



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ética Pública

VOTO

Interessada:	Comissão de Ética do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
Assunto:	Orientação sobre a aplicação de sanção e, de forma cumulativa, a emissão de recomendações e a celebração do Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP).
Relator:	Manoel Caetano Ferreira Filho

COMISSÕES DE ÉTICA – PROCESSO DE APURAÇÃO ÉTICA (PAE) – ELEMENTOS DA DECISÃO FINAL – ART. 12, II, ALÍNEA “D”, DA RESOLUÇÃO CEP N° 10/2008 – CENSURA ÉTICA, RECOMENDAÇÕES E ACORDO DE CONDUTA PESSOAL E PROFISSIONAL (ACPP) – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA – CUMULAÇÃO DE MEDIDAS – NATUREZA CORRETIVA E PREVENTIVA – PARALELO COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

1. No âmbito do PAE, a censura ética pode ser aplicada isoladamente ou acompanhada de recomendações, conforme o § 1º do art. 30 da Resolução CEP n° 10/2008, respeitando sua natureza corretiva.
2. O ACPP possui caráter preventivo e sobrestador do processo, devendo ser lavrado antes da aplicação de penalidade, não sendo compatível sua cumulação com a censura.
3. As recomendações têm natureza educativa e preventiva, podendo ser gerais ou, excepcionalmente, dirigidas a servidor específico, sem efeito punitivo.
4. Instrumentos de natureza preventiva, como o ACPP e o TAC, sobrestam o processo sancionador, não podendo ser conjugados com aplicação simultânea de sanção corretiva.
5. Interpretação sistemática da Resolução CEP n° 10/2008 e do ordenamento administrativo, garantindo a coerência entre finalidades corretivas e preventivas das medidas adotadas pelas Comissões de Ética.

I - RELATÓRIO

1. A Comissão de Ética do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) consultou o órgão central do Sistema de Gestão da Ética acerca da interpretação de dispositivos da **Resolução CEP n° 10/2008**, questionando especificamente a natureza e a aplicação das consequências previstas no **art. 12, inciso II, alínea “d”**, quais sejam: improcedência, sanção, recomendação ou proposta de ACPP.

2. O consultante manifestou dúvida sobre as consequências que podem, ao final, ser geradas pelo PAE: se, em caso de procedência, **haverá apenas uma das três possibilidades (sanção, recomendação ou ACPP)** ou se é possível **cumulação**. Em particular, questiona se a recomendação pode ser aplicada isoladamente, à luz do **art. 17** e do **art. 30, § 1º** da mesma Resolução, e se o ACPP pode ser proposto mesmo com a imposição de censura, conforme excerto a seguir:

(...)

Sendo assim, explica-se a dúvida:

O art 12, Inciso II, alínea d da referida Resolução traz:

d) deliberação e decisão, que declarará improcedência, conterá sanção, recomendação a ser aplicada ou proposta de ACPP.

Por sua vez o Art. 17 dispõe:

Art. 17 A decisão final sobre investigação de conduta ética que resultar em sanção, em recomendação ou em Acordo de Conduta Pessoal e Profissional será resumida e publicada em ementa, com a omissão dos nomes dos envolvidos e de quaisquer outros dados que permitam a identificação.

E o art 30 dispõe:

Art. 30. Apresentadas ou não as alegações finais, a Comissão de Ética proferirá decisão.

§ 1º Se a conclusão for pela culpabilidade do investigado, a Comissão de Ética poderá aplicar a penalidade de censura ética prevista no Decreto nº 1.171, de 1994, e, cumulativamente, fazer recomendações, bem como lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, sem prejuízo de outras medidas a seu cargo.

Pois bem, posto isso, essa CE Ibama questiona:

A deliberação e decisão a que se refere a alínea d, do Inciso II (II - Processo de Apuração Ética) do art 12 é composta por quatro elementos? A saber:

1º elemento: improcedência;

2º elemento: sanção;

3º elemento: recomendação

4º elemento: proposta de ACPP.

Está claro para nós o elemento da improcedência;

Contudo, nossa dúvida é em relação aos demais elementos (sanção, recomendação ou proposta de ACPP), ou seja, no final de um PAE, em sendo procedente, haverá APENAS um desses três elementos? ficamos na dúvida se a recomendação é um elemento isolado;

Está bastante claro que no art 17 é citado três tipos de decisão: sanção, recomendação ou Acordo de Conduta Pessoal e Profissional;

Porém, ficamos na dúvida se a recomendação é um elemento isolado, haja vista o disposto no § 1º do art 30:

Art. 30. Apresentadas ou não as alegações finais, a Comissão de Ética proferirá decisão.

§ 1º Se a conclusão for pela culpabilidade do investigado, a Comissão de Ética poderá aplicar a penalidade de censura ética prevista no Decreto nº 1.171, de 1994, e, cumulativamente, fazer recomendações, bem como lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, sem prejuízo de outras medidas a seu cargo.

Outra dúvida é em relação ao art 30, § 1º; pela leitura, se decidirmos pela aplicação de censura, pode haver duas situações:

a) A censura poderá ser aplicada isoladamente; MAS TAMBÉM,

b) A censura poderá vir acompanhada das recomendações + lavratura de ACPP;

Essa leitura está correta?

Num caso em que se decide pela culpabilidade, o § 1º do Art. 30 fala que a CE poderá aplicar a penalidade de censura ética; ou seja, pela nossa leitura, a CE PODE decidir por aplicar a censura; mas, ao invés disso a CE PODE também decidir por aplicar RECOMENDAÇÃO ou decidir pela propositura de ACPP. Esse entendimento está correto? ou seja, caso se decida pela culpabilidade, pode haver tão somente a aplicação de Recomendação?

3. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. O exame da questão suscitada pelo IBAMA demanda interpretação sistemática dos dispositivos da Resolução CEP nº 10/2008, à luz da finalidade do Processo de Apuração Ética (PAE) e do caráter pedagógico e preventivo das medidas previstas. A dúvida central do consultante refere-se à natureza e à aplicação dos elementos que compõem a decisão final de um PAE, notadamente quanto à possibilidade de cumulação de sanção, recomendação e Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP).

5. A análise requer a consideração da distinção entre instrumentos de caráter corretivo, como a censura ética, e instrumentos preventivos ou educativos, como as recomendações e o ACPP. Tal distinção é essencial para assegurar que a atuação da Comissão de Ética permaneça coerente com os princípios do Código de Conduta da Alta Administração Federal e com a própria Resolução CEP nº 10/2008.

6. Nos termos do art. 2º, inciso XV, da Resolução CEP nº 10, de 2008, compete às Comissões de Ética:

XV – aplicar a penalidade de censura ética ao servidor e encaminhar cópia do ato à unidade de gestão de pessoal, podendo também:

- a) sugerir ao dirigente máximo a exoneração de ocupante de cargo ou função de confiança;
- b) sugerir ao dirigente máximo o retorno do servidor ao órgão ou entidade de origem;
- c) sugerir ao dirigente máximo a remessa de expediente ao setor competente para exame de eventuais transgressões de naturezas diversas;
- d) adotar outras medidas para evitar ou sanar desvios éticos, lavrando, se for o caso, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional – ACPP.

7. A censura é sanção prevista na seara ética para infrações ao Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Esse diploma legal também prevê a possibilidade de recomendações, a depender do caso concreto, que podem **acompanhar** a censura. Assim, a censura pode ser aplicada isoladamente ou acompanhada das recomendações previstas nas alíneas “a”, “b” e “c”, do art. 2º, inciso XV, da Resolução CEP nº 10.

8. Quanto à alínea “d”, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP) não constitui penalidade, mas instrumento educativo e preventivo, previsto na Resolução CEP nº 10, de 2008. Sua proposição é discricionária para a Comissão de Ética e seu aceite é facultativo ao denunciado, conforme o art. 23 da referida Resolução:

§ 4º A juízo da Comissão de Ética e mediante consentimento do denunciado, poderá ser lavrado Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.

§ 5º Lavrado o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, o Procedimento Preliminar será sobreposto, por até dois anos, a critério da Comissão de Ética, conforme o caso.

§ 6º Se, até o final do prazo de sobreendimento, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional for cumprido, será determinado o arquivamento do feito.

§ 7º Se o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional for descumprido, a Comissão de Ética dará seguimento ao feito, convertendo o Procedimento Preliminar em Processo de Apuração Ética.

§ 8º Não será objeto de Acordo de Conduta Pessoal e Profissional o descumprimento ao disposto no inciso XV do Anexo ao Decreto nº 1.171, de 1994. (grifos nossos)

9. Assim, o ACPP, quando lavrado no âmbito de Processo de Apuração Ética (PAE), tem como resultado o sobreendimento do processo, ou seja, uma alternativa que busca prevenir a aplicação da penalidade, sobrestando o feito até o cumprimento do acordo.

10. Ademais, cumpre destacar que o § 1º do art. 30 da Resolução CEP n. 10, prevê expressamente a possibilidade de aplicação cumulativa de medidas. No entanto, essa previsão deve ser interpretada considerando a natureza específica de cada instrumento. A censura, como penalidade corretiva, possui finalidade distinta do Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP), que é preventivo e sobrestando do processo. Dessa forma, a cumulação indevida desses instrumentos poderia gerar conflito entre a finalidade pedagógica do ACPP e a censura, que tem natureza de sanção corretiva, exigindo uma interpretação sistemática e funcional da norma:

Art. 30. Apresentadas ou não as alegações finais, a Comissão de Ética proferirá decisão.

§ 1º Se a conclusão for pela culpabilidade do investigado, a Comissão de Ética poderá aplicar a penalidade de censura ética prevista no Decreto nº 1.171, de 1994, e, cumulativamente, fazer recomendações, bem como lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, sem prejuízo de outras medidas a seu cargo.

11. No plano comparado, cumpre destacar um paralelo com o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no âmbito do processo disciplinar da Administração Pública Federal, regulamentado pela Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. O TAC consiste em acordo celebrado entre a Administração Pública e o agente público, aplicável a condutas de menor potencial ofensivo, quando a infração seja punível com advertência ou suspensão de até 30 dias (arts. 129 e 145, II, da Lei 8.112/1990).

12. O objetivo do TAC é conferir maior eficiência e racionalizar o emprego dos recursos públicos, evitando o custo desproporcional de um processo disciplinar completo. Na sua celebração, Administração e servidor ajustam compromissos recíprocos: **a Administração abre mão de instaurar o processo disciplinar, enquanto o servidor se compromete a cumprir determinadas condições**, evitando o trâmite integral do procedimento.

13. A comparação evidencia que instrumentos de natureza semelhante, como o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP) e o TAC, possuem caráter preventivo e sobrestando o andamento do processo sancionador. Por essa razão, não é possível conjugar, em um mesmo cenário, a aplicação de sanção e a celebração simultânea do ACPP no âmbito de processos éticos, sob pena de comprometer a finalidade pedagógica e preventiva do instrumento.

14. **Em virtude desta interpretação, a CEP modifica seu entendimento firmado no voto nº 00191.000174/2020-24, esclarecendo que não cabe aplicar censura e, posteriormente, lavrar o ACPP.** O ACPP deve ser utilizado apenas antes da aplicação de penalidade, como instrumento preventivo para sobrestrar o PAE e, se cumprido integralmente, evitar a sanção.

15. A respeito do poder das Comissões de Ética para formular recomendações, já se consolidou o entendimento de que tais medidas devem ser utilizadas exclusivamente na fase de Processo de Apuração Ética (PAE) e, em regra, em caráter geral, podendo, em situações excepcionais, ser dirigidas a um servidor específico. Ressalte-se que as recomendações não possuem caráter punitivo, constituindo instrumento de orientação ética e prevenção de novos desvios, distinguindo-se claramente da instância disciplinar, que tem natureza corretiva.

16. Nesse sentido, a CEP já deliberou no Processo nº 00191.000195/2018-25 (CVM), sob relatoria da Conselheira Suzana de Camargo Gomes, na 194ª Reunião Ordinária (11/6/2018), nos termos a seguir:

“[...] Desse modo, tendo em vista que a alínea f do inciso I do art. 12 da Resolução nº 10/2008 dispõe que a decisão do Procedimento Preliminar determinará arquivamento ou conversão em Processo de Apuração Ética, não se entende cabível a aplicação de recomendações nesta fase. Por outro lado, a previsão de recomendações em fase de Processo de Apuração Ética está prevista expressamente no art. 30, § 1º, da Resolução nº 10/2008. Ressalte-se ainda que, mesmo em fase de decisão final do Processo de Apuração Ética, em regra, as recomendações devem conter caráter geral. No entanto, em casos excepcionais, poderá a Comissão de Ética expedir recomendação diretamente a um servidor. [...] Lembramos que a instância disciplinar diferencia-se da ética e, portanto, não se mostra razoável a utilização de tipificação disciplinar, sob pena de haver confusão entre as esferas, que são autônomas e independentes.”

17. Assim, diante da análise sistemática das normas contidas na Resolução CEP nº 10/2008, da doutrina administrativa e do paralelo com instrumentos correlatos da legislação disciplinar, conclui-se que: (i) a censura pode ser aplicada isoladamente ou acompanhada de recomendações; (ii) o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP) deve ser lavrado exclusivamente antes da aplicação da censura, como medida preventiva e sobrestandora do processo; e (iii) não é admissível a cumulação de censura e ACPP, em razão das finalidades distintas de cada instrumento.

III - RESPOSTAS AOS QUESITOS:

18. Para esclarecer de forma objetiva as dúvidas apresentadas pelo consultante, a seguir são detalhadas as respostas aos principais questionamentos acerca da aplicação da censura, da lavratura do ACPP e da utilização de recomendações, à luz da Resolução CEP nº 10/2008 e da interpretação consolidada pela CEP. Cada questão foi analisada considerando o caráter preventivo e educativo do ACPP, bem como a natureza corretiva da censura, de modo a orientar corretamente a atuação das comissões de ética, nos termos a seguir:

a) A censura pode ser aplicada isoladamente?

Sim. O § 1º do art. 30 da Resolução CEP nº 10/2008 prevê a censura como penalidade autônoma, aplicável isoladamente nos casos de culpabilidade.

b) A censura pode ser acompanhada de recomendações e lavratura de ACPP?

A censura pode vir acompanhada de recomendações de caráter geral e pedagógico. Contudo, **não cabe lavrar ACPP após a aplicação da censura**. Se houver interesse na utilização do ACPP, este deve ser firmado antes da aplicação da penalidade, para sobrestrar o PAE e evitar a sanção se cumprido integralmente.

c) É possível aplicar apenas recomendação em caso de culpabilidade?

Não. A culpabilidade exige aplicação de penalidade. A recomendação tem natureza orientadora e não sancionatória, podendo apenas acompanhar a sanção aplicada, jamais substituí-la.

IV - CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, proponho que a CEP oriente a Comissão de Ética do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) observe as seguintes diretrizes:
- I - a censura ética pode ser aplicada isoladamente ou acompanhada de recomendações de caráter educativo e preventivo, nos termos do § 1º do art. 30 da Resolução CEP nº 10/2008, respeitando sua natureza corretiva.
- II - o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP) deve ser lavrado exclusivamente antes da aplicação de qualquer penalidade, como instrumento preventivo e sobrestador do processo, visando a evitar a sanção, se cumprido integralmente, assim, não é admissível a lavratura do ACPP após a aplicação da censura.
- III - não cabe a cumulação da censura com o ACPP, em razão das finalidades distintas de cada instrumento, sendo incompatível aplicar simultaneamente sanção corretiva e instrumento preventivo.
- IV - as recomendações possuem caráter educativo e preventivo, podendo ser emitidas de forma geral ou, em situações excepcionais, dirigidas a servidor específico, sem efeito punitivo.
20. Essa mesma interpretação deve orientar as demais Comissões Setoriais em suas decisões sobre a matéria objeto da consulta.
21. É como voto.

MANOEL CAETANO FERREIRA FILHO

Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Caetano Ferreira Filho, Conselheiro(a)**, em 20/10/2025, às 19:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).