

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000006024863

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 1043/2020 - GAB**

EMENTA: CONSULTA. PAD. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PROFESSOR. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI Nº 13.909/2001. LEI Nº 20.757/2020, COM VIGÊNCIA EM 28/4/2020. APLICAÇÃO DAS REGRAS DO NOVO ESTATUTO CIVIL (LEI Nº 20.756/2020), COM VIGÊNCIA EM 28/7/2020. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL PARA TIPIFICAÇÃO DISCIPLINAR A FATOS OCORRIDOS ENTRE 28/4/2020 ATÉ 27/7/2020. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE NORMATIVA TÍPICA. ULTRA-ATIVIDADE DA LEI Nº 13.909/2001 NA PARTE DISCIPLINAR ATÉ A VIGÊNCIA DA LEI Nº 20.756/2020.

1. No **Parecer ADSET nº 22/2020** (000012782989), a Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação fez considerações acerca das normas legais atualmente aplicáveis aos docentes estaduais, relativamente a questões de cunho administrativo-disciplinar, asseverando que: i) a Lei estadual nº 20.757/2020 revogou expressamente as disposições sobre transgressões, sanções e procedimentos disciplinares da Lei nº 13.909/2001 (*Estatuto do Pessoal do Magistério*); ii) tais assuntos passaram, segundo a Lei estadual nº 20.757/2020, a ter tratamento legal extraído do *Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado de Goiás*; iii) há hiato legislativo entre a data de começo de vigência da Lei estadual nº 20.757/2020 - em 28/4/2020 -, e a data em que terá vigor a Lei estadual nº 20.756/2020 (dispõe sobre o novo regime jurídico dos servidores públicos cíveis do Estado de Goiás) – com início estatuído para 28/7/2020; iv) nesse intervalo temporal, devem ser aplicadas, aos professores as regras procedimentais disciplinares da Lei estadual nº 10.460/1988, ainda em vigor, até que iniciada vigência da Lei nº 20.756/2020, a qual, então, passará a incidir, mas apenas aos processos administrativos disciplinares (PADs) a partir daí instaurados.

2. A instrução dos autos resume-se na peça opinativa acima. Com tal relato, prossigo na fundamentação.

3. A cronologia legislativa descrita na manifestação da Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação revela a significativa distorção ocasionada à ordem jurídica estadual com a diferença de datas de vigência das Leis estaduais nº 20.756/2020 e nº 20.757/2020, sendo a primeira em 28/7/2020, e a segunda em 28/4/2020.

4. A dificuldade decorre da evidente relação que os diplomas legais acima possuem entre si. É o que estabelece o art. 215-A da Lei nº 13.909/2001, introduzido pela Lei nº 20.757/2020, bem como os arts. 285 e 296 da Lei nº 20.756/2020:

*“Art. 215-A. Aos professores abrangidos por esta Lei aplicam-se as disposições sobre atividade correcional (Título IV), regime disciplinar (Título V) e processo disciplinar (Título VI) do Estatuto dos Servidores Civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais.”(NR)*

*“Art. 285. Aplicam-se as disposições desta Lei sobre atividade correcional (Título IV), regime disciplinar (Título V) e processo disciplinar (Título VI) aos professores integrantes do Magistério Público Estadual.*

*(...)*

*Art. 296. Revogam-se:*

*I - a [Lei nº 10.460](#), de 22 de fevereiro de 1988;*

*II-(...)*

*III - o §4º do art. 125 e os arts. 157 a 202 da [Lei nº 13.909](#), de 25 de setembro de 2001;”*

5. Da transcrição, é possível notar desígnio do legislador de, relativamente às normas disciplinares, aglutiná-las num único instrumento formal, fazendo-as aplicáveis aos servidores civis em geral, e também aos professores. Houve, com isso, certa inovação em relação ao modelo, ainda vigente, da Lei nº 10.460/1988, a qual, malgrado integrada por preceitos disciplinares específicos a determinadas categorias funcionais (como no seu art. 304, para servidores policiais civis e da segurança prisional), não alcança plenamente os professores, cuja disciplina jurídica, até o advento das Leis nº 20.756/2020 e nº 20.757/2020, se extraía da Lei nº 13.909/2001, junto à Lei nº 14.678/2004. O novo regime jurídico dos servidores públicos civis faz dita coesão jurídica até então faltante<sup>1</sup>, resultando na almejada unidade de ato legal, na esfera estadual, para dispor sobre regime jurídico disciplinar, intuito relevante para proporcionar paridade entre servidores públicos, e eficiente execução do regramento legal disciplinar.

6. Importante, ainda, registrar que as Leis nº 20.756/2020 e nº 20.757/2020 foram elaboradas e editadas segundo um propósito convergente de modernização do ordenamento jurídico estadual, com foco em conferir meios de recuperação e manutenção das contas públicas, e tendo como objetivo específico

garantir a adesão do Estado de Goiás ao *Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Municípios*, de que trata a Lei Complementar nacional nº 159/2017<sup>2</sup>. O interesse público real era de, cumprindo o art. 2º, § 1º, IV, de tal legislação complementar, revisar os regimes jurídicos dos servidores civis e dos professores conjuntamente, mantendo, com isso, equivalência entre as datas de vigência das Leis nº 20.756/2020 e nº 20.757/2020.

7. Contudo, por ocasião da tramitação dos processos legislativos correspondentes, com as emendas parlamentares havidas, atingiu-se, por deslize, o panorama, impróprio e não planejado, acima relatado<sup>3</sup>.

8. Delineio novamente o problema: as determinações sobre responsabilidade disciplinar, e questões relacionadas, da Lei nº 13.909/2001, foram revogadas pela Lei nº 20.757/2020, já em vigor desde 28/4/2020, a qual, sobre o tema, estabeleceu aplicáveis as regras do novo regime jurídico dos servidores civis. A Lei nº 20.756/2020, que cuida desse novo estatuto do funcionalismo civil, ainda tem sua vigência condicionada ao transcurso de período de *vacatio legis*, e só entrará em vigor em 28/7/2020. Consequentemente, eventuais condutas passíveis de configurar transgressão disciplinar por professor, ocorridas no lapso de 28/4/2020 até 27/7/2020, não encontram injunção legal vigente que justifiquem o exercício do poder punitivo pela Administração (quanto a fatos sucedidos antes de 28/4/2020, devem ser motivados em tipos disciplinares previstos na legislação contemporânea à conduta, ou seja, na Lei nº 13.909/2001<sup>4</sup>).

9. Descabido seria supor que tal carência de norma vigente justificaria afastar, temporariamente, o poder disciplinar da Administração em relação às supostas violações funcionais por professor sucedidas de 28/4/2020 até 27/7/2020. Certamente, não foi essa a intenção do autor legislativo, como demonstrado acima; ademais, a lógica revela que sem essa sistemática punitiva, a regularidade do serviço público culminaria desprotegida, e, assim, sujeita ao caos.

10. A Lei nº 20.757/2020, ao revogar formalmente comandos da Lei nº 13.909/2001 sobre transgressões, sanções, responsabilidade e procedimentos disciplinares, não veio acompanhada de previsões normativas substitutas com densidade suficiente, dependendo, nessas questões, de regras do novo Estatuto do funcionalismo civil (Lei nº 20.756/2020). Como já exposto em linhas anteriores, foi nesse novo diploma legal dos servidores civis que o legislador previu tipos infracionais próprios a professores, além de lhes fazer incidentes outros dispositivos disciplinares aplicáveis aos servidores em geral; logo, o núcleo dos tipos disciplinares do pessoal do magistério, antes constante da Lei nº 13.909/2001, foi expressamente deslocado para a Lei nº 20.756/2020.

11. Está-se, portanto, diante do intitulado *princípio da continuidade típico normativa* ou da *continuidade normativo-típica*. Sucede quando há revogação de norma punitiva, mas a conduta antes tipificada persiste caracterizada como comportamento punível por outro dispositivo legal. Conforme a jurisprudência:

*“o princípio da continuidade normativa típica ocorre quando uma norma penal é revogada, mas a mesma conduta continua sendo crime no tipo penal revogador, ou seja, a infração penal continua tipificada em outro dispositivo, ainda que topologicamente ou normativamente diverso do originário”* (Superior Tribunal de Justiça, HC 204416 / SP. Rel. Min. Gilson Dipp. T5. DJe 24/05/2012).

*“AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. DECLARAÇÃO FALSA EM PEDIDO DE RESIDÊNCIA PROVISÓRIA. LEI N.º 13.445/2017 (ESTATUTO DO ESTRANGEIRO). ALTERAÇÃO DA CAPITULAÇÃO JURÍDICA. ART. 299 DO CP. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. RECURSO DESPROVIDO.*

1. *Conforme entendimento desta Corte Superior, não houve ocorrência de abolitio criminis com relação à conduta imputada ao recorrido (art. 125, XIII, da Lei n.º 6.815/1980, revogada pela Lei n.º 13.445/2017). Isso porque, apesar da ab-rogação do Estatuto do Estrangeiro, a atitude permanece sendo crime, porquanto prevista no art. 299 do Código Penal (falsidade ideológica), devendo ser observado o princípio da continuidade normativa. Precedentes.*

2. *Agravo regimental não provido.”* (Superior Tribunal de Justiça, AgRg no HC 434.541/SP, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 28/04/2020, DJe 05/05/2020).

*“APELAÇÃO CRIMINAL. DIREITO PENAL. DIREITO PROCESSUAL PENAL. FALSIDADE IDEOLÓGICA EM PROCESSO DE MIGRAÇÃO. ART. 125, XIII, DA LEI Nº 6.815/80. REVOGADO PELA LEI Nº 13.445/17. ADEQUAÇÃO TÍPICA. ART. 299 DO CP. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE NORMATIVA TÍPICA. AUSÊNCIA DE ABOLITIO CRIMINIS. . A conduta de fazer declaração falsa em processo de registro/atualização de permanência não foi descriminalizada com a revogação do artigo 125 da Lei nº 6.815/1980, pois continua sendo crime à luz do artigo 299 do Código Penal. Operou-se, em relação ao dispositivo em epígrafe, o princípio da continuidade normativa típica, provocado quando uma norma penal é revogada, mas a mesma conduta continua tipificada em outro dispositivo, ainda que topologicamente ou normativamente diverso do originário. Não há, pois, falar em abolitio criminis.”* (TRF4, ACR 5008577-82.2014.4.04.7002, SÉTIMA TURMA, Relatora CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI, juntado aos autos em 05/05/2020)

12. O princípio acima é reconhecido na seara do direito penal, e, seguramente, pode ser transposto ao direito administrativo disciplinar, o qual se socorre de integração com diretrizes penais<sup>5</sup>. Daí a razão pela qual, como salientado no item 10 antecedente, o resultado mais significativo com a revogação dos arts. 157 a 202 da Lei nº 13.909/2001 está na mudança do instrumento formal em que previstos fatos típicos puníveis ao pessoal do magistério, os quais passaram a constar na Lei nº 20.756/2020.

13. Mas o nó consiste, repiso, na desconexão temporal entre a revogação do conteúdo normativo de tais dispositivos e o início da vigência da Lei nº 20.756/2020, para a qual deslocado o núcleo dos tipos disciplinares revogados.

14. E, diferentemente do proposto pela Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação, não seria a mera invocação da Lei estadual nº 10.460/1988 a saída mais racional para superar tal obstáculo. Já demonstrado nos itens anteriores que o princípio da continuidade normativa típica é observado em relação à Lei nº 20.756/2020, de modo que não traduziria a verdadeira intenção do legislador o uso dos tipos disciplinares da Lei nº 10.460/1988 como fundamento ao direito punitivo da Administração a professores que incorram em faltas funcionais no período de 28/4/2020 a 27/7/2020.

15. Se a migração do conteúdo normativo disciplinar da Lei nº 13.909/2001 deu-se para a Lei nº

20.756/2020, mas se a vigência desta última foi estabelecida para iniciar-se somente em 28/7/2020, cabe deduzir que só quando vigente esse novo regime jurídico dos servidores civis é que devem ser tidos como revogados os comandos que tipificam infrações funcionais da Lei nº 13.909/2001, bem como os demais mandamentos disciplinares que, antes da Lei nº 20.757/2020, já incidiam para os professores. Em outros termos, até 27/7/2020, os preceitos da Lei nº 13.909/2001 sobre infrações disciplinares e suas sanções, ainda devem ser referenciais ao direito punitivo administrativo, mantida nesse intervalo, também, a aplicação das normas incidentes por efeito da Lei nº 14.678/2004. Disso, resulta que a Lei nº 20.757/2020, desde que entrou em vigor, teve, até aqui, o condão de revogar a Lei nº 13.909/2001 em menor extensão do que expressou formalmente, não tendo ainda revogado os dispositivos da Lei nº 13.909/2001 relativos a infrações e penalidades disciplinares, e sequer demais normas, mesmo as procedimentais, corolários da Lei nº 14.678/2004.

16. Portanto, fatos tidos como infracionais perpetrados por professores estaduais até 27/7/2020 (esse dia, inclusive), devem ser apreciados consoante a sistemática normativa estabelecida nas Leis estaduais nº 13.909/2001 e nº 14.678/2004. Nessa hipótese, as disposições disciplinares da Lei nº 13.909/2001 têm, via de regra, ultra-atividade enquanto não entrar em vigor a Lei nº 20.756/2020 (em 28/7/2020), produzindo seus efeitos mesmo ante o estatuído nos arts. 7º e 8º da Lei nº 20.757/2020<sup>6</sup>.

17. Esclareço que a ultra-atividade acima assinalada pode vir a ser relativizada, conforme o caso concreto, em circunstâncias às quais seja possível a aplicação da legislação nova mais favorável ao acusado<sup>7</sup>, ditame este restrito a normas materiais (e não procedimentais). Mas, no geral, para solucionar a lacuna legislativa que adveio com a diferença entre as datas de vigência das Leis nº 20.756/2020 e nº 20.757/2020, devem ser os tipos disciplinares da Lei nº 13.909/2001, e demais normas disciplinares então já aplicáveis aos professores, que devem embasar os atos administrativos com finalidade investigativa e punitiva de fatos ocorridos no lapso de 28/4/2020 até 27/7/2020. Esclareço que, se à vista das diretrizes aqui orientadas, vier a ser identificada, em PADs já iniciados, falta de correlação entre a descrição de fato infracional em ato instaurador do feito e o tipo disciplinar legal adequado, a falha pode ser corrigida mediante o uso das figuras jurídicas da *emendatio libelli* ou da *mutatio libelli*; nessas hipóteses, já há orientações precedentes desta Procuradoria-Geral que explicam tais institutos, e servem como parâmetros a assessoramento jurídico direto pelas Procuradorias Setoriais<sup>8</sup>.

18. E vindo a ter vigência a Lei nº 20.756/2020, suas normas disciplinares de **natureza processual** incidirão desde logo, ainda que em relação aos processos administrativos disciplinares já antes iniciados, e que estejam em curso; incide aí, absolutamente, o princípio *tempus regit actum*, ou seja, normas novas sobre fatores procedimentais aplicam-se a partir da sua entrada em vigor (aplicação imediata), assegurada a validade dos atos processuais passados realizados segundo a legislação pretérita (ato jurídico perfeito).

19. Encerro, assim, esta orientação administrativa, a qual deve ser adotada como despacho referencial para os efeitos da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

20. E, do exposto, deixo de aprovar o Parecer ADSET nº 22/2020, da Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação.

21. Orientada a matéria, **devolvam-se os autos à Secretaria da Educação, via Procuradoria Setorial,**

para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os Procuradores lotados na Procuradoria Judicial e as Chefias das Procuradorias Regionais e Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta, bem como ao representante do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais, em especial o da Secretaria da Educação, deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE<sup>9</sup>.

## **Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1Consta na Lei nº 20.756/2020:

*“Art. 203. Constitui, ainda, transgressão disciplinar, quanto ao servidor ocupante de cargo do Magistério Público Estadual:*

*I - adquirir, para revender a aluno, livros e materiais de ensino ou quaisquer outras mercadorias:*

*penalidade: advertência;*

*II - coagir ou aliciar aluno com objetivo de natureza político - partidária:*

*penalidade: advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;*

*III - lançar, em qualquer meio oficial de registro, anotações, reclamações, reivindicações ou quaisquer outras informações, quando não sejam do interesse do ensino:*

*penalidade: advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;*

*IV - demonstrar parcialidade nas informações de sua responsabilidade, para benefício de servidor, aluno ou terceiro:*

*penalidade: advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;*

*V - extraviar ou danificar artigos de uso escolar:*

*penalidade: advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, se a conduta foi praticada culposamente, ou suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias, se ela foi praticada dolosamente;*

*VI - propor transação ou negócio a aluno, com a finalidade de obtenção de lucro:*

*penalidade: suspensão de até 30 (trinta) dias;*

*VII - praticar atos incompatíveis com a função de magistério:*

penalidade: suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias.”

2“Art. 1º É instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

§ 1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

(...)

**IV - a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;”** (destaque estranho ao texto)

3O cotejo entre os artigos 296, III, e da Lei nº 20.756/2020 e 7º e 8º da Lei nº 20.757/2020 expõe, com clareza, o desencontro indesejável ocorrido entre as datas formais de vigência desses diplomas.

4Ordinariamente, prevalece o princípio *tempus regit actum*, que faz aplicável a lei punitiva vigente ao tempo dos fatos, salvo retroatividade de norma mais benéfica ao acusado.

5“Art. 227. Aplicam-se ao processo administrativo disciplinar os princípios gerais de direito e, subsidiária e supletivamente, as normas de direito penal, direito processual penal e direito processual civil.” (Lei nº 20.756/2020)

6“Art. 7º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 13.909, de 2001: arts. 19 a 21; §§ 1º e 2º, incluindo respectivos incisos e alíneas, do art. 23; incisos do art. 24; art. 25; parágrafo único do art. 26; incisos I, II e III e parágrafo único do art. 31; inciso IX do art. 34; arts. 36 e 37; § 4º e respectivos incisos do art. 39; alínea “e” do inciso I e alínea “a” do inciso II do art. 47; art. 51; incisos I e II, com as respectivas alíneas, do art. 52; §§ 1º, 2º e 3º do art. 54; §§ 1º, 2º e 3º do art. 57; art. 59; arts. 64 a 69; § 3º e seus incisos I e II do art. 72; art. 86; §§ 1º a 5º do art. 88; inciso IX do art. 89; incisos III e IV do § 2º do art. 97; § 4º do art. 108; arts. 110 a 115; § 4º do art. 125; arts. 131 a 138; **arts. 157 a 202**; §§ 5º, 7º, 8º e 9º do art. 215.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.” (grifei)

*7Artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, axioma com influência direta na órbita do Direito Penal e, por consequência, na vertente administrativa em foco, ante sua íntima ligação com o ramo penalista.*

*8Como exemplo, as orientações nos processos nº 201400010009627 e 201300010013975, ambos digitalizados no SEI, além de muitas outras localizáveis com as ferramentas digitais de pesquisa disponibilizadas aos Procuradores lotados nas Procuradorias Setoriais.*

*9Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 07/07/2020, às 11:22, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000013945561** e o código CRC **1729BFFC**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000006024863 SEI 000013945561