



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

Excelentíssimo Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, Relator da Petição nº 12.956/DF

A UNIÃO, por sua advogada infra-assinada<sup>[1]</sup>, nos autos do processo em referência, vem, respeitosamente, com fundamento no artigo 1.021 do Código de Processo Civil, interpor

AGRAVO

em face do *decisum* eDOC 18, pelos seguintes fatos e fundamentos:

**1. DO CASO DOS AUTOS**

1. Cuida-se de petição formulada por ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS NETO em que postula o trancamento dos Procedimentos Administrativos Éticos nºs 00191.000622/2021-71, 00191.000706/2021-12 e 00191.001531/2023-14, em trâmite na Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

2. Em síntese, o peticionário alega que os procedimentos acima mencionados buscam investigar fatos relacionados ao caso conhecido como *Pandora Papers*, em que se questiona eventual conflito de interesses e infração ao Código de Conduta da Alta Administração.

3. Sustenta que os referidos fatos já foram apreciados pela Procuradoria-Geral da República (PGR), ocasião em que foi manifestado pelo *Parquet* a inexistência de infração penal ou mesmo "*qualquer indicativo idôneo da sua existência*". Por esse motivo, a PGR concluiu pelo arquivamento da Notícia de Fato nº 1.00.000.017730/2021-27, instaurada de ofício pelo órgão ministerial.

4. O peticionário defende violação ao princípio de vedação ao *bis in idem*, ante o suposto reprocessamento do requerente pelos mesmos fatos.

5. Alega ainda possível violação à autonomia do Banco Central do Brasil, tendo em vista a possível cominação de sanções a ser sugerida pela Comissão de Ética Pública.

6. O Ministro relator, de plano, julgou procedente o pedido, em 03/09/2024, determinando, por conseguinte, o trancamento dos procedimentos administrativos.

7. Considerou, na esteira do argumentado pelo peticionário, que o procedimento administrativo disciplinar e o processo penal possuem correlação, na medida em que ambos conduzem à manifestação penalizadora do Estado.

8. Com base nessa premissa, entendeu que o arquivamento do procedimento investigativo pela PGR deveria acarretar a impossibilidade de investigação pela Comissão de Ética Pública dos mesmos fatos.

9. Em razão desse *decisum*, a União vem apresentar recurso de agravo, conforme razões adiante expostas.

## **2. PRELIMINARMENTE: DA LEGITIMIDADE DA UNIÃO PARA RECORRER**

10. Inicialmente, é preciso destacar o notório interesse da União para apresentação deste agravo.

11. Como se sabe, a Comissão de Ética Pública, criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, atua como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública e é responsável por administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, inclusive apurando condutas praticadas em desacordo com as normas previstas no referido Código.

12. Embora não tenha sido a União federal - pessoa jurídica de direito público - chamada a participar formalmente do feito, é inconteste que a decisão que ora se recorre gerou consequências na atuação da Comissão de Ética Pública, órgão vinculado à Presidência da República, notadamente ao impossibilitar a continuidade do trâmite de processos administrativos já em curso naquela unidade, e, assim, fez surgir interesse recursal direto da União, em defesa do pleno exercício das atribuições da Comissão.

13. Em outras palavras, a ordem de trancamento dos procedimentos administrativos éticos notoriamente trouxe prejuízo à atuação administrativa da Comissão de Ética Pública, órgão vinculado à Presidência da República, de forma a legitimar a interposição deste recurso.

14. Assim sendo, com fundamento no art. 996 do Código de Processo Civil, a União requer o processamento deste agravo, ante o reconhecimento de sua legitimidade e interesse recursal.

### **3. DA AUSÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO AO QUANTO DECIDIDO NA PET N° 9.966/DF**

15. O requerimento formulado nesta petição é fundamentado no suposto descumprimento do quanto decidido na PET n° 9.966 por parte da Comissão de Ética Pública.

16. Todavia, não procedem as alegações trazidas na exordial.

17. A PET n° 9.966/DF foi deflagrada pelo Senador Randolph Rodrigues em face do então Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, e do Presidente do Banco Central do Brasil, Roberto Campos Neto, com o objetivo de que fosse aberta investigação preliminar junto

à PGR, com vistas a apurar a prática de crimes pelos requeridos, em decorrência da existência de relação destes com empresas em paraísos fiscais.

18. Na oportunidade, o Ministro relator Dias Toffoli julgou extinto o feito, sob o fundamento de que (i) o Senador Randolph não seria parte legítima para a formulação de pedido para apuração de crimes de ação penal pública incondicionada; e (ii) “*não há como o Judiciário substituir a atividade ministerial exercendo juízo valorativo sobre fatos alegadamente criminosos, atribuição exclusiva do Parquet, tampouco cabe ao Judiciário que solicite a abertura de investigação*”.

19. Pois bem, como se pode perceber, a **decisão proferida na PET nº 9.966/DF em nada dispôs sobre a ilicitude das condutas das autoridades apontadas pela notícia-crime e nem da** competência da Comissão de Ética Pública para, no exercício de seu mister, apreciar condutas que teriam sido praticadas em desacordo com as normas previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal. Na realidade, apenas firmou-se no sentido da impossibilidade de o STF dar impulso inicial às investigações sobre fatos trazidas ao conhecimento por parlamentar, determinando fosse a questão submetida ao crivo do órgão ministerial, titular da ação penal.

20. Assim sendo, não há que se falar em descumprimento da **decisão proferida na PET nº 9.966/DF**.

21. Por todo o exposto, a União requer a reforma da decisão para que seja reconhecida a improcedência do pedido, eis que não ficou demonstrado descumprimento da decisão proferida na PET nº 9.966/DF, razão argumentada pelo autor para justificar cabimento desta petição no STF.

#### **4. DA INEXISTÊNCIA DE SENTENÇA ABSOLUTÓRIA A REPERCUTIR NA SEARA ADMINISTRATIVA**

22. O primeiro argumento trazido pelo ente central é a independência das instâncias administrativa e penal. Com efeito, tanto doutrina quanto a jurisprudência nacional possuem

vastas manifestações atestando a desvinculação entre a seara criminal e a administrativa. Inclusive, consta da própria decisão agravada que tal fenômeno jurídico é assentado pela jurisprudência dessa Colenda Corte.

23. No entanto, é igualmente consabido que a independência das instâncias é relativa. Isso porque existem duas hipóteses nas quais a decisão havida no processo criminal gera vinculação para os outros campos jurídicos:

- o i) a sentença absolutória penal com fundamento na **prova** de inexistência do fato (art. 386, I, do Código de Processo Penal); ou
- o ii) sentença absolutória penal com fundamento na **prova** de que o réu não teria concorrido para infração penal (art. 386, IV, do CPP).

24. Com efeito, quando se constata a inexistência de um determinado fato, ou de que alguém não tenha realizado certa conduta, essa decisão repercute nas demais instâncias, inclusive administrativa.

25. Este é o entendimento desse Egrégio Tribunal:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Cassação da aposentadoria. Constitucionalidade. Independência das esferas penal e administrativa. Precedentes.

1. (...)

2. Independência entre as esferas penal e administrativa, **salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa**, o que não ocorre na espécie.

3. (...)

(original sem realce)

(RE 1044681 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06-03-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 20-03-2018 PUBLIC 21-03-2018)

Agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário. Direito Administrativo. Investigador de Polícia Civil. Processo administrativo disciplinar. Demissão. Independência das esferas penal e administrativa. Alegada violação dos princípios da legalidade, da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Prova produzida em ação penal utilizada em processo

administrativo. Licidade da prova emprestada. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.

1. Independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa, o que não ocorre na espécie.

(...)

(RE 1272316 ED-AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. LEI Nº 1.711/52. AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO. SÚMULA 279/STF. DECISÃO AGRAVADA ALINHADA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. (...) Este Tribunal já assentou a independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando na instância penal se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, o que não se verifica no presente caso. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 430386 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 18-11-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

26. No caso dos autos, no entanto, **não existe decisão judicial absolutória** com fundamento nos dois preceitos normativos acima citados. Aliás, sequer existe decisão judicial sobre os fatos apurados nos procedimentos administrativos éticos.

27. De fato, a decisão agravada se limita a citar a existência de manifestação do *Parquet* em que se determinou o arquivamento de notícia de fato. Confira-se (eDOC 18, p. 14):

Nesse sentido, percebe-se, com toda nitidez, que a PGR, ao analisar os mesmos fatos, concluiu pela inexistência de razões para se instaurar um procedimento investigatório, uma vez que concluiu pela ausência de infração penal ou de qualquer indicativo idôneo de sua existência, motivo pelo qual determinou o arquivamento da notícia de fato.

(...)

Assentada essa premissa, que me parece fundamental, mostra-se necessário o trancamento dos procedimentos administrativos objeto destes autos, em que se controverte sobre fato abarcado por juízo negativo na esfera criminal em favor do requerente, uma vez que o titular da ação penal concluiu pela inexistência de infração penal ou de qualquer indicativo idôneo de sua existência

28. Diante desses fatos, pode-se chegar a duas conclusões autônomas e suficientes, com a devida *venia*, a reverter a decisão agravada.

29. A primeira conclusão é a de que a manifestação do *Parquet* não produz efeitos nas instâncias cível ou administrativa, e, nem mesmo criminal<sup>[2]</sup>. Isso porque a dita **manifestação não possui natureza de sentença absolutória**, tratando-se, na verdade, de decisão de caráter administrativo.

30. A segunda conclusão é a de que a **manifestação da PGR, em momento algum, atestou a inexistência do fato ou negativa de autoria**. Pelo contrário.

31. Na citada manifestação, o *Parquet* categoricamente afirmou a existência das contas em *off-shores* em nome do peticionário. Vale dizer, o fato e a autoria foram conferidos pelo Ministério Público, e não negados. A única coisa atestada pelo Ministério Público Federal é a de que as condutas não estariam tipificadas como infrações penais. Nesse sentido, confira-se trecho esclarecedor (eDOC 4, pg. 6):

Como tanto o ministro da Economia, como o presidente do Banco Central do Brasil demonstraram nestas peças de informação que os bens e valores que possuem em cada uma das *offshores* mencionadas nas reportagens relativas aos Pandora *Papers* foram informados à autoridade competente na forma, limites e condições estabelecidos pela legislação de regência, não há razão para se instaurar um procedimento investigatório propriamente dito, sem que se tenha demonstrada nem a infração penal nem mesmo qualquer indicativo idôneo de sua existência.

32. O próprio Código de Processo Penal faz diferenciação entre a sentença absolutória que se funda na inexistência do fato (art. 386, I) e naquela que tem por fundamento o fato não constituir infração penal (art. 386, III). Este último refere-se propriamente à atipicidade da conduta imputada ao agente. Ou seja, o fato existiu, mas não é considerado punível para fins penais. Nesse caso, vale repisar, não há qualquer impedimento para a responsabilização da conduta nas demais esferas. Nesse sentido, é o que dispõe os art. 66 e art. 67 do CPP:

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

**Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:**

I - o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II - a decisão que julgar extinta a punibilidade;

**III - a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.**

(Grifou-se)

33. Portanto, há fatos que podem não se constituir infrações penais, mas serem consideradas infrações disciplinares ou, ainda, atitudes anti-éticas - como é o caso dos autos - passíveis de responsabilização pelas respectivas esferas. Vale dizer, ainda que determinadas condutas não sejam consideradas crimes, elas ainda podem repercutir em outras searas, daí a relevância da independência entre as instâncias. E é sobre isso que a Comissão de Ética Pública pretende se debruçar e que foi abruptamente interrompida em virtude da decisão agravada.

34. Por todo o exposto, a União requer a reforma da decisão recorrida, eis que a manifestação do *Parquet* não tem o condão se vincular a esfera administrativa, ante a ausência de natureza de sentença absolutória e por não se ter concluído pela inexistência do fato e/ou negativa de autoria.

## 5. DA NATUREZA DA APURAÇÃO ÉTICA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO ENTRE AS ESFERAS ÉTICAS E PENAL

35. Os argumentos *supra* deduzidos são suficientes para a negativa do pedido. No entanto, o ente central vem colacionar um fundamento adicional para negativa de êxito do petítório, o qual diz respeito à natureza dos trabalhos desenvolvido pela Comissão de Ética.

36. Como se sabe, a Comissão de Ética Pública tem por objetivo identificar situações em que os ocupantes de cargos públicos atuem em desconformidade com preceitos de ordem ética, os quais não se confundem com infrações disciplinares ou penais. Nesse sentido, é o que estabelece a Exposição de Motivos nº 37, de 18/08/2000, do Código de Conduta da Alta Administração Federal (grifos acrescentados):

Na verdade, o Código trata de um conjunto de normas às quais se sujeitam as pessoas nomeadas pelo Presidente da República para ocupar qualquer dos cargos nele previstos, sendo certo que a **transgressão dessas normas não implicará, necessariamente, violação de lei, mas, principalmente, descumprimento de um compromisso moral e dos padrões qualitativos estabelecidos para a conduta da Alta Administração.** Em consequência, a punição prevista é de caráter político: advertência e "censura ética". Além disso, é prevista a sugestão de exoneração, dependendo da gravidade da transgressão.

37. Com efeito, a transgressão de normas éticas não implica, necessariamente, violação de lei, mas, principalmente, descumprimento de um compromisso moral e dos padrões qualitativos estabelecidos.

38. Pois bem, a sanção da Comissão de Ética Pública não possui natureza administrativa sancionatória, e nem repercute na esfera funcional do agente público. A punição prevista é de caráter político, podendo ser de advertência ou de censura ética ou, ainda, de sugestão de exoneração, dependendo da gravidade da transgressão. As penalidades ora previstas não trazem repercussão direta na esfera patrimonial ou de liberdade do indivíduo, mas somente no que diz respeito à reputação do infrator.

39. Nesse sentido, mesmo a "punição" mais severa a ser conferida pela Comissão de Ética Pública se constitui em mera sugestão de exoneração da autoridade ocupante de cargo público não efetivo, deixando a critério da autoridade nomeante a escolha discricionária em exonerar ou não.

40. Como se vê, a atividade da Comissão de Ética Pública tem por objetivo apurar infrações de ordem ética na Alta Administração Pública Federal, atividade esta condizente com o princípio da moralidade e da impessoalidade, constantes do art. 37 da Constituição.

41. Além disso, cabe a Comissão de Ética Pública a avaliação de possível conflito de interesses entre as atividades desenvolvidas pela autoridade pública na esfera de sua vida privada, como é o caso dos autos.

42. Assim, eventual arquivamento de investigação preliminar pelo Ministério Público Federal não pode, com mais razão, repercutir na atuação da Comissão de Ética Pública, motivo pelo qual a União vem requerer a reforma da decisão agravada.

## **6. CONCLUSÃO**

43. Diante de todo o exposto, o ente central requer ao Ministro relator que promova juízo de retratação, considerando os argumentos deduzidos neste peça recursal, para negar o

pedido formulado na peça eDOC 1, em especial:

- i) a inexistência de descumprimento da decisão proferida na PET nº 9.966/DF, razão utilizada pelo peticionário a justificar o cabimento desta petição;
- ii) a independência entre as esferas, notadamente quando se trata:
  - ii.1) de órgão que tem por fim apurar infrações de ordem ética na Alta Administração Pública Federal, atividade esta condizente com o princípio da moralidade e da impessoalidade, constantes do art. 37 da Constituição;
  - ii.2) de manifestação do *Parquet* que conclui pelo arquivamento de notícia de fato tendo por fundamento o fato não constituir infração penal.
- iii) impossibilidade de vinculação da Comissão de Ética Pública pela decisão administrativa de arquivamento, ante a natureza das infrações sindicadas.

44. Caso assim não entenda, a União postula seja este recurso levado a julgamento pelo órgão colegiado, para que, ao final, seja-lhe dado provimento para negar o pleito autoral.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 09 de setembro de 2024.

PRISCILA HELENA SOARES PIAU

Advogada da União

Notas

1. <sup>^</sup> Art. 4º, III, da Lei Complementar nº 73/1993 e Portaria de Delegação nº 17, de 8 de setembro de 2022 (Suplemento A do BSE nº 36, de 08 de setembro de 2022), e Portaria de Subdelegação nº 16, de 11 de outubro de 2022 (Suplemento A do BSE nº 41, de 13 de outubro de 2022).

2. <sup>^</sup> Nesse último caso, doutrina e jurisprudência admitem reabertura da investigação, desde que existente novos fatos a ensejá-la.



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA HELENA SOARES PIAU, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1616274857 e chave de acesso 3aa6f361 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA HELENA SOARES PIAU, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-09-2024 17:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---