

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

Processo: 202000010042139

Interessado: OUVIDORIA DO SUS

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 1641/2022 - GAB

EMENTA: 1.
CONSULTA. 1.1. DIRETRIZES
A SEREM ADOTADAS NO
ENQUADRAMENTO TÍPICO
DE CONDUTAS APURADAS
EM SINDICÂNCIA
PRELIMINAR PARA
CONFEÇÃO DE PORTARIA
INAUGURAL DE PROCESSO
ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR.
1.2. NECESSIDADE DE
OBSERVÂNCIA DO
CONTEÚDO MÍNIMO
EXIGIDO PELO ART. 219 DA
LEI ESTADUAL Nº
20.756/2020.
1.3. NECESSIDADE DE
DESCRIÇÃO DOS FATOS
IMPUTADOS AO SERVIDOR
E CAPITULAÇÃO LEGAL
DAS SUPOSTAS
TRANSGRESSÕES
DISCIPLINARES. 1.4.

NECESSIDADE DE
CIRCUNSCRIÇÃO À
MATERIALIDADE

EXISTENTE QUANDO DA
INSTAURAÇÃO DO FEITO.

1.5. NECESSIDADE DE
OBSERVÂNCIA DO
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO
À DUPLA INCRIMINAÇÃO.

1.6. CONCEITOS DE
CONCURSO APARENTE DE
NORMAS, CONCURSO
FORMAL DE INFRAÇÕES,
CONCURSO MATERIAL DE
INFRAÇÕES E INFRAÇÃO
CONTINUADA.

2. DO CASO CONCRETO:

2.1. AVALIAÇÃO PELA
AUTORIDADE

INSTAURADORA DA
INCLUSÃO DO TIPO
DISCIPLINAR DO ART. 202,
INCISO LXX, DA LEI
ESTADUAL Nº
20.756/2020, NA
IMPUTAÇÃO PRELIMINAR
DIANTE DA PRESENÇA DE
ELEMENTOS

EVIDENCIADORES DO NÃO
CUMPRIMENTO DA
JORNADA DO CARGO
ESTADUAL E DA
PERCEPÇÃO DA
REMUNERAÇÃO

CORRESPONDENTE. 2.2.

CENÁRIO FÁTICO
SUGESTIVO DE CONCURSO
MATERIAL DE INFRAÇÕES.

2.3. ORIENTAÇÃO PELA
REABERTURA DA

SINDICÂNCIA PARA
APERFEIÇOAMENTO DA
INSTRUÇÃO ANTES DA
DEFLAGRAÇÃO DO
PROCESSO
ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR.

3. DESPACHO
REFERENCIAL QUANTO AO
OBJETO DA CONSULTA.
PORTARIA Nº 170-GAB/
2020-PGE. MATÉRIA
ORIENTADA.

DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Gabinete do Secretário de Saúde, na forma do Despacho nº 1255/2022 - GAB ([000029051750](#)), sobre os critérios a serem adotados no processo de enquadramento típico das condutas apuradas no bojo da presente Sindicância Preliminar nº [202000010042139](#) e imputadas a servidor do quadro de pessoal daquela Pasta, a fim de subsidiar a confecção da correspondente portaria instauradora de processo administrativo disciplinar.

2. Sustenta o consulente a existência de orientações divergentes desta Casa acerca da mesma matéria, sob a alegação de que no seio do Processo Administrativo Disciplinar nº [201700010005417](#) foram apuradas condutas semelhantes àquelas que são objeto da presente sindicância, mas imputadas a outro acusado, ocasião em que o Despacho nº 220/2022 - PGE/ASGAB ([000028068617](#)) teria opinado pelo enquadramento do comportamento apenas no tipo do art. 303, inciso LV, da Lei estadual nº 10.460/88 (“lesar os cofres públicos ou dilapidar o patrimônio estadual”); enquanto que nestes autos o Parecer SES/PROCSET nº 249/2022 ([000028801052](#)), de lavra da Procuradoria Setorial da Saúde, teria orientado pela instauração de processo administrativo disciplinar com imputação, em concurso material, das transgressões capituladas no art. 202, incisos III (“sair antecipadamente ou chegar atrasado ao serviço, salvo motivo justo”), XXXI (“participar, de fato ou de direito, de gerência ou administração de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada, personificada ou não”), XLIII (“acumular cargos, funções e empregos públicos ou proventos de aposentadoria, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas”), LVI (“fraudar o próprio registro de frequência ou de outrem”) e LV (“exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação”).

3. A Procuradoria Setorial então pronunciou-se através do Parecer SES/ PROCSET nº 448/2022 ([000031446376](#)), exarando as seguintes considerações:

(i) A “portaria de instauração do PAD tem como principal objetivo dar início à persecução disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Disciplinar, ou seja, informar quem serão os servidores responsáveis pela instrução do feito, não se exigindo a exposição detalhada dos fatos a serem apurados, de modo que não constitui nulidade a falta de indicação, na portaria inaugural, do nome do servidor acusado, dos supostos ilícitos e seu enquadramento legal”;

(ii) A Súmula nº 641 do STJ enuncia que “A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados”;

(iii) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal perfilha idêntico entendimento ao sumulado, no sentido de que “o indiciado, no processo administrativo disciplinar, defende-se dos fatos a ele imputados, e não de sua capitulação jurídica”;

(iv) É suficiente a delimitação do objeto do processo administrativo disciplinar mediante a referência aos atos supostamente irregulares;

(v) O enquadramento típico das condutas em mais de um tipo disciplinar que ostentam graus de gravidade e sanções de natureza jurídica distintas não resulta em vício do feito disciplinar;

(vi) “Somente após a instrução probatória é que a Comissão Processante terá condições de fazer um relato circunstanciado das condutas supostamente praticadas pelo servidor acusado, capitulando as infrações porventura cometidas [...] a descrição minuciosa dos fatos se faz necessária apenas quando o servidor for indiciado (etapa de indiciamento), não sendo imprescindível que conste da portaria de instauração”;

(vii) “A etapa do indiciamento ocorre após a instrução, ou seja, depois da produção das provas, é o momento em que a comissão processante irá tipificar a infração disciplinar, especificando os fatos imputados ao servidor e as respectivas provas, para, posteriormente, ser dada a oportunidade de o servidor apresentar sua defesa”; e

(viii) “[...] conclui-se, a partir das jurisprudências e legislação correlata, que a portaria de instauração dispensa uma capitulação jurídica pormenorizada, já que a tipificação será feita pela comissão processante após a instrução probatória levando em consideração se as ações praticada pelo servidor caracterizam concurso formal ou material”.

4. Na sequência, via Despacho nº 2985/2020 - GAB ([000032545432](#)), o Secretário de Estado da Saúde encaminhou o feito à esta Procuradoria-Geral com solicitação de manifestação conclusiva sobre 03 (três) pontos:

- (i) A possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar com tipos disciplinares abertos, genéricos e/ou que se encontram abarcados por tipificações mais gravosas;
- (ii) A possibilidade de enquadramento de uma mesma conduta em mais de um tipo disciplinar; e
- (iii) A possibilidade da inclusão do inciso LXX do art. 202 da Lei estadual nº 20.756/2020 no enquadramento típico das condutas objeto da presente sindicância.

5. A instauração da sindicância em comento foi motivada pelo recebimento de denúncia anônima formalizada no Sistema de Ouvidoria do Sistema Único de Saúde ([000017201749](#)), que noticiou a prática de várias condutas irregulares pelo sindicato, que é titular do cargo efetivo de Médico do quadro de pessoal da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás ([000017434664](#)).

6. Após o espelho da denúncia foram jungidos aos autos os documentos seguintes:

- (i) Extrato do vínculo funcional do acusado indicativo de sua admissão em 10/08/2005 ([000017434664](#));
- (ii) Ocorrências de concessão de licença para tratamento de saúde ao servidor do cargo estadual nos seguintes períodos: de 18/02/2020 a 17/04/2020 ([000017477522](#)), de 17/08/2020 a 26/08/2020 ([000017477545](#)), de 27/08/2020 a 02/09/2020 ([000017477678](#)), de 15/09/2020 a 14/10/2020 ([000017477829](#)) e de 03/09/2020 a 04/09/2020 ([000017478367](#));
- (iii) Extratos de consultas realizadas no sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal do Brasil da situação do CNPJ e do quadro de sócios e administradores de duas pessoas jurídicas (uma sociedade empresária limitada e outra empresa individual de responsabilidade limitada de natureza empresária - [000017522326](#));
- (iv) Portaria de Sindicância nº 01/2021 - SES ([000017550853](#)).
- (v) Declarações funcionais com registro de que o acusado é servidor efetivo do Município de Goiânia desde 03/12/2007, onde ocupa o cargo de Médico (grau IV) com carga horária de 20 (vinte) horas semanais, e no qual obteve licença para tratamento de saúde e de pessoa de sua família nos períodos de 16/01/2015 a 30/01/2015, de 28/10/2015 a 11/11/2015, de 05/06/2018 a

04/07/2018, de 05/07/2018 a 15/07/2018, de 18/02/2020 a 17/04/2020, de 18/08/2020 a 04/09/2020 e de 15/09/2020 a 14/10/2020, além de fichas de frequência do ano de 2020 ([000021299360](#));

(vi) Demonstrativos de frequência de controles de ponto do cargo estadual de janeiro a dezembro de 2020 (Processos nºs [202100010035516](#) e [202100010037904](#)); e

(vii) Relatórios de atendimentos realizado pelo servidor enquanto médico particular conveniado ao IPASGO nos meses de fevereiro, março, abril, agosto, setembro e outubro de 2020 (Processo nº [202100010037904](#));

7. As conclusões alcançadas pela autoridade sindicante no Relatório Final nº 48/2021 CPS ([000024498767](#)) podem ser assim sintetizadas:

(i) Há indícios de participação do servidor como sócio-administrador de sociedade empresária e da prática da falta funcional do art. 202, inciso XXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020 (“participar, de fato ou de direito, de gerência ou administração de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada, personificada ou não”);

(ii) Há indícios de descumprimento da jornada do cargo estadual de janeiro a outubro de 2020 e de incompatibilidade de horários e, por conseguinte, da prática das faltas funcionais capituladas nos incisos XLIII (“acumular cargos, funções e empregos públicos ou proventos de aposentadoria, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas”) e LVI (“fraudar o próprio registro de frequência ou de outrem”), da Lei estadual nº 20.756/2020;

(iii) Há indícios de que o servidor, durante a vigência de licenças para tratamento de saúde deferidas no cargo estadual, teria realizado atendimentos médicos em suas clínicas particulares nos meses de fevereiro, março, abril, agosto, setembro e outubro do ano de 2020 e, portanto, da prática da falta funcional capitulada no art. 202, inciso LV (“exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação”), da Lei estadual nº 20.756/2020;

(iv) Há indícios de que a servidora responsável pelo controle de ponto da Gerência de Regulação Ambulatorial, nos meses de janeiro, fevereiro, abril e maio de 2020, teria atestado indevidamente os pontos do servidor, ocasião em que as fichas de frequência registram ocorrências de “trabalho externo” e “frequência atestada pela chefia imediata diante da comprovada prestação da sua carga horária diária”, o que evidencia a prática da falta funcional capitulada no art. 202, inciso LXIV, da Lei estadual nº 20.756/2020 (“retirar, modificar, extinguir, acrescentar ou substituir

indevidamente qualquer registro, com o fim de alterar a verdade dos fatos ou facilitar que outrem o faça”);

(v) O servidor teria praticado conduta consistente em fraudar o registro de ponto diversas vezes; e

(vi) A prática da transgressão do art. 202, inciso LV, da Lei estadual nº 20.756/2020 (“exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação”) deve ser imputada três vezes ao servidor, pois o exercício da atividade incompatível se deu durante a vigência de três licenças distintas.

8. É o relato. Segue pronunciamento.

DA FUNDAMENTAÇÃO

9. A autoridade instauradora possui a atribuição de exercer o juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar, que consiste numa análise preliminar sobre a existência de elementos mínimos de autoria e materialidade dos fatos capazes de demonstrar a verossimilhança e justificar a necessidade e utilidade de se promover a persecução disciplinar. E se desse juízo resultar conclusão pela instauração do feito disciplinar, compete-lhe editar a correspondente portaria deflagradora.

10. Na elaboração da portaria inaugural devem ser observadas ao menos 03 (três) diretivas: observância do conteúdo mínimo exigido pelo art. 219 da Lei estadual nº 20.756/2020, enquadramento inicial da conduta com circunscrição à materialidade existente por ocasião da instauração e respeito ao princípio da vedação à dupla incriminação ou princípio non bis in idem.

11. O art. 219 da Lei estadual nº 20.756/2020 estabelece o conteúdo mínimo da portaria instauradora do processo administrativo disciplinar:

"Art. 219. O processo administrativo disciplinar será instaurado por meio de portaria que conterà, no mínimo:

I - a identificação e qualificação funcional do servidor;

II - a descrição dos fatos imputados ao servidor;

III - a capitulação legal das supostas transgressões disciplinares;

IV - a definição do rito;

V - o nome e a função de cada membro da comissão processante; e

VI - o local onde a comissão desenvolverá os trabalhos de apuração."

12. A lei exige a indicação da “descrição dos fatos imputados ao servidor”, expressão que compreende uma narrativa fática mínima suficiente para individualizar a conduta e que seja capaz de permitir ao acusado conhecer e dimensionar a acusação que lhe

é feita, a fim de possibilitar-lhe eleger as provas que irá produzir, de modo a exercer com plenitude sua defesa.

13. O comportamento tido por ilícito imputado ao acusado deve ser discorrido em um grau de detalhamento hábil a demonstrar que os fatos se amoldam à descrição contida no tipo disciplinar eleito para a capitulação da conduta, de forma a viabilizar a identificação de circunstâncias agravantes e atenuantes, acaso existentes, além da localização das condutas ilícitas no tempo e no espaço. A ausência da descrição dos fatos é capaz, portanto, de inquirir de nulidade a portaria deflagradora e é recomendável que a exposição do comportamento seja levada a efeito com exatidão e abrangência suficientes para proporcionar ao acusado a ciência sobre o alcance e a gravidade das imputações, pois, é com base na narrativa inserida no ato inaugural que ele norteará sua produção de provas.

14. A observância dessa formalidade é relevante porquanto o acusado defende-se mais dos fatos do que da própria capitulação jurídica, sendo que a tipificação pode sofrer variações no decorrer do processamento, pois passível de ser alterada na fase de indiciamento e no julgamento.

15. A inserção da etapa de indiciamento como fase procedimental, na atual sistemática adotada pela Lei estadual nº 20.756/2020, não supre a necessidade da descrição das condutas porque as capitulações realizadas na portaria inaugural e na indicição possuem características e propósitos distintos. Enquanto a descrição contida no ato deflagrador do PAD define o raio acusatório inicial e norteia a produção de provas pela defesa, a indicação que, nos termos do art. 228, § 4º, da Lei estadual nº 20.756/2020, “consiste na delimitação dos fatos e das provas produzidas, bem como na indicação da transgressão disciplinar imputada ao servidor”, formaliza a acusação segundo o juízo de convicção da comissão processante, com amparo no conjunto probatório, e delimita os termos da defesa escrita e do julgamento.

16. Por certo que no transcorrer da instrução podem surgir elementos de prova que evidenciam a ocorrência de fatos diversos daqueles descritos na portaria inaugural; no entanto, nesse caso, a inclusão de nova narrativa fática deve ser realizada mediante emenda (figura da *mutatio libelli*, emprestada do art. 384 do Código de Processo Penal, em razão da autorização contida no art. 227 da Lei estadual nº 20.756/2020), o que ensejará a repetição de todos os atos processuais subsequentes.

17. A portaria não pode se restringir a fazer referências genéricas às irregularidades apuradas no processo administrativo comum ou sindicância preliminar que tenham antecedido à abertura do PAD e, tampouco, se limitar a invocar os números desses processos, e isso porque tal remissão não supre a citada exigência de “descrição dos fatos” imposta pelo estatuto. Ademais, os autos do processo administrativo comum e da sindicância preliminar não integram, em regra, os autos do processo administrativo disciplinar^[1], haja vista que a lei impõe no máximo o apensamento deste último (art. 219 da Lei estadual nº

20.756/2020)^[2], sendo esta mais uma razão pela qual atualmente a mera alusão a esses feitos não é suficiente para atender o requisito legal em comento.

18. Destaca-se, outrossim, a inaplicabilidade, na espécie, da Súmula nº 641 do Superior Tribunal de Justiça^[3] (invocada pelo opinativo), pois a tese firmada no mencionado enunciado teve como referência as redações do art. 151, inciso I e art. 161 da Lei federal nº 8.112/90. Ora, as regras da Lei federal nº 8.112/90 não incidem no processo administrativo disciplinar instaurado sob a égide da Lei estadual nº 20.756/2020, pois aquelas tem seu âmbito de incidência limitado aos processos administrativos disciplinares destinados à apuração de ilícitos funcionais perpetrados por servidores públicos civis da União, de suas autarquias e fundações públicas federais. O Estado de Goiás, com suporte na competência legislativa prevista no art. 39 da Constituição Federal^[4], possui seu próprio estatuto funcional e suas regras sobre matéria disciplinar.

19. O citado art. 219, inciso III, da Lei estadual nº 20.756/2020 estabelece, ainda, que a portaria deve conter a “capitulação legal das supostas transgressões disciplinares”. Logo, ao contrário do asseverado no parecer, a tipificação não deve ser feita apenas na fase de indiciamento, mas já na portaria deflagradora do processo administrativo disciplinar.

20. Como dito, esse enquadramento inicial operado pela portaria não é definitivo, uma vez que pode ser modificado na indicição e é fixada, ao final, na decisão de julgamento; contudo, essa possibilidade de alteração não justifica ausência de rigor, pois, como explanado, essa preambular descrição e capitulação dos fatos realizada na etapa inicial do PAD destina-se a dar conhecimento ao acusado dos limites do raio acusatório inicial e direcionar a produção de provas da defesa.

21. Na adequação típica - processo de subsunção do fato à norma - deve haver a perfeita incidência do comportamento concreto à conduta humana prevista na lei, razão pela qual no enquadramento típico inicial devem ser considerados apenas os elementos probatórios, os fatos concretos existentes no momento da elaboração da portaria, desprezando-se, por conseguinte, presunções e conjecturas. Tal rigor se justifica não somente para alcançar a boa técnica de redação e evitar uma persecução disciplinar arbitrária, mas também porque a capitulação preliminar da conduta levada a efeito na portaria inaugural repercute na projeção do cálculo do prazo prescricional, ou seja, no prazo estimado pela comissão processante e pela autoridade julgadora para a tramitação e conclusão do processo. Isso porque, o “prazo prescricional será regulado pela transgressão disciplinar efetivamente imputada ao servidor” (Despacho "AG" nº 003512/2015 [Processo nº 201400010015896] e art. 201, § 5º, Lei estadual nº 20.756/2020^[5]), sendo que tal regra vale não somente para as hipóteses de desclassificação, mas igualmente para as conjunturas de concurso material^[6]. Desta forma, caso os ilícitos funcionais mais graves e com prazo prescricional mais extensos, a princípio inseridos na capitulação inicial, não tenham sua materialidade

comprovada após a instrução, o prazo prescricional a prevalecer deve ser aquele da infração que efetivamente for imputada ao servidor. Logo, a adoção, pela portaria deflagradora do PAD, de tipos disciplinares mais graves na capitulação das faltas funcionais não ancorada em elementos de prova que a suportem pode comprometer o exercício do poder disciplinar, pois aumentam as chances de se proceder a uma estimativa não fidedigna do prazo prescricional, de modo a resultar na perda da pretensão punitiva.

22. Ainda quanto à capitulação legal é necessário considerar a existência de duas leis sobre a matéria. Os tipos disciplinares estavam previstos na Lei estadual nº 10.460/88, mas em 29/01/2020 foi publicada a Lei estadual nº 20.756/2020, cuja entrada em vigor ocorreu em 28/07/2020, que instituiu o novo regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas, a par de estabelecer novos tipos disciplinares

23. Conforme orientação lançada nos Despachos Referenciais nºs 183/2020 [Processo nº [201600006035103](#)], 1280/2020 [Processo nº [201900066000963](#)] e 1551/2020 - GAB [Processo nº [202000004058240](#)], as normas de direito material, categoria na qual se incluem os tipos disciplinares, são guiadas no tempo segundo a regra da aplicabilidade da norma vigente à época da ocorrência do fato (o tempo rege o ato - tempus regit actum), mas também pela irretroatividade, esta última excepcionada apenas para beneficiar o acusado, ou seja, quando a regra lhe for mais favorável (aplicação subsidiária do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica).

24. Caso a conduta objeto de apuração tenha sido perpetrada na vigência da Lei estadual nº 20.756/2020, os tipos disciplinares dos arts. 202, 203 e 204 irão reger a tipicidade da conduta. Na hipótese de o comportamento ter sido consumado sob a égide da Lei estadual nº 10.460/88 (antes de 28/07/2020), a princípio, os tipos de seus arts. 303, 304 e 305 é que irão nortear o enquadramento. Contudo, se houver tipo disciplinar com descrição equivalente na Lei estadual nº 20.756/2020 (continuidade normativo-típica^[7]) e este se mostrar mais benéfico ao acusado, recorre-se ao tipo do novo estatuto para o enquadramento com supedâneo no postulado da retroatividade da lei disciplinar mais favorável. Essa solução é excepcionada quando se tratar de infração funcional de natureza continuada e permanente, uma vez que, para tais espécies de ilícitos, invoca-se, mediante aplicação subsidiária^[8], o enunciado da Súmula nº 711 do Supremo Tribunal Federal^[9], de sorte que quanto às condutas iniciadas na vigência da Lei estadual nº 10.460/88, mas que tiveram sua continuidade ou permanência cessadas apenas na vigência do novo estatuto, aplicam-se os tipos da Lei estadual nº 20.756/2020, ainda que se apresentem menos favoráveis.

25. Ainda sobre a capitulação, e antes de enfrentar os questionamentos apresentados, oportuno esclarecer o alcance de quatro conceitos de conhecimento

necessário para que se proceda a um processo adequação típica correta: conflito aparente de normas, concurso formal de infrações, concurso material de infrações e infração continuada.

26. O conflito aparente de normas consiste numa situação de confronto quando, ao mesmo fato, parecem ser aplicáveis duas ou mais normas. Verifica-se quando no enquadramento a conduta aparenta, ilusoriamente, ser subsumível a mais de um tipo disciplinar, mas a rigor só pode ser enquadrada em apenas um tipo disciplinar, porque dá origem a apenas um fato típico e ofende apenas um bem jurídico^[10].

27. Para solucionar esse conflito, excluir as normas que não são aplicáveis e identificar aquela que deve efetivamente preponderar na regência da tipicidade devem ser utilizados os critérios da sucessividade^[11], da especialidade^[12], da subsidiariedade^[13] e da consunção^[14].

28. Exemplificando: Quando um servidor público utiliza para fins exclusivamente particulares veículo oficial de prestação de serviços temos uma conduta que se subsume, em tese, ao tipo do art. 202, inciso XXXIX (“fazer uso de veículo oficial em desacordo com sua destinação”), da Lei estadual nº 20.756/2020. Embora, a princípio, o comportamento único pareça se amoldar concomitantemente aos tipos do art. 202, inciso XVII, (“trabalhar mal, culposa ou dolosamente”) e inciso XIX (“descumprir, desrespeitar ou retardar, culposa ou intencionalmente, o cumprimento de qualquer ordem legítima, administrativa ou judicial, lei ou regulamento” - o regulamento em questão seria o Decreto estadual nº 9.541/2019, que disciplina o uso dos veículos estatais^[15]), temos que essa percepção é equivocada, pois, como houve apenas uma ação e o cometimento de apenas um ilícito funcional, o contexto consiste, de fato, num conflito aparente de normas, o que impede o duplo enquadramento. Assim, da utilização do critério da especialidade resulta a prevalência no enquadramento apenas do tipo com descrição mais específica (art. 202, XXXIX) em detrimento dos outros dois com descrições mais amplas e genéricas.

29. Cumpre advertir que nos contextos de conflito aparente de normas a insistência em capitular a conduta única em mais de um tipo disciplinar pode resultar em dupla persecução/punição pelo mesmo fato, situação não admitida na esfera disciplinar com amparo na incidência subsidiária do princípio non bis in idem (não repetir sobre o mesmo) que “veda a persecução penal múltipla, estabelecendo que ninguém pode ser julgado/condenado duas vezes pelo mesmo fato (crime)”^[16].

30. O conceito de concurso formal de infrações é tomado de empréstimo, por subsidiariedade, do direito penal, mais precisamente do art. 70 do Código Penal, e compreende a prática, mediante uma só ação ou omissão, de dois ou mais crimes idênticos ou não^[17], ou seja, quando uma só conduta dá origem a mais de um fato típico, pois há a ofensa a mais de um bem jurídico tutelado. Para a identificação da penalidade cabível na espécie recorre-se igualmente à lei penal, a qual estabelece a aplicação da sanção mais grave cabível ou, se as sanções forem iguais, de somente uma delas aumentada de um sexto até

metade (caso a natureza da penalidade admita a exasperação, como é o caso da suspensão) [\[18\]](#).

31. Exemplo hipotético de concurso formal de infrações: Agente de Polícia que durante briga em um ambiente público empunha ostensivamente a arma que lhe foi acautelada pela corporação em direção a vários presentes. Tal conduta, a despeito de única, se encaixa, em tese, em dois tipos disciplinares: art. 204, incisos XXVI (“fazer uso indevido de arma, bem como portá-la ostensivamente em público”) e XII (“deixar de guardar, em público, a devida compostura, de modo a comprometer a função pública”) [\[19\]](#), da Lei estadual nº 20.756/2020. Vale dizer que na ilustração reportada o concurso formal se evidencia pelos resultados típicos distintos e ofensa a bens jurídicos diversos, no primeiro tipo a violação ao dever de assegurar a incolumidade pública e ao dever de cautela adequada de arma de fogo, enquanto que no segundo a afronta teria se dado à moralidade administrativa e o pondonor do cargo.

32. Quando o agente perpetra várias condutas (é necessário que seja mais de uma) que implicam na violação de tipos disciplinares autônomos e diversos há concurso material de infrações e, neste caso, a punição do agente se dá pela soma das penalidades legalmente previstas e aplicadas.

33. Por fim, a infração continuada consiste na prática pelo agente de dois ou mais ilícitos da mesma espécie, mediante mais de uma ação ou omissão e que, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro (art. 71 do Código Penal [\[20\]](#)). A figura, que se funda no critério da benignidade e tem como propósito mitigar o rigor das penalidades a princípio cumuláveis, foi criada pelo legislador penal por razões de política criminal, onde se entendeu que a aplicação de apenas uma pena majorada seja suficiente para uma justa reprimenda, desde que presentes alguns elementos, a saber: (i) pluralidade de crimes da mesma espécie (tipificados pelo mesmo dispositivo legal); (ii) continuidade (identidade das condições de tempo, lugar e maneira de execução - modus operandi); e (iii) homogeneidade subjetiva (unidade de desígnios ou vínculo subjetivo entre os eventos - os vários crimes devem ser resultado de plano previamente elaborado pelo agente).

34. Delimitados tais conceitos, passa-se à apreciação dos questionamentos apresentados pelo Despacho nº 1255/2022 - GAB ([000029051750](#)).

35. Em resposta à primeira (“a”) e terceira (“c”) indagações, esclareço ser possível o enquadramento simultâneo de uma mesma conduta em “tipos disciplinares abertos, genéricos” que preveem penalidades menos graves, bem como em tipos disciplinares que preveem penalidades mais gravosas apenas na hipótese de configuração efetiva existência de concurso formal de infrações (conduta única que caracteriza mais de um fato típico), situação não verificada na presente sindicância.

36. Diante do cenário fático apurado na sindicância é possível responder positivamente à terceira indagação (“c”), pois constatável na hipótese conjuntura de concurso material de infrações, inclusive com enquadramento de uma das condutas no tipo do art. 202, inciso LXX, da Lei estadual nº 20.756/2020. Inexiste, no entanto, a divergência de orientações apontada pelo Despacho nº 1255/2022 - GAB ([000029051750](#)), uma vez que a capitulação deve considerar as circunstâncias fáticas peculiares de cada processo.

37. Como explanado no paradigmático Despacho “AG” nº 002489/2017 [Processo Administrativo nº [201700005002774](#)], a falta funcional de lesão ao erário é verificada em “conjunturas de choque de cargas horárias, e de acumulações de mais de duas relações funcionais, afora outras que acusem prejuízo ao patrimônio público por recebimento de remuneração de ofício deste estado sem que adimplida a jornada de labor completa correspondente), com elementos mínimos indicativos de materialidade e autoria (evidenciados, por exemplo, pelo cotejo entre os demonstrativos de frequências ou entre as jornadas declaradas oficialmente pelos órgãos aos quais atados os ofícios cumulados)”.

38. Os §§ 3º e 4º do art. 84 da Lei estadual nº 20.756/2020^[21] estabelecem que “salvo nos casos expressamente previstos em lei e regulamento, é vedado dispensar o servidor do registro do ponto e abonar faltas ao serviço” e que “as autoridades e os servidores que, de qualquer forma, contribuírem para o descumprimento do disposto no parágrafo anterior, serão obrigados a repor aos cofres públicos as importâncias indevidamente pagas aos servidores faltosos, sem prejuízo da responsabilização disciplinar cabível”.

39. A sindicância apurou que determinada servidora teria atestado, irregularmente, os pontos do servidor como “trabalho externo” e como “frequência atestada pela chefia imediata diante da comprovada prestação da sua carga horária diária”, o que ensejaria a prática do ilícito do art. 202, inciso LVI, da Lei estadual nº 20.756/2020 (“fraudar o próprio registro de frequência ou de outrem”), e não do art. 202, inciso LXIV (“retirar, modificar, extinguir, acrescentar ou substituir indevidamente qualquer registro, com o fim de alterar a verdade dos fatos ou facilitar que outrem o faça”), uma vez que o primeiro ostenta descrição mais específica e adequada ao enquadramento do comportamento.

40. Logo, o descumprimento pelo servidor da jornada do cargo estadual de Médico seguido do recebimento da remuneração integral correspondente aos dias/horas não laborados caracteriza, em tese, a reportada falta funcional de lesão ao erário disposta no art. 303, inciso LV, da Lei estadual nº 10.460/88 e/ou no art. 202, inciso LXX, da Lei estadual nº 20.756/2020 (no caso concreto, houve a prática do ilícito sob a forma de infração continuada na vigência dos dois estatutos).

41. O servidor investigado, a par do cargo de Médico do quadro de pessoal da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás, ocupa também cargo de Médico no Município de Goiânia, desde o dia 03/12/2007; todavia, a sindicância limitou-se à colher elementos de

materialidade (controles de frequência) acerca da incompatibilidade de jornadas e descumprimento da jornada estadual a partir do ano de 2020 ([000021299360](#) - Processo nº [202100010028978](#)). Por essa razão, é aconselhável que a autoridade que determinou a instauração de sindicância, com amparo na previsão contida no art. 213, § 3º, inciso II, da Lei estadual nº 20.756/2020^[22], determine sua reabertura para adoção de diligências tendentes à obtenção dos registros de frequência do cargo estadual e do cargo municipal desde 2015 até a presente data, além de informações sobre os horários de entrada e saída (início e fim da jornada) desse mesmo período^[23], para posterior cotejo e demarcação dos lindes temporais da acusação a ser formalizada e inserção nos autos do processo administrativo disciplinar enquanto prova.

42. O sindicante concluiu, ainda, pela presença de indícios da prática da falta funcional do art. 202, inciso XXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020 (“participar, de fato ou de direito, de gerência ou administração de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada, personificada ou não”). A infração em comento era prevista com outro formato na Lei estadual nº 10.460/88 (cuja vigência perdurou até 27/07/2020), mais especificamente nos incisos VI e VII de seu art. 303:

"Art. 303 - Constitui transgressão disciplinar e ao funcionário é proibido:

[...]

VI - participar da gerência ou da administração de empresa industrial ou comercial, exceto as de caráter cultural ou educacional;

VII - exercer comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista, cotista ou comanditário;"

43. A Lei estadual nº 20.756/2020 manteve os núcleo essenciais dos dois tipos, mas promoveu reformulações substanciais nas descrições. O novo estatuto reproduziu no inciso XXXI do art. 202 um tipo que é equivalente ao do inciso VI do art. 303 da Lei nº 10.460/88 fundido com a parte final do inciso VII do mesmo artigo; no entanto, mais rígido, porque, a despeito de ter mantido a incriminação da conduta consistente em participar de gerência ou administração de empresa, considerou irrelevantes para sua configuração a forma da participação do servidor (que pode ser de fato ou de direito) e a personificação da empresa^[24]:

"Art. 202. Constitui transgressão disciplinar e ao servidor é proibido:

[...]

XXXI - participar, de fato ou de direito, de gerência ou administração de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada, personificada ou não: penalidade: suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias;

XXXII - atuar como empresário durante a jornada de trabalho, mediante o exercício profissional de atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens

ou de serviços, na caracterização determinada na legislação civil, e observadas as exceções ali postas:

penalidade: suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias;"

44. Assim, o citado art. 202, inciso XXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020 estabelece como falta funcional a participação do servidor, de fato ou de direito, na gerência ou administração das seguintes figuras empresariais:

"sociedade empresária" que, segundo o segundo art. 983 do Código Civil^[25], são aquelas quatro elencadas nos seus arts. 1.039/1.092 (sociedade em nome coletivo, sociedade em comandita simples, sociedade limitada e sociedade em comandita por ações); e

"empresa individual de responsabilidade limitada", que era denominada EIRELI, até então disciplinada nos arts. 44, VI e 980-A do Código Civil^[26], e que consiste em pessoa jurídica de apenas um "sócio" cuja gerência ou administração pode ou não ser exercida pelo titular, com a observação de que o referido tipo societário foi transformado em "sociedade limitada unipessoal" pelo art. 41 da Lei federal nº 14.195/2021.

45. O extrato de consulta jungido à pág. 1 do documento inserto no evento [000017522326](#), extraído do sítio eletrônico da Receita Federal, em 30/12/2020, demonstra que o servidor aparece como sócio-administrador de sociedade empresária limitada, o que já configura, em tese, a citada transgressão do art. 202, inciso XXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020.

46. De outra banda, o comprovante da pág. 2 do mesmo documento do evento [000017522326](#), obtido igualmente do sítio eletrônico da Receita Federal, em 30/12/2020, atesta a existência de uma empresa individual de responsabilidade limitada (agora sociedade limitada unipessoal) ativa desde 05/01/2006. Como se trata de sociedade limitada unipessoal e, portanto, de pessoa jurídica de apenas um "sócio", haverá caracterização da falta somente se o acusado figurar como sócio único e exercer a gerência ou administração. Para averiguar essa circunstância, imprescindível a reabertura da sindicância para aprimoramento do conjunto de provas, especialmente mediante a juntada de cópia dos atos de constituição, bem como dos atos de nomeação e posse de seus administradores devidamente registrados^[27], além de eventuais alterações subsequentes, com o objetivo de obter elementos para aferir a quem compete o exercício da gerência ou administração de direito, sem olvidar que o exercício de fato pode vir a ser comprovado através de outros documentos.

47. Convém assinalar que o gozo de licença para tratar de interesse particular não torna os fatos em questão atípicos e não elide a responsabilidade funcional disciplinar correlata, pois durante o afastamento o vínculo funcional subsiste e compete ao servidor a observância dos deveres, obrigações e impedimentos impostos pelo estatuto.

48. Os elementos dos autos evidenciam, outrossim, a incompatibilidade de jornadas, pelo que há subsídios para a autoridade instauradora deliberar por incluir no rol de acusação a infração do inciso XLIII (“acumular cargos, funções e empregos públicos ou proventos de aposentadoria, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas”) do art. 202 da Lei estadual nº 20.756/2020^[28].

49. O núcleo “fraudar” do tipo disciplinar veiculado pelo art. 202, inciso LV (“fraudar o próprio registro de frequência ou de outrem”), da Lei estadual nº 20.756/2020 denota que a transgressão em comento compreende burla, falsificação, adulteração e/ou manipulação do controle de ponto. O ilícito exige, pois, a prática de uma conduta pelo agente consistente na alteração do registro de ponto. Os bens jurídicos tutelados são a assiduidade e pontualidade, enquanto deveres do servidor^[29], além da segurança do sistema de controle de ponto.

50. Nos dias em que o servidor não compareceu ao trabalho para o registro do ponto e, portanto, não praticou conduta fraudulenta no seu controle de ponto, mas teve suas ausências abonadas irregularmente pela chefia, não é possível cogitar da prática do ilícito de fraude no controle de frequência de sua parte (art. 202, inciso LV). Nessas circunstâncias, responderá apenas pela lesão ao erário, caso o abono da falta não tenha sido legítimo e tenha havido a percepção indevida da remuneração correspondente ao período/dia não laborado. Em contrapartida, a conduta do outro servidor que atestou/abonou indevidamente a frequência, como explanado em linhas volvidas, amolda-se ao ilícito do art. 202, inciso LVI, da Lei estadual nº 20.756/2020, por consistir em tese fraude ao registro de frequência de outrem.

51. De outra banda, verificada conduta do próprio servidor consistente na alteração da veracidade dos registros de frequência, constatado que de fato não houve a prestação do serviço correspondente e que o salário correlato foi percebido, para além do inciso LV do art. 202 da Lei estadual nº 20.756/2020 (lesão ao erário), o servidor faltoso deverá ser enquadrado, simultaneamente, em concurso material, pela prática do tipo do inciso LVI (“fraudar o próprio registro de frequência ou de outrem”) do mesmo dispositivo.

52. Se eventualmente restar identificado que servidor, em determinados dias, embora tenha comparecido ao serviço, não cumpriu os horários de entrada e saída fixados para sua jornada, nada impede que seja inserido no rol de acusação igualmente a falta funcional do art. 202, inciso III (“sair antecipadamente ou chegar atrasado ao serviço, salvo motivo justo”), da Lei estadual nº 20.756/2020^[30].

53. Por fim, invoca-se, por oportuna, a orientação lançada no Despacho Referencial nº 1308/2021 - GAB [Processo Administrativo nº [202100004003433](#)]^[31], para orientar que a autoridade instauradora avalie a existência na espécie da autonomia de desígnios enquanto elemento necessário à caracterização da prática reiterada da falta funcional capitulada no art. 202, inciso LV (“exercer atividades incompatíveis com o gozo de

licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação”), da Lei estadual nº 20.756/2020.

DA CONCLUSÃO

54. Ante o exposto, aprovo parcialmente o Parecer SES/PROCSET nº 448/2022 ([000031446376](#)), concluindo, em síntese:

(i) pela avaliação da reabertura da sindicância para aperfeiçoamento da instrução e adoção de diligências tendentes à: (i.1) obtenção dos registros de frequência do cargo estadual e do cargo municipal desde 2015 até a presente data, além de informações sobre os horários fixados para o início e fim da jornada do servidor (nos dois cargos em todo o período - desde 2015); e (i.2) juntada de cópia dos atos de constituição das empresas (clínicas) nas quais o sindicato presta serviços, bem como dos atos de nomeação e posse de seus administradores, além de eventuais subsequentes alterações ou de outros documentos que permitam identificar a quem compete o exercício da gerência ou administração de direito ou de fato das reportadas empresas;

(ii) pela necessidade de observância do conteúdo mínimo exigido pelo art. 219 da Lei estadual nº 20.756/2020 para a confecção de eventual portaria inaugural de processo administrativo disciplinar, dentre eles a descrição dos fatos imputados ao servidor e a capitulação legal das supostas transgressões disciplinares;

(iii) pela possibilidade de enquadramento simultâneo de uma mesma conduta em mais de um tipo disciplinar apenas na hipótese de existência de efetivo concurso formal de infrações, situação não verificada na hipótese destes autos;

(iv) pela inclusão do tipo disciplinar do art. 202, inciso LXX, da Lei estadual nº 20.756/2020 (lesão ao erário estadual) em eventual rol de acusação diante da presença de elementos mínimos evidenciadores do não cumprimento da jornada do cargo estadual e da percepção da remuneração correspondente; e

(v) pela existência de elementos mínimos apurados em sede de sindicância que permitem que a autoridade instauradora cogite a instauração de processo administrativo disciplinar para imputação ao sindicato das transgressões disciplinares de acumulação irregular de cargos públicos, fraude do próprio registro de frequência, lesão ao erário, exercício de atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde e participação, de fato ou de direito, de gerência ou administração de sociedade empresária ou sociedade limitada unipessoal (antiga empresa

individual de responsabilidade limitada, que foi objeto de transformação na nova forma societária - art. 41 da Lei federal nº 14.195/2021), sem prejuízo de outras que eventualmente venham a ser apuradas por ocasião do aperfeiçoamento da instrução da sindicância.

55. Determino o encaminhamento dos presentes autos à Secretaria de Estado de Saúde, via Procuradoria Setorial, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruída com cópia do Parecer SES/PROCSET nº 448/2022 e do presente despacho) os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, 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, além de dar ciência da presente manifestação às unidades correcionais setoriais e Comissões Permanentes de Sindicância e de Processo Administrativo Disciplinar, deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE^[32].

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

*[1] A propósito, há orientação desta Procuradoria-Geral do Estado de reprodução, nos autos do PAD, de todos os elementos de materialidade coletados na fase que antecede o PAD, ou seja, no bojo de sindicância preliminar ou processo administrativo comum, de sorte a permitir que tais elementos integrem o conjunto probatório e assegurar sua submissão ao contraditório do acusado. [2] "Art. 219. O processo administrativo disciplinar será instaurado por meio de portaria que conterá, no mínimo: [...] § 2º Aos autos do processo administrativo disciplinar serão apensados os da sindicância preliminar, se houver." [3] Súmula nº 641 - STJ: "A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados." (Referência: Lei nº 8.112/1990, arts. 151, I e 161) [4] "Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas." [5] "Art. 201 omissis [...] § 5º Na hipótese de desclassificação da conduta para tipo diverso daquele constante da portaria instauradora, o prazo prescricional será regulado pela transgressão disciplinar efetivamente imputada ao servidor, observado o disposto no § 1º deste artigo." [6] Sob a égide da Lei estadual nº 20.756/2020, no concurso material, os prazos prescricionais são contados separadamente, segundo diretiva lançada no **Despacho Referencial nº 1442/2022 - GAB - Processo Administrativo nº 202100005000932**: "[...] 40. Para os ilícitos praticados em concurso material na vigência da Lei estadual nº 10.460/88 (quando todas as transgressões disciplinares são perpetradas sob a égide do antigo estatuto) a contagem do prazo prescricional era realizada segundo a orientação lançada no **Parecer nº 1033/2010** aprovado pelo **Despacho "AG" nº 002416/2010** [Processo*

nº 201000003001009J), que prescrevia a aplicação da regra plasmada no § 1º do art. 322 da Lei estadual nº 10.460/88. A reportada norma determinava o cômputo da prescrição segundo a “maior sanção em abstrato”, expressão que, numa acepção mais consentânea com a natureza das penalidades disciplinares foi interpretada na ocasião como “sanção mais grave”. Assim, a leitura feita à época foi de prevalência do prazo prescricional da sanção mais grave nas conjunturas de ilícitos perpetrados em concurso material caso as faltas apresentassem prazos prescricionais distintos. 41. Contudo, para os concursos materiais de infrações disciplinares praticadas após a entrada em vigor da Lei estadual nº 20.756/2020 (a partir de 28/07/2020) a diretiva deve ser distinta. 42. No novo estatuto não há regra expressa a reger a prescrição nos contextos de concurso material. De outra banda, não se pode extrair da redação de seu art. 201, § 2º, a possibilidade de sua incidência às conjunturas de concurso material de infrações, pelas razões a seguir expostas. 43. No sistema punitivo adotado pela Lei estadual nº 20.756/2020 - ao contrário da Lei estadual nº 10.460/88 -, um mesmo tipo disciplinar pode cominar mais de uma espécie de penalidade disciplinar. A intenção do legislador foi conferir maior adequação e proporcionalidade às sanções ao prever penalidades de níveis de austeridade distintos para uma mesma descrição típica, de sorte a permitir a aplicação de pena mais rigorosa às condutas perpetradas em contextos fáticos mais gravosos. 44. Consciente de que o conceito de concurso material enseja a existência de, ao menos duas faltas funcionais, com enquadramentos distintos e, partindo, ainda, da premissa de que no atual sistema de penalidades disciplinares a maioria dos tipos preveem duas hipóteses de sanções, uma interpretação literal ou gramatical do art. 201, § 2º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, que estabelece que “O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido pela administração pública e regula-se pela maior sanção abstratamente prevista para a transgressão”, não deixa dúvida de que a adoção do vocábulo “transgressão” no singular direciona-se à identificação do prazo prescricional daquela “infração” para a qual são cominadas duas espécies de sanção - uma “menor” (menos grave) e outra “maior” (mais grave) - e não para as conjunturas de concurso material. Caso a norma em comento tivesse sido elaborada para reger os cenários de concurso material, nos quais necessariamente há mais de uma “transgressão”, a palavra apresentaria flexão de número no plural “transgressões”. 45. Portanto, para a identificação do prazos prescricionais das faltas funcionais praticadas em concurso material **na vigência da Lei estadual nº 20.756/2020**, deve ser utilizado o mesmo critério adotado na esfera penal plasmado no art. 119 do Código Penal, de aplicação subsidiária na hipótese (art. 227), segundo o qual a análise deve considerar as penas aplicadas a cada crime, **isoladamente**: 'Art. 119 - No caso de concurso de crimes, a extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente.'" [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\) \[7\]](#) Manutenção do caráter proibido da conduta, mesmo após a revogação de determinado diploma legal, porém, com o deslocamento do conteúdo para outro dispositivo legal. [\[8\]](#) "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." [9] Súmula nº 711 - STF: "A lei penal mais grave aplica-se ao crime continuado ou ao crime permanente, se a sua vigência é anterior à cessação da continuidade ou da permanência." [10] Fernando Capez elenca de forma didática seus elementos: "**Conflito aparente de normas** **Conceito:** é o conflito que se estabelece entre duas ou mais normas aparentemente aplicáveis ao mesmo fato. Há conflito porque mais de uma pretende regular o fato, mas é aparente, porque, com efeito, apenas uma delas acaba sendo aplicada à hipótese. **Elementos:** para que se configure o conflito aparente de normas é necessária a presença de certos elementos: a) unidade do fato (há somente uma infração penal); b) pluralidade de normas (duas ou mais normas pretendendo regulá-lo); c) aparente aplicação de todas as normas à espécie (a incidência de todas é apenas aparente); d) efetiva aplicação de apenas uma delas (somente uma é aplicável, razão pela qual o conflito é aparente)". (Capez, Fernando Curso de direito penal, volume 1, parte geral : (arts. 1º a 120) / Fernando Capez. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89). [11] **CRITÉRIO DA SUCESSIVIDADE** "Se houver um período de tempo separando duas ou mais normas aplicáveis ao mesmo fato, é sempre preferível a lei posterior (*lex posterior derogat priori*). Havendo duas normas penais incriminadoras, passíveis de aplicação ao mesmo fato, resolve-se o pretense conflito, através do critério da sucessividade, isto é, vale o disposto na mais recente." (Nucci, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. 16ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 102-104). [12] **CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE** "Lei Especial afasta a aplicação da regra geral (*lex specialis derogat generali*), como aliás, encontra-se previsto no art. 12 do Código Penal. Para identificar a lei especial leva-se em consideração a existência de uma particular condição (objetiva ou subjetiva), que lhe imprima severidade menor ou maior em relação a outra. Deve haver entre os delitos geral e especial relação de absoluta contemporaneidade. [...] Segundo Nicás, em decisão do Tribunal Supremo da Espanha, considerou-se que o princípio da especialização, conhecido dos jurisconsultos romanos, supõe que, quando entre as normas de aparente conflito exista uma relação de gênero e espécie, esta deve obter a prioridade sobre aquela, excluindo sua aplicação. Requer-se que a norma considerada especial contenha todos os elementos da figura geral, apresentando outras particulares características típicas que podem ser denominadas específicas, especializadoras ou de concreção, constituindo uma subclasse ou subespécie agravada ou atenuada. Em virtude disso, abrange um âmbito de aplicação mais restrito e capta um menor número de condutas ilícitas (El concurso de normas penales, p. 117). [...]" (Nucci, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. 16ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 102-104). [13] **CRITÉRIO DA SUBSIDIARIEDADE (TIPO RESERVA)** "Uma norma é considerada subsidiária em relação a outra, quando a conduta nela prevista integra o tipo da principal (*lex primaria derogat subsidiaria*), significando que a lei principal afasta a aplicação da lei secundária. A justificativa é que a figura subsidiária está inclusa na principal. Na lição de Nicás, a norma subsidiária somente se aplica em caso de defeito da norma principal, preferindo-se esta em detrimento daquela, devendo ter, por questão de lógica, pena mais grave a do delito subsidiário, que é residual (El concurso de

normas penales, p. 149) [...]." (Nucci, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 16ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 102-104). [\[14\]](#) **CRITÉRIO DA ABSORÇÃO (OU CONSUNÇÃO)** Quando um fato previsto por uma lei está, igualmente contido em outra de maior amplitude, aplica-se somente esta última. Em outras palavras, quando a infração prevista na primeira norma constituir simples fase de realização da segunda infração, prevista em dispositivo diverso, deve-se aplicar apenas a última. Conforme esclarece Nicás, ocorre a consunção quando determinado tipo penal absorve o desvalor de outro, excluindo-se este da sua função punitiva. A consunção provoca o esvaziamento de uma das normas, que desaparece subsumida pela outra (El concurso de normas penales, p. 157). [...] Trata-se da hipótese de crime-meio e crime-fim [...] A diferença fundamental entre o critério da consunção e o da subsidiariedade é que, neste último caso, um tipo está contido dentro de outro (a lesão corporal está incluída necessariamente dentro do crime de homicídio, pois ninguém tira a vida de outrem sem lesioná-lo), enquanto na outra hipótese (consunção) é o fato que está contido em outro de maior amplitude, permitindo uma única tipificação (o homicídio absorve o porte ilegal de arma porque a vítima perdeu a vida em razão dos tiros disparados pelo revólver do agente, o que demonstra estar o fato – portar ilegalmente uma arma – ínsito em outro de maior alcance – tirar a vida ferindo a integridade física de alguém). Ocorre que é possível matar alguém sem dar tiros, isto é, sem portar ilegalmente uma arma. Assim, a consunção envolve fatos que absorvem fatos, enquanto a subsidiariedade abrange tipos que, de algum modo, contêm outros. (Nucci, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 16ª Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 102-104). [\[15\]](#) Dispõe sobre a gestão dos veículos utilizados pela Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. [\[16\]](#) "Embora o ne bis in idem tenha origem mais ligada à sua vertente processual, muitos diplomas legais tendem a deixar clara sua dupla face de garantia: de um lado, o princípio possui abrangência nitidamente material, a conferir ao acusado o direito de não ser punido duas vezes pelo mesmo fato; de outro lado, fala-se no aspecto processual do ne bis in idem, pelo qual ao réu se assegura o direito de não ser processado duas vezes pelo mesmo fato". (Cruz, Rogerio Schietti. *Proibição de dupla persecução penal – 2 ed. ver. e atual.* São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 27). [\[17\]](#) Concurso formal "Art. 70 - Quando o agente, mediante uma só ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, aplica-se-lhe a mais grave das penas cabíveis ou, se iguais, somente uma delas, mas aumentada, em qualquer caso, de um sexto até metade. As penas aplicam-se, entretanto, cumulativamente, se a ação ou omissão é dolosa e os crimes concorrentes resultam de desígnios autônomos, consoante o disposto no artigo anterior. [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#) Parágrafo único - Não poderá a pena exceder a que seria cabível pela regra do art. 69 deste Código." [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#) [\[18\]](#) Idêntica solução para a aplicação da penalidade nas conjunturas de concurso formal de infrações é apresentada pelo Manual da Controladoria Geral da União: "[...] Tanto no concurso formal quanto no concurso material de infrações, na indicição deverão constar

ambos os enquadramentos da (s) conduta (s), sendo que a diferenciação será relevante para a aplicação da pena, que será tão somente agravada no concurso formal (aplica-se a pena prevista para a infração mais grave, majorada em função do concurso), e cumulada, se compatíveis, no concurso material (aplicam-se cumulativamente as penas previstas para cada uma das infrações, sendo compatíveis)." *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, Brasília, Janeiro, 2021, p. 194. (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual_PAD_2021_1.pdf) [19] "Art. 204 – Constituí, ainda, transgressão disciplinar, quanto aos servidores ocupantes de cargos da Polícia Civil e do órgão gestor do Sistema de Execução Penal do Estado de Goiás: [...] XII - deixar de guardar, em público, a devida compostura, de modo a comprometer a função pública: penalidade: suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias; [...] XXVII - fazer uso indevido de arma, bem como portá-la ostensivamente em público: penalidade: suspensão de 61 (sessenta e um) a 90 (noventa) dias;" [20] Crime continuado "Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços." (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) [21] "Art. 84. Ponto é o registro pelo qual se verificarão, diariamente, a entrada e a saída do servidor em serviço. [...] § 3º Salvo nos casos expressamente previstos em lei e regulamento, é vedado dispensar o servidor do registro do ponto e abonar faltas ao serviço. § 4º As autoridades e os servidores que, de qualquer forma, contribuírem para o descumprimento do disposto no parágrafo anterior, serão obrigados a repor aos cofres públicos as importâncias indevidamente pagas aos servidores faltosos, sem prejuízo da responsabilização disciplinar cabível." [22] "Art. 213. Como medida preparatória, a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar poderá, se necessário, determinar a realização de sindicância preliminar ou se valer da apuração preliminar investigatória com a finalidade de investigar irregularidade funcional, oportunidade em que serão realizadas as diligências necessárias à obtenção de informações, inclusive de natureza patrimonial, consideradas úteis ao esclarecimento do fato, das suas circunstâncias e da respectiva autoria. § 3º O sindicante ou a comissão apresentará seu relatório à autoridade que o designou, competindo a esta: [...] II - determinar, visando ao melhor esclarecimento dos fatos, que o mesmo ou outro sindicante ou comissão realize novas diligências que entender necessárias, devendo ser especificadas;" [23] Quanto ao período não consignado no **Despacho nº 73/2020 - SUPCRS (000023149490 - Processo nº 201900010049869)**. [24] As sociedades não personificadas não possuem personalidade jurídica, pois não possuem registro: "Art. 985 - A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150)." (Código Civil) [25] "Art. 983. A sociedade empresária deve constituir-se segundo um dos tipos regulados nos arts. 1.039 a 1.092; a sociedade simples pode constituir-se de conformidade com um desses tipos,

e, não o fazendo, subordina-se às normas que lhe são próprias." [26] "Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: [...] ~~VI – as empresas individuais de responsabilidade limitada.~~" (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011) (Vigência) Art. 980-A. ~~A empresa individual de responsabilidade limitada será constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, que não será inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País.~~ (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011) (Vigência) [27] A serem obtidos na Junta Comercial do Estado de Goiás (JUCEG). [28] Na forma disposta nos arts. 37, inciso XVI e 40, § 1º, ambos da Constituição Federal e do art. 205, §§ 1º a 4º, da Lei estadual nº 20.756/2020, a acumulação só é lícita se: (i) for de apenas dois cargos, empregos, funções públicas ou proventos; (ii) limitar às situações ventiladas nas alíneas "a", "b" e "c", quais sejam de dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; e (iii) houver a comprovação da compatibilidade de horários das duas jornadas cumuladas. Logo, não é suficiente que os cargos sejam, pela sua natureza, acumuláveis, pois as jornadas correspondentes devem ser compatíveis. "Compatibilidade de horários" é expressão cujo alcance é pela inexistência de choque, de sobreposição das jornadas e pela existência de tempo suficiente e razoável para eventual deslocamento entre os locais de prestação de serviço consideradas as distâncias entre os locais de prestação de serviço quando forem distintos (Despacho "AG" nº 000888/2013 [Processo nº 201200010013859] e 004061/2017 [Processo nº 201400004020199]). [29] "Art. 192. São deveres do servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - observar as normas legais e regulamentares; III - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; IV - atender com presteza: a) o público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Administração Pública; V - zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público; VI - abster-se de revelar informação sobre a qual deva guardar sigilo; VII - manter conduta compatível com a moralidade administrativa; VIII - ser assíduo e pontual ao serviço;" [30] Devem ser examinadas as datas das práticas das condutas. Se a conduta foi praticada na vigência da Lei estadual nº 10.460/88 deverá ser regida pelo tipo do art. 303, inciso XXXI ("faltar ou chegar atrasado ao serviço, ou deixar de participar, com antecedência, à autoridade imediatamente superior, a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo motivo justo"), apenas se o servidor tiver chegado atrasado, porque se o comportamento tiver consistido em saída antecipada, ele é atípico à luz do estatuto revogado. [31] "16. Logo, considera-se falta funcional continuada aquela em que o agente "mediante mais de uma ação ou omissão" pratica dois ou mais ilícitos "da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro". 17. O instituto fundamenta-se em razões de política criminal e constitui uma ficção jurídica adotada pelo legislador para viabilizar a

aplicação de apenas uma pena majorada a vários ilícitos perpetrados em continuidade, desde que presentes alguns elementos, a saber: (i) pluralidade de crimes da mesma espécie (tipificados pelo mesmo dispositivo legal); (ii) continuidade: identidade das condições de tempo, lugar e maneira de execução (modus operandi); e (iii) homogeneidade subjetiva: unidade de desígnios ou vínculo subjetivo entre os eventos (os vários crimes devem ser resultado de plano previamente elaborado pelo agente). 18. A jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça assentou entendimento pela fixação do prazo máximo de 30 (trinta) dias entre os ilícitos para a caracterização da continuidade delitiva. No entanto, aquela mesma Corte admite não se tratar de critério absoluto e reconhece a possibilidade de mitigação deste parâmetro diante das circunstâncias concretas do caso. [...] 19. Inexistirá infração continuada, portanto, quando, a despeito de verificada a diversidade de delitos da mesma espécie e similitude das condições de tempo, lugar e maneira de execução, houver autonomia dos desígnios do agente que as praticou. A autonomia de desígnios descaracteriza a infração continuada e leva à configuração de outra situação denominada habitualidade delitiva, verificada nas circunstâncias em que o servidor faz da transgressão disciplinar uma atividade frequente em sua vida funcional. [...] 21. O Superior Tribunal de Justiça aponta alguns fatores que devem ser sopesados na caracterização da unidade de desígnios enquanto aspecto distintivo entre crime continuado e habitualidade criminosa, dentre eles os mais importantes são o contexto fático e a demonstração de relação entre as condutas delituosas (a ação posterior é um desdobramento da anterior)". [32] "Art. 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.