

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 civis 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 correccional (Título IV), regime disciplinar (Título V) e processo disciplinar (Título VI) do Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais.”(NR)

“Art. 285. Aplicam-se as disposições desta Lei sobre atividade correccional (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 faltante¹, 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 159/2017². 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 relatado³.

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 13.909/2001⁴).

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 ⁵. 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 20.757/2020⁶.

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 acusado⁷, 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 Setoriais⁸.

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-PGE⁹.

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.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.