



Referência: Processo nº 202511867001495

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: ANTEPROJETO DE LEI

DESPACHO Nº 1774/2025/GAB

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. ANTEPROJETO DE LEI. OBJETO: ALTERA A LEI Nº 20.756, DE 28 DE JANEIRO DE 2020, QUE DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DE GOIÁS, DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, E A LEI N.º 18.456, DE 30 DE ABRIL DE 2014, QUE DISPÕE SOBRE A PREVENÇÃO E A PUNIÇÃO DE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. REGIME DISCIPLINAR. CORREÇÃO DE ATECNIAS. ATUALIZAÇÕES NORMATIVAS. PROPORCIONALIDADE DOS PRECEITOS PUNITIVOS. PROMOÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS. COMPATIBILIDADE FORMAL. COMPATIBILIDADE MATERIAL. RESSALVAS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de anteprojeto de lei (SEI nº 77801742) encaminhado pela Controladoria-Geral do Estado, na forma do Ofício nº 955/2025/CGE (SEI nº 77773315), por meio do qual se pretende promover uma série de alterações na Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e na Lei estadual nº 18.456, de 30 de abril de 2014, que versa sobre a prevenção e a punição de assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual. Em essência, conforme se extrai do teor do anteprojeto de lei, os pontos de aperfeiçoamento estão centrados no regime jurídico disciplinar dos servidores estaduais.

1.1. Os ajustes pretendidos podem ser – à luz das informações constantes no Ofício nº 955/2025/CGE (SEI nº 77773315) – sintetizados da seguinte forma: i) alteração de dispositivos da Lei estadual nº 20.756, de 2020, de forma que as unidades de gestão e desenvolvimento de pessoas dos órgãos e das entidades passem a cientificar o servidor acerca da data de seu retorno nos casos de afastamentos legais, com o fito de mitigar a ocorrência da transgressão de abandono de cargo (art. 137, §§ 1º a 3º, e art. 138); ii) exclusão de circunstância agravante da penalidade, diante da atecnia legislativa apontada no Despacho nº 1.707/2020, desta Procuradoria-Geral (art. 196, § 3º, I, 'g'); iii) adequação normativa à Lei de Improbidade Administrativa (art. 202, LI); iv) Proporcionalidade no preceito secundário (pena em abstrato) nas hipóteses envolvendo fraude ao ponto (art. 202, LVI); v) extensão ao conceito de assédio sexual, maximizando a hipótese de incidência, bem como conferindo proporcionalidade às

penalidades a serem impostas às condutas de conotação sexual, menos gravosas e não caracterizadoras de assédio sexual (art. 202, LXI e LXI-A); vi) maior eficiência e racionalização dos atos processuais (ex: citação eletrônica e adequação na previsão de nomeação de defensor dativo) (art. 230, § 1º, IV, 'b', e § 2º, arts. 231 e 232, § 2º); vii) instituição da absolvição sumária quando preenchidas as hipóteses legais, visando otimizar os trabalhos das comissões processantes e conferir celeridade à atividade correcional (art. 231-A); viii) ampliação da oportunidade de propositura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, visando fomentar eficiência administrativa (arts. 202, § 1º, 228-A; e 248-A) ix) operacionalização/conclusão do TAC em situações excepcionais (art. 256, §§ 1º e 2º); x) instituição do Termo de Acordo Disciplinar - TAD, com o objetivo de reforçar a abordagem consensual à prática correcional e, ao mesmo tempo, oportunizar a conclusão antecipada do Processo Administrativo Disciplinar – PAD (art. 262-C), e xi) alteração do art. 2º, *caput*, da Lei estadual nº 18.456, de 2024, excluindo da concepção de assédio moral a essencialidade da relação de subordinação.

2. Entre os documentos que instruem o feito, destacam-se: texto do anteprojeto de lei em formato editável (SEI nº 77801835); Exposição de Motivos nº 1/2025/CGE (SEI nº 77802177), assinada pelo titular da pasta proponente; e Parecer de Mérito – Despacho nº 22/2025/CGE/CECACC (SEI nº 77803758).

3. Instada a se pronunciar, a Procuradoria Setorial da Controladoria-Geral do Estado, na forma do **Parecer Jurídico nº 27/2025 CGE/PROCSET** (SEI nº 78013645), manifestou-se favoravelmente à juridicidade da proposta, com a ressalva dos apontamentos constantes nos itens II.I e II.II. Ao final, remeteu os autos a esta unidade consultiva, para análise jurídica conclusiva.

4. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

5. Considerando tratar-se de ato normativo, cuja iniciativa ficará a cargo do Chefe do Executivo, a manifestação conclusiva acerca da análise jurídica do feito, nos termos do art. 7º, § 5º, da Portaria nº 30/2023-GAB/PGE, cabe ao Procurador-Geral do Estado.

6. Cuida-se de anteprojeto de lei, cuja análise de juridicidade/constitucionalidade, do ponto de vista formal, é feita quanto ao **aspecto orgânico** (vício formal orgânico por inobservância da competência legislativa) e à **iniciativa** (vício formal subjetivo). No ângulo **material**, a análise é feita levando em consideração a compatibilidade entre o conteúdo da proposta e o conteúdo da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

6.1. Além disso, a verificação da regularidade do anteprojeto perpassa pelos seguintes pontos: **adequação do instrumento normativo** a ser utilizado; **conformidade orçamentária e financeira da proposta**, considerando as restrições constitucionais e legais impostas à Administração Pública; e **organização formal da minuta**, em consonância ao disposto no Decreto estadual nº 9.697, de 2020.

7. Quanto à **competência**, as alterações pretendidas estão diretamente associadas ao regime e processo administrativo disciplinar estadual, bem como à política de prevenção e punição ao assédio moral no âmbito da Administração estadual. A matéria, relacionada ao regime jurídico funcional dos agentes públicos, bem como ao funcionamento Administração estadual, insere-se, pois, no âmbito do direito administrativo.

7.1. A atuação do Estado nessa seara decorre de sua autonomia, que compreende as capacidades de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação (arts. 18 e 25 da

CF/88). Com base na prerrogativa de *autoadministração*, o Estado possui competência para disciplinar os assuntos pertinentes ao direito administrativo, excetuando-se aqueles que tenham sido reservados privativamente à União, como exemplificado no art. 22, incisos II, III e XXVII, da Constituição Federal de 1988. Ausente, portanto, óbice de natureza orgânica.

8. Acerca da **iniciativa**, o anteprojeto de lei não encontrará vício de iniciativa, caso apresentado pelo Chefe do Executivo, na medida em que o tema (regime jurídico funcional) está inserido entre os reservados a ele pelo art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal, e, por simetria, pelo art. 20, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Estadual.

9. No que diz respeito ao **aspecto material** do anteprojeto, é intuitiva a compreensão de que, em linhas gerais, a proposição mostra-se consentânea com as diretrizes do Direito Administrativo contemporâneo.

9.1. Do teor do anteprojeto e, conforme também se extrai do Parecer de Mérito (SEI nº 77803758), observa-se que a medida visa alcançar os seguintes objetivos: i) modernizar o regime disciplinar; ii) aumentar a efetividade e celeridade correccional; iii) promover a consensualidade; iv) assegurar a proporcionalidade e razoabilidade das penalidades; v) fortalecer a prevenção de transgressões; vi) ampliar a proteção contra as práticas de assédio moral e sexual. Trata-se, em síntese, de medida que visa aperfeiçoar o regime disciplinar estadual: expressão, relativa ao vínculo jurídico funcional estadual, do Direito Administrativo Sancionador.

9.2. Todavia, considerada a amplitude das modificações que se pretende implementar, por imperativo de objetividade e concisão, a análise substantiva será realizada mediante agrupamento dos dispositivos do anteprojeto em tópicos, os quais serão definidos a partir do cerne da alteração promovida.

Aperfeiçoamentos procedimentais: eficiência e celeridade processual/correccional.

9.3. A proposta de alteração nos arts. 230 e 231 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, visa modernizar e conferir maior eficiência aos atos de comunicação processual nos processos administrativos disciplinares. Em essência, busca-se possibilitar a citação do acusado por meio eletrônico. Nesse sentido, suprime-se, no art. 230, parágrafo primeiro, inciso IV, alínea "b", a passagem que excepciona e, portanto, obsta que *"a utilização de meio eletrônico previamente informado à comissão processante, se confirmado o recebimento pelo destinatário"*, seja considerada espécie de comunicação pessoal para fins de realização da citação inicial. No art. 231, por seu turno, a redação proposta ao *caput* passa expressamente a admitir o uso de meios eletrônicos, aplicativos de mensagens instantâneas e outros meios digitais existentes para a citação do acusado.

9.3.1. As alterações propostas mostram-se materialmente consentâneas com os postulados processuais de eficiência e celeridade/razoável duração do processo, bem como encontram consonância com o paradigma de utilização de meios eletrônicos para comunicação processual adotado na legislação processual civil (art. 246 do CPC). Ainda nesse condão, é digno de nota que a Exposição de Motivos (SEI nº 77802177) destaca que a exigência de citação exclusivamente pessoal – vedando-se a utilização de meios eletrônicos – tem se revelado um obstáculo à celeridade e à efetividade dos processos disciplinares, gerando custos e dificuldades de localização, especialmente em relação a ex-servidores ou aqueles residentes em municípios distantes.

9.3.2. Prosseguindo, conforme adequadamente apontado no ato opinativo da Procuradoria Setorial (SEI nº 78013645), a inclusão do art. 231-A na Lei estadual nº 20.756, de 2020, que institui a figura da absolvição sumária do acusado, representa uma medida de otimização dos trabalhos das comissões processantes e de racionalização dos recursos públicos. A possibilidade de absolvição sumária, na forma como proposta, está vinculada a identificação de uma das hipóteses previstas em rol taxativo. São situações nas quais a dilação probatória se mostra, em grande medida, desnecessária, de modo a legitimamente permitir o encerramento antecipado do processo, gerando celeridade, economia processual e reduzindo o ônus temporal do acusado em suportar a marcha de persecução disciplinar, cujo resultado redundará na ausência de sancionamento. Desse modo, o instituto está alinhado com o princípio da eficiência e encontra respaldo no ordenamento jurídico, pois se baseia em fatos e provas que, por si só, excluem a responsabilidade disciplinar, a materialidade do ilícito ou a culpabilidade do agente.

Saneamento de atecnias e de desatualizações normativas.

9.4. A revogação da alínea 'g' do inciso I do § 3º do art. 196 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, reflete a orientação referencial vertida por esta Procuradoria-Geral no **Despacho nº 1707/2020 – GAB** (Processo SEI nº 202011867001163).

9.4.1. Na oportunidade, destacou-se a existência de atecnia legislativa ao elencar descritivamente o concurso formal de infrações como circunstância agravante da penalidade, haja vista que o instituto corresponde a *“ficção jurídica instituída por razões de política criminal, para favorecer o réu que, a despeito de violados vários tipos, sofre apenas a penalidade do mais grave e que, portanto, não traduz uma condição especial gravosa relacionada à prática do ilícito capaz de justificar o recrudescimento do quantitativo da sanção, ao revés, lhe é mais benéfica”*. Outrossim, ressaltou-se que *“ao que parece a intenção do legislador foi qualificar o concurso material como causa de agravamento da pena e, conseqüentemente, como circunstância impeditiva da celebração do TAC, mas acabou por empregar a definição errada, já que o concurso material importa na prática de mais de uma conduta violadora de diferentes tipos disciplinares e não uma mesma ação ou omissão violadora de mais de uma transgressão disciplinar, como disposto no texto legal”*. Em conclusão, orientou-se que *“o conceito empregado no art. 196, § 3º, “g”, da Lei nº 20.756/2020, não pode ser interpretado como concurso aparente de infrações ou concurso formal, pois tal dispositivo ostenta atecnia legislativa que enseja correção”*.

9.4.2. A revogação do art. 202, LI, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, consiste em adequação/atualização ao tratamento normativo atualmente conferido à improbidade administrativa pela legislação nacional. Isso porque, com o advento da Lei federal nº 14.230, de 2021, não mais subsiste a prática de ato de improbidade administrativa decorrente de conduta culposa.

9.4.3. A alteração proposta para o § 2º do art. 232 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, corrige uma atecnia legislativa observada na redação atual. O texto vigente prevê que o defensor dativo seria nomeado na própria portaria de instauração do PAD, o que é incompatível com a sequência lógica do processo disciplinar. Isso porque a nomeação de um defensor dativo é necessária somente após a citação do servidor e sua manifestação de não constituir advogado ou de ser considerado revel. Outrossim, passa-se a identificar, com maior clareza e precisão, as autoridades responsáveis pela solicitação e designação, bem como a forma de nomeação. Destarte, a modificação não altera a substância da garantia do contraditório e da ampla defesa, apenas aprimora a clareza e a exequibilidade do procedimento, assegurando que o servidor tenha sua defesa técnica garantida no momento oportuno do processo.

Abandono de cargo: medidas de mitigação/prevenção e de regularização da situação funcional à luz dos postulados da razoabilidade e da eficiência.

9.5. As alterações propostas no caput do art. 137, com a inclusão do §§ 1º e 2º, bem como no caput do art. 138, com a respectiva adição do § 2º, ambos da Lei estadual nº 20.756, de 2020, visam fortalecer os mecanismos de prevenção da ocorrência de abandono de cargo.

9.5.1. A nova redação do art. 137 impõe ao servidor, em solicitação ou gozo de licença, a obrigação de comunicar e manter atualizados os seus dados de contato - local, telefone e endereços eletrônicos - junto à unidade administrativa responsável pela gestão de pessoas do seu órgão ou entidade de lotação. Os §§ 1º e 2º do referido dispositivo ainda determinam a cientificação prévia do servidor, no momento da concessão da licença, sobre o dever de retorno no prazo de seu término, e a comunicação, antes do término da licença, da data exata de seu retorno às atividades. O art. 138, por sua vez, reforça o dever do servidor de reassumir imediatamente o exercício do cargo após o término da licença, admitindo-se como justificativas apenas pedido de prorrogação, caso fortuito ou força maior, devidamente fundamentados. Os §§ 1º (antigo parágrafo único) e 2º do dispositivo detalham as consequências do não cumprimento do dever de reassunção, estabelecendo o procedimento para que o servidor impossibilitado de reassumir comunique o fato e apresente a documentação necessária à sua regularização funcional.

9.5.2. As inovações pretendidas promovem o dever de informação nas relações funcionais e minimizam as alegações de desconhecimento, um dos fatores que, segundo a Exposição de Motivos (SEI nº 77802177), contribui para a dificuldade na comprovação do dolo no abandono de cargo. Outrossim, consoante adequadamente plasmado no parecer da Procuradoria Setorial (SEI nº 78013645), a exigência de comunicação e a contrapartida da Administração em cientificar o servidor sobre a data de retorno correspondem a medidas que maximizam a efetividade dos princípios da eficiência e da cooperação, pois buscam evitar a instauração de processos disciplinares decorrentes de falhas de comunicação ou de interpretações equivocadas sobre o prazo de licença. Trata-se, em essência, da instituição de deveres e direitos de cunho procedimental, voltados ao aperfeiçoamento da relação estatutária, não apresentando óbice jurídico.

9.5.3. Outra inovação de relevo consiste na introdução do art. 228-A à Lei estadual nº 20.756, de 2020. Com a inclusão do dispositivo, será permitido ao servidor faltoso, no caso da transgressão de abandono de cargo (inciso LXXI do art. 202 da Lei nº 20.756, de 2020), requerer a exoneração do seu cargo para afastar a persecução disciplinar. Condiciona-se, todavia, à assinatura de termo de reconhecimento da prática da transgressão disciplinar e à restituição integral de valores indevidamente percebidos. Uma vez preenchidos os aludidos requisitos, será declarada a extinção da punibilidade pela autoridade instauradora – a qual será homologada pela autoridade competente para julgamento – e arquivado o feito disciplinar. Com o fito de guardar coerência entre as previsões estatutárias, o anteprojeto insere o inciso V no art. 198 da Lei estadual nº 20.756, 2020, de modo a refletir a referida previsão no rol de hipóteses de extinção da punibilidade.

9.5.4. Verifica-se, na previsão inserida, relevante medida de despenalização, a qual visa, a um só tempo, poupar recursos (humanos e materiais) que seriam dispendidos na persecução punitiva de servidores que – de fato – não mais exercem qualquer função junto aos quadros da Administração, bem como oportunizar a regularização do status funcional de modo eficiente, haja vista que a exoneração é medida que oportuniza o rompimento formal do vínculo de modo célere e menos dispendioso. Sob o ângulo sancionador, é ínsito ao quadro de abandono o esvaziamento das funções corretivas e preventivas da pena.

9.5.5. Também são dignos de destaque os apontamentos formalizados pela Controladoria-Geral do Estado tanto no Parecer de Mérito (SEI nº 77803758), quanto na Exposição de Motivos (SEI nº 77802177), acerca da desproporcionalidade do efeito acessório de inabilitação pelo prazo de 10 (dez) anos, decorrente da condenação à pena de demissão prevista para transgressão em comento. A pasta ressalta, ademais, sob o viés consequencialista (art. 20, LINDB), os impactos deletérios da aplicação do referido efeito acessório às unidades descentralizadas da Administração estadual em municípios com déficit de pessoal.

9.5.6. Ante o exposto, não se observa óbice de juridicidade.

Fraude ao ponto: proporcionalidade da pena cominada em abstrato.

9.6. Com o fito de adequar o preceito secundário da transgressão de fraude ao ponto (art. 202, LVI, da Lei estadual nº 20.756, de 2020), o anteprojeto propõe nova redação ao inciso LVI do art. 202, que passará a prever a pena de suspensão de até 30 (trinta) dias. Atualmente, a pena cominada em abstrato corresponde à suspensão de 61 (sessenta e um) a 90 (noventa) dias ou demissão. Concomitantemente, na redação proposta, a reincidência específica passará a funcionar como causa de aumento de pena, elevando o patamar punitivo previsto em abstrato para suspensão de 61 (sessenta e um) a 90 (noventa) dias ou demissão.

9.6.1. Considerando o novo patamar punitivo pretendido, o anteprojeto também propõe a inserção do § 1º ao art. 202, que passará a prever expressamente a viabilidade da celebração de TAC diante da prática da transgressão capitulada no 202, LVI, da Lei estadual nº 20.756, de 2020 (fraude ao ponto), desde que o servidor não tenha sido penalizado anteriormente pela prática da mesma infração disciplinar.

9.6.2. Nesse ponto, a legitimidade da definição do patamar punitivo em questão, bem como da elegibilidade para adoção de solução consensual, extrapola um juízo meramente jurídico e insere-se – em grande medida – no campo da análise moral de reprovabilidade, bem como na ponderação dos efeitos que se pretende alcançar com determinado preceito sancionador. Dito isso, sob a ótica estritamente jurídica, não se observa mácula na inovação pretendida, na medida em que se mostra consentânea com o princípio da proporcionalidade.

Ampliação e aperfeiçoamento de mecanismos de resolução consensual de conflitos.

9.7. Entre os principais objetivos do anteprojeto estão o aperfeiçoamento e a ampliação da adoção de medidas de solução consensual de conflitos. Trata-se de iniciativa consentânea com o Direito Administrativo contemporâneo de matriz colaborativa, que supera a lógica adversarial e burocrática.

9.7.1. Além da inovação no art. 228-A, abordada alhures, o anteprojeto introduz por meio do art. 248-A da Lei estadual nº 20.756, de 2020, novo marco temporal para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, ampliando as possibilidades de utilização do instituto.

9.7.2. Atualmente, o TAC pode ser proposto em até 5 (cinco) dias após a citação do servidor em processo administrativo disciplinar. A nova redação permite que o TAC seja celebrado também no momento do indiciamento do servidor, desde que observados os requisitos do art. 252 da Lei

estadual nº 20.756, de 2020. Esta flexibilização se aplica em duas situações principais: a) quando os requisitos do art. 252 já estavam presentes na instauração do PAD, mas a oportunidade do TAC não foi ofertada; ou b) quando os requisitos não estavam presentes na instauração, mas a instrução processual demonstrou tratar-se de transgressão de menor potencial ofensivo.

9.7.3. A medida encerra relevante aperfeiçoamento em instrumento de resolução consensual, o qual já vem sendo adotado em âmbito estadual, e garante que a oportunidade de consensualidade seja oferecida de forma equitativa, corrigindo eventuais falhas na oferta inicial ou adaptando-se às descobertas da instrução. A ressalva de que a regra não se aplica se o servidor já recusou o TAC mostra-se razoável e não afeta a juridicidade da inovação que se pretende implementar.

9.7.4. Outrossim, o anteprojeto acresce os §§ 1º e 2º ao art. 256 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, com o fito de listar hipóteses em que se autoriza – desde que ressarcido o erário ou restituído o bem – o reconhecimento da inexequibilidade do TAC, com a consequente declaração de extinção da punibilidade, que deverá ser declarada pela autoridade instauradora e homologada pela autoridade julgadora. Paralelamente, e visando manter a coerência entre as disposições estatutárias, acrescenta-se o inciso VI ao art. 198 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, que trata do rol de situações ensejadoras da extinção da punibilidade.

9.7.4.1. A referida inovação tem como substrato a racionalidade administrativa e a essência do Termo de Ajustamento de Conduta. Consoante adequadamente destacado no ato opinativo da Procuradoria Setorial (SEI nº 78013645):

“TAC foi instituído para celeridade, e seu descumprimento já acarreta a imediata aplicação da penalidade, sem retorno à persecução disciplinar. A impossibilidade de o servidor cumprir o TAC por razões alheias à sua vontade — exoneração de ofício ou término de contrato ou aposentadoria por invalidez — torna desarrazoado e ineficiente o retorno ao processo disciplinar, que demandaria significativo dispêndio de pessoal e tempo apenas para, ao final, impor um efeito acessório da penalidade (inabilitação), já que a pena principal não poderia ser aplicada a um ex-servidor. A manutenção da exigência de ressarcimento ao erário, quando cabível, preserva a reparação do dano ao patrimônio público.”

9.7.4.2. Trata-se, pois, de medida compatível com a razoabilidade e com a eficiência no exercício da persecução disciplinar.

9.8. O anteprojeto propõe, ainda, a instituição do Termo de Acordo Disciplinar (TAD), na forma dos arts. 262-C e 262-D acrescidos na Lei estadual nº 20.756, de 2020. O TAD é concebido como um novo instrumento de resolução consensual de conflitos, aplicável quando o acusado reconhece a responsabilidade pela prática de transgressão disciplinar punida, em abstrato, com a penalidade de suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias. Em contrapartida, o servidor se submete voluntariamente a uma penalidade mais branda, de suspensão de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias, além da inabilitação correspondente à pena concretamente aplicada.

9.8.1. O art. 262-C estabelece os requisitos para a celebração do TAD, ao passo em que expressamente veda a aplicação do TAD para a transgressão de acúmulo de cargos, funções e empregos públicos ou proventos de aposentadoria (inciso XLIII do art. 202 da Lei estadual nº 20.756, de 2020), bem como para as condutas de conotação sexual (alínea "a" do inciso LXI-A do art. 202 da Lei estadual nº 20.756, de 2020), dada a natureza e gravidade dessas infrações, a exigir uma resposta disciplinar mais rigorosa.

9.8.2. Este instituto representa um avanço significativo na política de consensualidade no âmbito administrativo sancionador, seguindo uma tendência moderna de desjudicialização e de busca por soluções que conciliem o interesse público com a economia e eficiência administrativa. Ao permitir uma solução negociada para infrações de natureza média, o TAD contribui para a racionalização dos processos disciplinares, evitando longas e dispendiosas tramitações.

9.8.3. O art. 262-D, por sua vez, atribui ao Órgão Central do Sistema de Correição a competência para expedir normas complementares visando à operacionalização do TAD, o que é pertinente para a efetividade do instituto. O exercício da competência regulamentar pelo Órgão Central do Sistema de Correição para disciplinar temas de cunho operacional e técnico, os quais demandam agilidade na adaptação, sem, contudo, afastar os princípios do devido processo legal, contraditório e da ampla defesa, mostra-se juridicamente adequado, consoante fixado por esta Procuradoria-Geral do Estado no **Despacho nº 1677/2020 – GAB** (SEI nº 000015672228).

Assédio moral: aperfeiçoamento da tutela disciplinar.

9.9. A tipificação da prática de assédio moral atualmente é realizada, no art. 202, LXII, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, por meio da seguinte fórmula descritiva: “praticar ato definido em Lei como assédio moral”.

9.9.1. A heterointegração – é dizer, a definição legal do conteúdo semântico de ‘assédio moral’ – demandada pela descrição objetiva do tipo, em âmbito estadual, ocorre a partir do art. 2º da Lei estadual nº 18.456, de 2014, que dispõe sobre a prevenção e a punição de assédio moral na Administração estadual. Eis o teor da norma em comento:

Art. 2º Considera-se assédio moral toda ação, gesto ou palavra, praticada de forma repetitiva por agente público que, abusando da autoridade que lhe conferem suas funções, tenha por objetivo ou efeito atingir a autoestima e a autodeterminação de outro agente público, com danos ao ambiente de trabalho, ao serviço prestado ao público, ou ao próprio usuário, bem como obstaculizar a evolução na carreira e a estabilidade funcional do agente público constrangido, especialmente:

I - determinando o cumprimento de atribuições estranhas ou atividades incompatíveis com o cargo ou a função que ocupa, ou em condições e prazos inexequíveis;

II - designando para o exercício de funções triviais o exercente de funções técnicas, especializadas, ou aquelas para as quais, de qualquer forma, exijam treinamento e conhecimento específicos.

9.9.2. Ao conter na descrição da prática de assédio moral a passagem “abusando da autoridade conferida pelas suas funções”, a norma limita a abrangência do conceito legal de assédio moral às relações envolvendo vínculo vertical descendente (subordinação).

9.9.3. Ocorre que o tratamento institucional e jurisprudencial em face da prática de assédio moral em ambiente laboral atualmente adotado supera a referida concepção, reconhecendo a possibilidade de ocorrência da conduta lesiva também em relações horizontais e verticais ascendentes^{[\[1\]](#)}.

9.9.4. Com o fito de equalizar o referido tratamento à abordagem contemporânea, o anteprojeto em comento, no art. 2º, adequadamente propõe alterar a redação do caput do art. 2º da Lei estadual nº 18.456, de 2014, removendo a remissão ao abuso de autoridade da redação do dispositivo, de modo a possibilitar que o conceito legal – que reflete na descrição objetiva do tipo disciplinar do art.

202, LXII, do Estatuto – passe a abranger a prática de assédio moral no contexto de relações horizontais e verticais ascendentes.

9.9.5. Não se vislumbra, pois, óbice de juridicidade.

Ressalvas quanto às alterações pretendidas na regência típica da transgressão disciplinar de assédio sexual.

9.10. Na atual redação do inciso LXI do art. 202 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, a descrição típica disciplinar da prática de assédio sexual é realizada da seguinte forma: “LXI - praticar ato definido em Lei como assédio sexual”. Assim, o conteúdo normativo do referido tipo disciplinar é alcançado mediante heterointegração com a definição penal do delito de assédio sexual, previsto no art. 216-A do Código Penal, com o seguinte teor: “*Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.*”

9.10.1. À semelhança do ocorrido em relação à transgressão de assédio moral, o anteprojeto pretende ampliar o escopo protetivo do regime disciplinar estadual, adotando descrição típica que não mais elenque a relação hierárquica como elemento essencial à configuração do assédio sexual. Além disso, segundo a Exposição de Motivos (SEI nº 77802177), utilizou-se como premissa a Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DIRCOR/CRG, que “*orienta que as situações envolvendo assédio sejam categorizadas em “condutas de conotação sexual” como gênero, procedendo-se a gradação conforme: i) a “situação de baixa ou média reprovabilidade social, não atentatórias à liberdade sexual ou à dignidade do ofendido”, cujo enquadramento recairia em sanções de advertência ou suspensão de até 90 dias; e ii) assédio sexual propriamente dito, “situações de elevado grau de reprovabilidade social, que ofendem gravemente a moralidade administrativa”, abrangendo todas as condutas previstas no Código Penal tipificados como crimes contra a dignidade sexual, cuja consequência será a aplicação da sanção disciplinar expulsiva*”.

9.10.2. Frente a esse contexto, o anteprojeto assim propõe a alteração da redação do inciso LXI e a inserção do LXI-A ao art. 202 do Estatuto:

LXI - praticar atos de assédio sexual, no ambiente de trabalho ou em razão dele, tais como contatos físicos não desejados, solicitação de favores sexuais em troca de benefícios, promoção, progressão, tratamento diferenciado, ou como condição para permanência (evitar demissão, exoneração, renovação de contrato), exibicionismo, exibição ou compartilhamento de material erótico e/ou pornográfico, prática de atos libidinosos, a reincidência de condutas previstas nas alíneas 'a' ou 'b' do inciso LXI-A com o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador: penalidade: suspensão de 61 (sessenta e um) a 90 (noventa) dias ou demissão;

LXI-A - praticar condutas de conotação sexual no ambiente de trabalho ou em razão dele, tais como:

a) comentários, gracejos, conversas, piadas, expressões ou insinuações, verbais, escritas ou por meio eletrônico, que causem desconforto em outra pessoa, mesmo que feitos de forma sutil ou sem intenção deliberada de ofender: penalidade: suspensão de até 30 (trinta) dias;

b) pressão para participar de encontros e saídas, convites impertinentes reiterados, gestos ou palavras escritas ou faladas de caráter sexual, que causem desconforto ou constrangimento em outra pessoa: penalidade: suspensão de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias;”

9.10.3. Outrossim, o anteprojeto acrescenta os §§ 2º e 3º ao art. 202, com o objetivo de vedar, respectivamente, a celebração de TAC em relação à conduta tipificada no inc. LXI-A, ‘a’, bem como

de TAD quanto à transgressão prevista no inc. LXI-A, 'b'.

9.10.4. Sem olvidar da legítima intenção de ampliação do escopo protetivo, sobretudo quando se considera que diversas esferas disciplinares/sancionatórias têm atualizado suas disposições no afã de adequar a definição da infração – removendo a vinculação à relação de hierarquia/subordinação –, é imperioso, todavia, tecer algumas ressalvas quanto à forma em que as alterações são propostas.

9.10.5. No que tange à proposta de redação do LXI do art. 202, orienta-se a revisão da descrição típica, que deverá enfocar, para caracterização do assédio sexual, notadamente nos meios adotados e objetivos/resultados alcançados com a conduta. Isso porque a pormenorização de situações configuradoras poderá ensejar a indevida limitação do alcance do tipo disciplinar. A título exemplificativo do modelo de tipificação sugerido, destaca-se a definição constante no inciso II do § 2º do art. 34 da Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia), que passou a prever a infração disciplinar de assédio sexual a partir da seguinte conceituação: *“assédio sexual: a conduta de conotação sexual praticada no exercício profissional ou em razão dele, manifestada fisicamente ou por palavras, gestos ou outros meios, proposta ou imposta à pessoa contra sua vontade, causando-lhe constrangimento e violando a sua liberdade sexual”*. Já o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação no âmbito do Poder Judiciário^[2], definindo o assédio sexual como a *“conduta de conotação sexual praticada contra a vontade de alguém, sob forma verbal, não verbal ou física, manifestada por palavras, gestos, contatos físicos ou outros meios, com o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador”*.

9.10.6. Ainda quanto ao inciso LXI, há de ressaltar a menção à *“reincidência de condutas previstas nas alíneas 'a' ou 'b' do inciso LXI-A”* como elemento objetivo do tipo. Em primeiro plano, a reincidência consiste em conceito técnico diretamente associado à condição de primariedade (**Despacho nº 1910/2024/GAB** – SEI nº 68231654). Em âmbito disciplinar estadual, conforme se extrai do § 5º do art. 196 do Estatuto, *“[c]onsidera-se reincidente o servidor que, no prazo de 5 (cinco) anos, após ter sido condenado em decisão de que não caiba mais recurso administrativo, venha a praticar a mesma ou outra transgressão na forma do § 2º do art. 193 desta Lei”*.

9.10.6.1. Não se revela, pois, adequado inserir a referida condição – que depende da finalização prévia da persecução punitiva estadual – na descrição do tipo disciplinar em questão. Primeiro, porque pode se gerar a incongruência em face de um acusado o qual – tendo comprovadamente praticado múltiplas vezes a transgressão capitulada no inciso LXI-A, mas cuja persecução disciplinar não tenha transitado em julgado – não se enquadre na definição típica por não ser tecnicamente reincidente. Segundo, a utilização técnica do instituto da reincidência – como regra – está associada ao grau de culpabilidade da prática infracional, devendo operar efeitos na gradação da pena, seja como causa de aumento de pena ou agravante, e não como elemento definidor da regência típica de uma determinada conduta. Terceiro, como se verá adiante, entende-se imprópria a manutenção do inciso LXI-A no anteprojeto.

9.10.7. No que tange ao inciso LXI-A do art. 202 do Estatuto, acolhe-se a sugestão de remoção do referido dispositivo, conforme apontado no ato opinativo da Procuradoria Setorial (SEI nº 78013645). A tentativa de definição objetiva de ‘condutas de conotação sexual’ como sendo práticas de menor gravidade, que não se amoldam ao conceito de assédio sexual, cria uma zona de incerteza e de excessiva subjetividade. O dispositivo elenca uma série de condutas que, a depender do contexto, ostentam grande potencial de configurar assédio sexual. Desse modo, há uma fragilização da tutela a bens jurídicos de enorme relevo, bem como o esvaziamento (ante o cenário de incerteza) da função

precípua do tipo, que é possibilitar o conhecimento prévio da conduta legalmente vedada e das consequências de sua prática.

9.10.8. Ademais, diferente da compreensão externada na Exposição de Motivos (SEI nº 77802177), não é possível extrair do teor da Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DIRCOR/CRG recomendação de categorização das condutas a partir da criação de uma nova figura típica. O que a nota técnica visa, em verdade, é promover a referida categorização como instrumento de auxílio à interpretação e ao enquadramento típico em face das transgressões disciplinares já constantes da Lei federal nº 8.112, de 1990. Todavia, a nota técnica deixa assente, em diversas passagens, que deve se evitar proceder com categorizações abstrata das condutas, tal como realizado na inserção de uma figura típica voltada ao enquadramento de “condutas de conotação sexual”. Veja-se^[3]:

Para tanto, importante se guiar por parâmetros minimamente objetivos e precisos para a exata compreensão da natureza da conduta (sempre, repita-se, destacando-se a necessidade de extremo zelo e cuidado na apreciação dos fatos, para que cada conduta seja avaliada diante dos elementos do caso concreto, sobretudo à luz do impacto causado às vítimas, devendo-se evitar proceder a categorizações abstratas das condutas; necessário, portanto, abster-se da tentativa de buscar definir, prévia e abstratamente, qual conduta seria leve e qual seria grave)

(...)

Entretanto, ressalte-se pela terceira vez: mesmo condutas abstratamente consideradas de baixo ou médio grau de reprovabilidade têm potencial para resultar em danos irreparáveis à saúde mental, psicológica e sexual das vítimas, razão pela qual se repete o destaque quanto à necessidade de extremo zelo e cuidado na apreciação dos fatos, para que cada conduta seja avaliada diante dos elementos do caso concreto, sobretudo à luz do impacto causado às vítimas, devendo-se evitar proceder a categorizações abstratas das condutas, não sendo correto buscar definir, prévia e abstratamente, qual conduta seria leve e qual seria grave.

9.10.9. Orienta-se, em síntese, pela remoção do inciso LXI-A com as devidas adaptações na redação do inciso LXI, bem como dos §§ 2º e 3º do art. 202.

Regência intertemporal: art. 3º.

9.11. O art. 3º do anteprojeto assinala que “[a]s alterações promovidas pelo art. 1º desta Lei aplicam-se aos procedimentos disciplinares em trâmite na vigência desta lei”.

9.11.1. No parecer da Procuradoria Setorial (SEI nº 78013645), faz-se pertinente alerta quanto à regência intertemporal das disposições disciplinares, notadamente daquelas que inauguram preceitos punitivos e que não são passíveis de aplicação retroativa. Consoante já assentado por esta Casa em diversas oportunidades, as normas de direito material – categoria na qual se incluem os tipos disciplinares, as penalidades correlatas, as regras que regulam o prazo prescricional, entre outras – 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*) e pela irretroatividade, esta última excepcionada apenas para beneficiar o acusado. Quanto às normas de índole processual, também é aplicável o princípio de que “o tempo rege o ato”, o que resulta na incidência da lei em vigor no momento da prática do ato processual, sem prejuízo, no entanto, da validade dos atos já praticados na vigência da norma anterior (**Despacho nº 1551/2020-GAB-PGE** – Processo Administrativo nº 202000004058240).

9.11.2. Dito isso, considerando que a regência intertemporal deverá ser ajustada no momento de aplicação da norma, não se verifica óbice apriorístico em relação ao art. 3º do anteprojeto.

10. Em relação ao **instrumento normativo**, há adequação, em obediência ao paralelismo das formas, na utilização de anteprojeto de lei para formalizar alterações na Lei estadual nº 20.756, de 2020, e na Lei estadual nº 18.456, de 2014.

11. Acerca da conformidade **financeiro-orçamentária** da proposta, sem prejuízo de manifestações técnicas em sentido diverso oriundas das Secretarias de Estado da Economia e/ou da Administração, não se vislumbra – de acordo com o atual quadro informativo da instrução dos autos – a intenção de criar ou ampliar despesas, bem como de renunciar a receitas.

12. Sob o prisma **formal**, o esboço do ato normativo contém todas as informações necessárias e atende aos requisitos legais do diploma de regência. Ademais, está redigido, em linhas gerais, em conformidade com as disposições do Decreto estadual nº 9.697, de 16 de julho de 2020, e da Lei Complementar nº 33, de 1º de agosto de 2001.

13. Por último, registre-se que a presente manifestação: (i) restringe-se aos aspectos jurídicos da proposição normativa, não adentrando em matérias de natureza eminentemente técnica; (ii) não incursiona em elementos de conveniência e oportunidade da proposta, que são próprios do juízo de discricionariedade da autoridade administrativa; (iii) dá-se sem prejuízo da análise quanto à articulação, formatação e redação da minuta, a cargo da Secretaria de Estado da Casa Civil; (iv) não visa suprir eventual análise, sob o prisma fiscal, a ser empreendida pelas Secretarias de Estado da Economia e/ou Administração, nos lindes de suas competências normativas.

14. Em síntese conclusiva:

- i) o anteprojeto não apresenta vício formal orgânico, já que a competência para legislar sobre direito administrativo é plena para os Estados, em decorrência de seu poder de autoadministração (arts. 18 e 25 da CF/88 e art. 6º, inciso X, da CE/GO);
- ii) a proposta não apresenta vício formal de iniciativa;
- iii) sob o aspecto material, à exceção das ressalvas constantes nos itens 9.10.5 a 9.10.9 desta manifestação, há consonância com as previsões constitucionais e legais regentes do tema;
- iv) o instrumento normativo utilizado mostra-se adequado, ante a exigência de lei em sentido estrito para promover as inovações pretendidas;
- v) inexistente óbice financeiro-orçamentário, haja vista que do ato normativo objeto da proposta não decorrerá aumento ou criação de despesas;
- vi) a minuta adequa-se às exigências formais contidas no Decreto estadual nº 9.697, de 2020, e na Lei Complementar estadual nº 33, de 2001, sem prejuízo da revisão redacional a ser oportunamente realizada pela Casa Civil.

15. Ante o exposto, para fins de manifestação conclusiva, aprova-se, com pontuais acréscimos, o **Parecer Jurídico nº 27/2025 CGE/PROCSET** (SEI nº 78013645).

16. Matéria orientada, encaminhem-se os presentes autos à **Controladoria-Geral do Estado, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] Nesse sentido: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015/2014 . INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ASSÉDIO MORAL HORIZONTAL. PODER DIRETIVO, FISCALIZATÓRIO E DISCIPLINAR DO EMPREGADOR. RESPONSABILIDADE PELA MANTENÇA DE AMBIENTE HÍGIDO DE TRABALHO. O assédio moral pode ser vertical ou horizontal, ocorrendo este nas condutas ilícitas praticadas por colegas contra alguém. Ainda que não haja participação direta das chefias empresariais no assédio moral, preservando-se o assédio como tipicamente horizontal (colegas versus colegas), não desaparece a responsabilidade do empregador pela lesão causada, por ser inerente ao poder empregatício dirigir, fiscalizar e punir os participantes da organização empresarial dentro do estabelecimento. (...) (TST - AIRR: 116429620145150046, Relator.: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 24/05/2017, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/05/2017)

[2] Resolução Nº 351 de 28/10/2020, disponível em: < atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3557>.

[3] Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DIRCOR/CRG. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77812/1/Nota_Tecnica_3285_2023.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 28/10/2025, às 17:38, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **81366545** e o código CRC **95AC03B6**.



Referência: Processo nº 202511867001495



SEI 81366545