



Referência: Processo nº 202300016034337

Interessado(a): CORREGEDORIA SETORIAL DA SSP

**Assunto:** PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

DESPACHO Nº 697/2024/GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONSULTA. DOSIMETRIA DE PENALIDADE. ART. 196 DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. INEXISTÊNCIA DE LACUNA. PREVISÃO DE DUAS FASES NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. SEGUNDA FASE. CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES E ATENUANTES. FIXAÇÃO DE PENA EM CONCRETO. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES QUANTITATIVOS PREVISTOS ABSTRATAMENTE PARA CADA INFRAÇÃO DISCIPLINAR. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre consulta formulada pelo Secretário de Estado da Segurança Pública, por meio do Ofício nº 30056/2023 - SSP (SEI nº 52718681), acerca dos parâmetros para dosimetria de sanção disciplinar previstos na Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020.

2. A consulta restou sintetizada nos seguintes termos:

A despeito de o plano administrativo disciplinar possuir duas etapas – ao contrário da esfera penal, que detém três fases – pode-se manejar do método de interpretação extensiva dos dispositivos penais, sobretudo doutrinários, a fim de mantermos a cognição de que, **na segunda fase da dosimetria da penalidade administrativa de suspensão (na qual se fixa a punição definitiva, por meio do estudo das agravantes e atenuantes) pode o julgador mensurar o *quantum* da reproche acima do máximo (ou abaixo do mínimo) abstratamente permitido para o tipo transgressor?**

3. Instada a se manifestar, na forma do **Parecer Jurídico nº 156/2023 SSP/CONSER** (SEI nº 53074067), a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública sintetizou a orientação, considerando a independência entre as instâncias administrativa e penal, bem como a inexistência de omissão legal do estatuto goiano sobre o tema, da seguinte forma:

- i)* impossibilidade de aplicação extensiva dos dispositivos penais para alteração da dosimetria das penalidades administrativas;
- ii)* a inexistência de causas de aumento e diminuição de pena em cada tipo transgressor não autoriza a autoridade delegante a aplicar subsidiariamente as qualificadoras da 2ª fase (atenuantes e agravantes) para alterar os quantitativos mínimos e máximos das transgressões disciplinares (item 3.4) e;
- iii)* as normas de direito penal devem ser utilizadas de maneira subsidiária ao processo disciplinar administrativo, não sendo autorizadas interpretações extensivas não previstas originalmente pelo estatuto dos servidores públicos civis do Estado de Goiás.

4. Ao final, por força do ineditismo da análise, encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral, via Consultoria-Geral, em observância ao disposto no § 1º do art. 2º da Portaria nº 170 - GAB/PGE.

5. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

6. De início, é válido reforçar as premissas interpretativas regentes da presente orientação. A primeira delas diz respeito à independência entre as instâncias penal, administrativa e civil, pressuposto do qual deriva a *incomunicabilidade*, enquanto regra, do direito disciplinar (ramo sancionador do direito administrativo) com o direito penal. O ordenamento estadual, na forma do art. 210 da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, positiva a aludida compreensão (*As sanções civis, penais e administrativas poderão acumular-se, sendo independentes entre si*).

6.1. A referida independência é excepcionada a partir da previsão do art. 211 da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, a qual prescreve a seguinte norma: *“A responsabilidade administrativa e civil do servidor será afastada no caso de sentença penal absolutória quanto ao mesmo fato, fundada na sua inexistência material ou na negativa de sua autoria.”*

6.2. Frente ao citado dispositivo, em oportunidade pretérita, esta Casa – na forma do **Despacho nº 456/2023/GAB** (SEI nº 45906979) – orientou quanto à impropriedade da utilização de analogia ou interpretação extensiva para ampliar o conteúdo de norma de exceção. Veja-se:

5. Ao prescrever que as sanções civis, penais e administrativas podem acumular-se e são independentes entre si, o art. 210 da Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020 enuncia a regra da independência entre as instâncias que vigora no regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Segundo esse postulado, as penalidades podem ser aplicadas cumulativamente, pois possuem âmbitos de incidência e fundamentos distintos<sup>[1]</sup>. A Lei Estadual nº 20.756, de 2020 prevê, todavia, exceção à essa regra da autonomia de instâncias em seu art. 211<sup>[2]</sup> quando estabelece que a responsabilidade administrativa (incluída a disciplinar) e civil do servidor será afastada no caso de sentença penal absolutória quanto ao mesmo fato, fundada na sua inexistência material do fato ou na negativa de sua autoria.

6. Sobre essa norma de exceção impõe destacar dois pontos. Não cabe na espécie, analogia ou qualquer forma de interpretação com o objetivo de ampliar o conteúdo legal. O legislador preocupou-se em reconhecer os reflexos do resultado obtido na seara penal sobre a responsabilidade disciplinar apenas nas circunstâncias em que o juízo criminal já avaliou o conjunto probatório, analisou efetivamente o mérito da causa criminal e proferiu sentença.

6.3. Desse modo, devem ser evitadas fórmulas interpretativas que resultem – à exceção da hipótese prevista no art. 211 do Estatuto – na interferência ou na sobreposição do direito penal ao direito administrativo disciplinar.

7. No que tange à segunda premissa interpretativa, não se deve olvidar que o direito administrativo disciplinar e o direito penal são expressões do direito sancionador, as quais – apesar de distintas, ou seja, apesar de constituírem recortes dogmáticos regidos por conjunto de normas próprias e tuteladoras de bens jurídicos diversos – sofrem influxos principiológicos comuns, especialmente aqueles derivados das garantias constitucionais limitadoras do exercício do poder punitivo estatal.

7.1. Ilustrando a referida compreensão, é válido transcrever a lição do Professor *Fábio Medina Osório*<sup>[1]</sup>:

A unidade (parcial) impõe traços em comum e umas mínimas garantias, mas as diferenças impõem tratamentos desiguais justificados, desenvolvimento de princípios próprios do Direito Administrativo Sancionador, que é, antes de tudo, direito administrativo por excelência, até porque já não se discute que ilícitos penais e administrativos se encontram debaixo de regimes jurídicos, em sua maior parte, distintos, conquanto balizados por princípios estruturalmente muito próximos e radicalmente comuns em suas origens constitucionais.

Em realidade, a unidade nada mais é do que a comum origem constitucional: direito penal e Direito Administrativo obedecem a comandos constitucionais e, nesse sentido, submetem-se a princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo estatal. Isso não quer dizer, em absoluto, que esses princípios sejam idênticos ou que esse poder punitivo se submeta a idênticos regimes jurídicos.

7.2. Assim, sobretudo nos aspectos procedimentais e dogmáticos, há viabilidade jurídica para aplicação *subsidiária* de normas do direito penal, consoante positivado no art. 227 da Lei estadual nº 20.756, de 2020.

7.3. Sob o prisma normativo, todavia, é preciso reforçar que a aplicação subsidiária tem como fim a *colmatação de lacunas*, e o seu uso deve ocorrer de forma criteriosa em situações nas quais, de fato, exista uma omissão do legislador estadual na regulamentação de determinado tema ou instituto elementar ao desenvolvimento da persecução administrativa disciplinar. Isso porque a transposição indiscriminada de institutos do direito penal em situações nas quais não exista omissão legislativa – mas apenas a opção por tratamento normativo diverso – implica ofensa à legitimidade conferida ao legislador estadual para disciplinar o processo administrativo à luz das necessidades da esfera federativa democraticamente representada.

7.4. Por dever de coerência e estabilidade inerente aos precedentes administrativos, observe-se o entendimento externado por esta Procuradoria-Geral no **Despacho nº 22/2024/GAB** (SEI nº 55464578):

19. Quanto à dosimetria da sanção, todavia, é necessário tecer alguns apontamentos adicionais. Não se deve, nesse ponto, realizar transposição indiscriminada da construção jurisprudencial consolidada na seara penal, a qual tem como arrimo, inclusive, a expressa previsão do art. 617 do Código de Processo Penal<sup>[1]</sup>. A análise das disposições do processo administrativo disciplinar recomenda a observância da independência entre as instâncias, bem como das peculiaridades da legislação estadual de regência, sob pena de malferir a

legitimidade conferida ao legislador estadual para disciplinar o processo administrativo à luz das necessidades da esfera federativa democraticamente representada.

8. Pois bem, delineados os pressupostos exegéticos acima, passa-se à análise específica do objeto da consulta.

9. A dosimetria da sanção disciplinar em âmbito estadual está regida pelo art. 196 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, que, além de dispor sobre os critérios e parâmetros de quantificação, prevê *duas fases* para delimitação da penalidade administrativa em concreto.

9.1. A primeira fase consiste na determinação, a partir dos critérios elencados nos incisos I a VII do § 1º do art. 196 do Estatuto<sup>[2]</sup>, de qual a espécie de punição aplicável, sobretudo na hipótese da transgressão disciplinar contemplar mais de uma penalidade (por exemplo, advertência ou suspensão; suspensão ou demissão). Ainda nessa primeira fase, e com lastro nos critérios do § 1º, deve-se fixar a quantidade da pena aplicável (apenas quando envolver penalidade quantificável, como é o caso da suspensão). Trata-se, nesse momento, da definição da “pena-base”, em semelhança com o que ocorre na dosimetria da sanção penal.

9.2. Observa-se que, na primeira fase, o legislador é expresso ao prever no § 1º do art. 196 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, que a quantificação da sanção ocorrerá “dentro dos limites previstos”. Resta evidente, assim, a impossibilidade da definição penalidade básica além ou aquém dos limites fixados para cada tipo disciplinar.

10. A segunda fase, por sua vez, consiste na gradação da penalidade a partir das circunstâncias agravantes e atenuantes dispostas no § 3º, incisos I e II, do art. 196 do Estatuto<sup>[3]</sup>. Em paralelo com a previsão do § 1º, inexistente, no referido § 3º, expressa previsão de observância aos limites indicados, o que, contudo, não configura autorização para fixação da pena além dos lindes abstratamente firmados para as transgressões disciplinares.

11. Nesse contexto, diferentemente da esfera penal, não há, em linhas gerais, instituição na Lei estadual nº 20.756, de 2020, da terceira fase de dosimetria, que consiste na avaliação de causas de aumento ou diminuição de pena<sup>[4]</sup>. Entretanto, a ausência da terceira fase não configura lacuna ou omissão na regulamentação da dosimetria da penalidade disciplinar, mas simplesmente tratamento normativo diverso.

11.1. Ressalta-se, ainda quanto a esse aspecto, que apenas na terceira fase é admitida, em âmbito penal, a possibilidade de redução da pena para aquém do mínimo ou de aumento para além do máximo previsto originalmente no tipo penal. Na segunda fase, onde se verificam as circunstâncias agravantes e atenuantes, lado outro, há histórico enunciado de Súmula do Superior Tribunal de Justiça vedando a fixação da pena em descompasso com os limites legais (Sumula nº 231/STJ: “*a incidência da circunstância atenuante não pode conduzir à redução da pena abaixo do mínimo legal*”).

12. Destarte, a mera previsão de causas genéricas agravantes e atenuantes no Estatuto não traduz um critério objetivo (quantitativo) que confira previsibilidade à gradação da pena, não se afigurando legítimo que a pena cominada em concreto – a partir de circunstâncias genéricas – reste em descompasso com o grau de reprovabilidade, traduzida em termos de reprimenda, prevista pelo legislador para uma determinada transgressão disciplinar.

12.1. Logo, por derivação principiológica, tampouco se afigura viável que, na segunda fase da dosimetria da penalidade administrativa (na qual se determina a punição definitiva, por meio do estudo das agravantes e atenuantes), a autoridade julgadora fixe penalidade em quantitativo superior ao máximo (ou inferior ao mínimo) abstratamente permitido para o tipo disciplinar.

13. Na confluência do exposto, **aprova-se o Parecer Jurídico nº 156/2023 SSP/CONSER** (SEI nº 53074067), oportunidade em que se fixa a seguinte síntese conclusiva:

i) Na interpretação das disposições disciplinares da Lei estadual nº 20.756, de 2020, deve-se considerar, como regra, a independência existente entre as esferas administrativa e penal (art. 210), vedada a interpretação extensiva das hipóteses excepcionantes, bem como que a aplicação subsidiária de norma ou construção dogmática penal deve ocorrer apenas quando houver omissão/lacuna na regulamentação estadual de determinado tema ou instituto elementar ao desenvolvimento da persecução administrativa disciplinar;

ii) Ante a inexistência de lacuna normativa na disciplina da dosimetria das sanções administrativas – regida pelo art. 196 da Lei estadual nº 20.756, de 2020 – torna-se imprópria a aplicação extensiva de dispositivos penais para possibilitar que na segunda fase da dosimetria (avaliação de circunstâncias agravantes e atenuantes) a autoridade julgadora possa determinar pena concreta além dos limites máximos e mínimos previstos abstratamente para as transgressões disciplinares;

iii) No paradigma normativo atual (Lei estadual nº 20.756, de 2020), na segunda fase da dosimetria da penalidade disciplinar, a qual consiste na fixação da pena definitiva por meio da análise das circunstâncias agravantes e atenuantes, a autoridade julgadora deve conduzir eventual exasperação ou atenuação da pena dentro dos limites punitivos previstos em cada tipo disciplinar.

14. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Contencioso de Pessoal, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como a representante do **CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB) e a **Corregedora-Geral da PGE**. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

**RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**

Procurador-Geral do Estado

---

[1] OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 142.

[2] § 1º A autoridade julgadora, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção da transgressão disciplinar, estabelecerá, preliminarmente, a penalidade aplicável dentre as cominadas, bem

como a sua quantidade, se for o caso, dentro dos limites previstos, considerando-se o seguinte:

- I - a gravidade da transgressão e as circunstâncias em que foi praticada;
- II - os danos para o serviço público;
- III - a repercussão do fato;
- IV - os antecedentes disciplinares do servidor;
- V - a reincidência;
- VI - a intenção do servidor;
- VII - a culpabilidade.

[3] § 3º Na sequência, serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, se existentes, da seguinte forma:

I - são circunstâncias que agravam a penalidade:

- a) a prática de transgressão para assegurar execução ou ocultação, a impunidade ou vantagem decorrente de outra transgressão;
- b) o abuso de autoridade ou de poder;
- c) a coação, instigação, indução ou o uso de influência sobre outro servidor para a prática de transgressão disciplinar;
- d) a execução ou participação de transgressão disciplinar mediante paga ou promessa de recompensa;
- e) a promoção, direção ou organização de atividades voltadas para a prática de transgressão disciplinar;
- f) a prática de transgressão disciplinar com o concurso de duas ou mais pessoas;
- g) a prática de mais de uma transgressão disciplinar decorrente da mesma ação ou omissão;
- h) a prática reiterada ou continuada da mesma transgressão;
- i) o cometimento da transgressão disciplinar em prejuízo de criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, pessoa incapaz de se defender, ou pessoa sob seus cuidados por força das respectivas atribuições;

II - são circunstâncias que atenuam a penalidade:

- a) a confissão;
- b) a coação resistível para a prática da transgressão disciplinar;
- c) a prática da transgressão disciplinar em cumprimento de ordem não manifestamente ilegal de autoridade superior;
- d) motivo de relevante valor social ou moral;
- e) a colaboração efetiva do servidor para a descoberta de coautor ou partícipe da transgressão disciplinar apurada;
- f) prestação de bons serviços à administração pública estadual;
- g) desconhecimento justificável da norma administrativa;
- h) estado físico, psicológico, mental ou emocional abalado, que influencie ou seja decisivo para a prática da infração disciplinar;
- i) procurar, por espontânea vontade e com eficiência, logo após a infração disciplinar, evitar ou minorar as suas consequências;
- j) reparar o dano causado, por espontânea vontade e antes do julgamento.

[4] De forma pontual, há previsão de causa de aumento de pena na hipótese da infração ter sido cometida durante o período de vigência de TAC (art. 196, §4º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020).

---



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/05/2024, às 11:16, 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?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[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 **60069418** e o código CRC **50F071EC**.



Referência: Processo nº 202300016034337



SEI 60069418