta e indireta.

4. No mesmo sentido a Comissão de Ética Pública - CEP, na [Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008](#), reiterou a definição, reforçando o conceito:

Art. 19. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da Comissão de Ética, visando a apuração de transgressão ética imputada ao agente público ou ocorrida em setores competentes do órgão ou entidade federal.

Parágrafo único. Entende-se por agente público todo aquele que por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, **preste serviços** de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, a órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta e indireta.

5. Ocorre que a figura do **bolsista colaborador** não se confunde com a de servidor ou prestador de serviços contratual. A bolsa possui natureza de apoio à formação acadêmica, científica ou tecnológica, não constituindo **contraprestação de serviços** em regime de subordinação, mas auxílio educacional de caráter formativo. Nesse aspecto, aplica-se ao bolsista colaborador o mesmo entendimento consolidado para o **bolsista estudante**, que não é considerado agente público para fins de competência das Comissões de Ética.

II – Da Natureza Jurídica da Bolsa Colaborador e dos Precedentes Administrativos.

6. Cabe salientar que, no caso dos bolsistas de instituições públicas de ensino e pesquisa, a jurisprudência administrativa da própria Comissão de Ética Pública já assentou que tais indivíduos não se enquadram como agentes públicos. Em precedente firmado no Protocolo nº 31.677/2016 (Comissão de Ética da UNIPAMPA, Rel. Dr. Marcelo Figueiredo, 171ª Reunião Ordinária, de 26/07/2016), concluiu-se pela incompetência das Comissões de Ética para apuração de condutas atribuídas a estagiários e bolsistas, em virtude da ausência de vínculo jurídico funcional com a Administração.

7. O parecer da Procuradoria Federal junto àquela universidade, cujo entendimento foi esposado pela CEP, destacou que eventual apuração disciplinar de tais alunos deveria ser realizada em sede acadêmica, por comissão própria da instituição, e não pelas comissões de ética do Sistema de Gestão da Ética, conforme decisão desta CEP, *in verbis*:

Protocolo nº 31.677/2016. Comissão de Ética da Unipampa. Relator: Dr. Marcelo Figueiredo. 171ª Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública, realizada no dia 26 de julho de 2016.

Segundo o parecer da procuradora federal chefe que oficiou nos autos, Dra. Zeneida Machado Silveira de Souza, para apurar a responsabilidade dos alunos envolvidos deverá ser criada uma **Comissão especial sob a responsabilidade da Coordenação do Curso envolvido, com a tutela hierárquica da Coordenação Acadêmica e Conselho do Campus, dependendo da gravidade do assunto abordado.**

A matéria de fundo diz respeito a responsabilidade de seis alunos bolsistas do PIBID/Educação Física que teriam cometido infrações disciplinares (racismo) contra a Professora Marta Iris Camargo Messias da Silveira, Coordenadora do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros. É o relatório.

Passo à análise e decisão imediatamente, pois a matéria traz questão eminentemente formal, a saber, competência. Entendo que assiste integral razão a Procuradoria-Geral Federal junto à Universidade Federal do Pampa que, em parecer bem fundamentado, **chegou à conclusão de incompetência das Comissões de Ética para averiguar, processar e punir alunos de Instituições de Ensino Superior, bolsistas ou não.**

De fato, a organização do sistema ético está focada na figura do agente público, do servidor federal e a partir dele analisa as infrações à moralidade pública, à ética, à probidade administrativa. Assim estabelece a redação do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 quando alude expressamente a agentes públicos. Do mesmo modo, o Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002 alude a autoridades. Também o Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 refere-se a autoridades, dirigentes e agentes públicos, servidores públicos civis do Poder Executivo Federal.

Por sua vez, a Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013, dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal ou impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego alude também a agentes públicos ocupantes de elevadas posições na Administração Federal (Ministros de Estado, Natureza Especial, Grupos de Direção, etc.).

Ante todo o exposto, entendo que a Comissão de Ética local não é competente para analisar, processar e punir estudantes do sistema federal. Parece-me adequada e juridicamente correta a sugestão da constituição de Comissão Especial para esse objetivo nos termos da regulamentação universitária.

8. Esse entendimento decorre da própria natureza jurídica da bolsa. O benefício possui caráter de apoio educacional e formativo, não constituindo contraprestação de serviços. Ao contrário da relação de emprego, a bolsa não traduz vínculo empregatício, mas **instrumento de incentivo à formação científica e tecnológica**, conforme previsto no art. 218 da Constituição Federal.

9. Não se pode confundir, portanto, a **relação de trabalho lato sensu**, caracterizada pelo aproveitamento da força de trabalho humano em diferentes arranjos jurídicos, com a **relação de emprego stricto sensu**, que demanda a presença **cumulativa dos requisitos celetistas**. Ainda que a terminologia “bolsista colaborador” sugira maior proximidade com as atividades institucionais, a essência da relação **permanece de natureza acadêmica, sem a subordinação típica da função pública ou do vínculo empregatício**. Não se caracteriza, portanto, como atividade de **prestação de serviço à Administração Pública**.

10. Ademais, conforme doutrina e jurisprudência trabalhista, a relação de trabalho lato sensu distingue-se da relação de emprego. Apenas quando presentes os requisitos da pessoalidade, não eventualidade, onerosidade, subordinação e alteridade (arts. 2º e 3º da CLT/73), poder-se-ia cogitar o reconhecimento de vínculo empregatício — hipótese a ser apurada em outra esfera, jamais no âmbito das Comissões de Ética. O princípio da primazia da realidade impõe que eventual fraude ou desvirtuamento da bolsa seja examinado juridicamente quanto à caracterização de emprego na via judicial ou administrativa, não pela via ética.

11. Nesse sentido, o Ementário da CEP (5ª edição, p. 21) já consignou, em termos categóricos: “Bolsista estudante **não é considerado agente público**, portanto, não se enquadra na competência das Comissões de Ética para fins de apuração de conduta ética”. À luz da finalidade do sistema ético — centrado na conduta de servidores e autoridades públicas —, não há razão para tratamento distinto em relação aos chamados “bolsistas colaboradores”.

12. Com efeito, ampliar a competência das Comissões de Ética setoriais para abarcar bolsistas colaboradores representaria não apenas extrapolação normativa, mas, também, **risco de precarização das relações de trabalho**, ao submeter indivíduos em formação acadêmica a procedimentos disciplinares concebidos para servidores públicos. A Constituição de 1988 protege e incentiva a pesquisa e a capacitação científica, mas não autoriza que tais instrumentos formativos sejam convertidos em regime de responsabilização funcional paralelo, sem o devido amparo legal.

13. Assim, repisamos que a finalidade da bolsa é promover a formação acadêmica e científica, nos termos do incentivo constitucional previsto no art. 218 da Constituição Federal, não devendo ser utilizada como meio de precarização da relação de trabalho. Nesse contexto, eventual infração disciplinar ou desvio de conduta praticado por bolsista deve ser apurado pela instituição ou pelo gestor acadêmico do projeto, e não pelas Comissões de Ética do Poder Executivo Federal, cuja competência é restrita a agentes públicos nos termos do Decreto nº 6.029/2007 e do Decreto nº 1.171/1994.

14. Dessa forma, cabe reafirmar que a organização do Sistema de Gestão da Ética está direcionada à atuação de servidores e agentes públicos, sendo incompetente para apurar, processar e punir bolsistas — colaboradores ou estudantes. Eventuais condutas irregulares devem ser tratadas nas instâncias próprias: coordenações acadêmicas, supervisores dos bolsistas, conselhos universitários, entre outras instâncias jurídicas atreladas diretamente à atividade acadêmica ou de pesquisa, a depender da gravidade e da natureza do fato.

III- CONCLUSÃO

15. Diante de todo o exposto, concluo que os bolsistas colaboradores, assim como os bolsistas estudantes, não se enquadram no conceito de agente público previsto no art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 6.029/2007 e na Resolução nº 10/2008 da CEP.
16. Em razão da natureza acadêmica e formativa da bolsa, que não configura contraprestação de serviços, nem vínculo funcional com a Administração Pública, as Comissões de Ética não detêm competência para analisar, processar ou aplicar sanções éticas a esses indivíduos.
17. É como voto.

BRUNO ESPIÑEIRA LEMOS

Conselheiro Relator

[1] Plenário Virtual do STF decide que organismos internacionais têm imunidade de jurisdição. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/plenario-virtual-do-stf-decide-que-organismos-internacionais-tem-imunidade-de-jurisdiacao/>> Acesso em 31/07/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Espiñeira Lemos, Conselheiro(a)**, em 29/09/2025, às 13:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Referência: Processo nº 00191.000680/2025-28

SEI nº 6937001