



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



Despacho nº 998/2020-PGE
Parecer nº 024/2020-PGE
Publicação em Diário Oficial
Edição nº 10.792
Data: 16/10/2020

PROTOCOLO Nº 15.520.014-6

PARECER Nº /2020 – GPT9 – SERVIDORES PÚBLICOS

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: CANCELAMENTO DO REGISTRO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR

Revoga os Pareceres
191/2001 e 192/2001
– PGE

PARECER nº 024/2020 – PGE

EMENTA: CANCELAMENTO DO REGISTRO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. IMPOSSIBILIDADE. PREVISÃO EXPRESSA DO ART. 299 DA LEI ESTADUAL Nº 6.174/70. O ART. 131 DA LEI FEDERAL Nº 8.112/90, ASSIM COMO OS ARTIGOS 93 E 94 DO CÓDIGO PENAL, NÃO SÃO APLICÁVEIS AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. ART. 5º, INCISO XLVII, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO DE PENA EM CARÁTER PERPÉTUO. DIREITO AO RETORNO À CONDIÇÃO DE PRIMARIEDADE APÓS O TRANSCURSO DO PRAZO DE 05 (CINCO) ANOS DO CUMPRIMENTO DA PRIMEIRA PENALIDADE, COM FUNDAMENTO NO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/1932.

1. RELATÓRIO

Trata-se, em resumo, de protocolo instaurado a partir de pedido formulado por servidor público estadual, ocupante do cargo de agente penitenciário, por



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



intermédio do qual requer sua “reabilitação de falta funcional”, consistente no cancelamento do registro de infração disciplinar, com base no art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90 (fls. 02/39).

Para tanto, argumenta que, no bojo de processo disciplinar, recebeu, em 05/11/2014, a penalidade de repreensão, a qual, pelo decurso do tempo, deveria ser cancelada de seus assentos funcionais.

Em acréscimo, informa que, em março de 2017, apresentou um primeiro pedido de “reabilitação”, com fundamento no art. 94 do Código Penal, que redundou no protocolo nº 14.533.833-6. Na ocasião, o pleito foi submetido à assessoria da Corregedoria Geral do Departamento Penitenciário, a qual se manifestou, por meio do Parecer nº 003/2017, no sentido de que, em razão da ausência de lei estadual, seria possível a aplicação subsidiária do art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90, segundo o qual “as penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar”. Assim, como não havia transcorrido o prazo de 03 (três) anos, o pedido foi indeferido (fls. 22/39).

Submetido novamente à Corregedoria Geral do DEPEN em janeiro de 2019, entendeu-se que se tratava de matéria não regulamentada no Estado do Paraná, de modo que, por decisão do Conselho Superior Disciplinar e Administrativo, da Secretaria de Estado da Segurança Pública, deliberou-se pelo encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado (fl. 45).

Nos termos do art. 2º, da Resolução Conjunta nº 006/2019 – PGE-SEAP, segundo o qual “os órgãos da Administração Direta deverão, por meio de seus titulares, encaminhar suas consultas relativas à gestão de pessoal à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP”, o protocolado foi encaminhado ao Departamento de Recursos Humanos - DRH/SEAP (fl. 49).

Sobreveio, em seguida, o Despacho nº 1527/2019, de lavra do DRH/SEAP, que demonstrou a relevância da questão, por atingir uma coletividade, sendo



necessária a uniformização da jurisprudência administrativa. E, para exemplificar a existência de entendimentos conflitantes no âmbito estadual, juntou a Informação nº 150/2019, lançada em caso similar, elaborada pela Assessoria Técnica da SEED, na qual se manifestou pela aplicação subsidiária do art. 94, do Código Penal, e conseqüentemente pela possibilidade de “reabilitação administrativa” após o transcurso de 02 (dois) anos (fls. 50/55).

Em seguida, o Secretário de Estado da Administração e da Previdência, ao tempo em que concluiu pela pertinência da consulta visando à uniformização da jurisprudência administrativa acerca do tema reabilitação, formulou questionamentos “sobre sua possibilidade, fundamentação jurídica, forma de procedimento, prazos e efeitos” (fls. 56/57).

2. DELIMITAÇÃO DO TEMA

Primeiramente, vale observar que, nos termos da Resolução PGE nº 186/2018, dentre outras atribuições, competem aos Grupos Permanentes de Trabalho a emissão de pareceres sobre dúvidas jurídicas ou temas que sejam estruturantes para a Administração Pública e que não representem o trabalho ordinário de alguma das unidades da Procuradoria-Geral do Estado.

A resposta à consulta, consubstanciada no parecer, é sempre em tese, não tratando, especificamente, dos casos concretos trazidos à baila, de sorte que o presente visa a enfrentar os questionamentos contidos às fls. 56/57, vale dizer, a possibilidade de “reabilitação administrativa”, sua fundamentação jurídica, procedimento, prazo e efeitos.

Cotejando-se tanto a Lei Federal nº 8.112/90, quanto os manuais de direito administrativo, constata-se que não há um instituto jurídico sedimentado e reconhecido em todas as esferas denominado de “reabilitação administrativa”, como se deixa entrever. Na realidade, o art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90 prevê, em determinadas hipóteses, o cancelamento do registro das penalidades de advertência e suspensão, ao tempo em que o art. 94 do Código Penal, diversamente, traz a figura da “reabilitação penal”.



Assim, a partir dessas premissas, será analisada a aplicação da Lei Federal nº 8.112/90 (que não traz uma "reabilitação administrativa") e do Código Penal aos servidores públicos estaduais.

Indo além, no campo doutrinário, em linhas gerais, o instituto da reabilitação objetiva “o retorno ou restituição, de alguém, à situação que desfrutava anteriormente, em conceito ou crédito¹”.

Sobre o vocábulo, De Plácido e Silva² assim o define:

REABILITAÇÃO. De reabilitar, formado de habilitar e do prefixo re, que dá a ideia de ação retroativa ou retorno ao anterior, exprime, geralmente, o fato, que vem restituir a capacidade de uma pessoa ou que vem restabelecer uma situação anteriormente perdida. Juridicamente, pois, a reabilitação é a restituição de qualidades ou atributos, que se haviam perdido. E por ela se restabelece a situação anterior, para que possa a pessoa reintegrar-se na posição jurídica, de que fora afastada, readquirindo a plenitude de ação relativamente aos direitos de que se privara.

Ao se debruçar sobre o instituto, Fábio Lucas de Albuquerque Lima afirma que:

Reabilitar-se, para todos os efeitos, é voltar a ser primário. (...) Recolocar na situação jurídica de que a pessoa foi afastada é, em suma, retomar a posição funcional de primariedade no direito administrativo disciplinar³.

Dito isso, para além da questão semântica, o tema invocado deve ser analisado sob a dupla perspectiva: a possibilidade de conferir ao servidor público estadual, penalizado por infração disciplinar, o retorno à condição de primariedade, em razão do decurso do tempo e o cancelamento/exclusão de qualquer anotação, referente à infração

¹ SIDOU, OTHON J.M. Dicionário Jurídico, 3ed. Forense Universitária, 1994, p.647.

² 58 SILVA. Vocabulário jurídico, v. 3-4, p. 27.

³ LIMA, Fábio Lucas Albuquerque Lima, Elementos de Direito Administrativo Disciplinar: Conforme a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com as alterações da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Belo Horizonte, Fórum, 2014, pg. 164.



disciplinar, dos assentos funcionais.

3. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 PANORAMA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – VEDAÇÃO DE PENA EM CARÁTER PERPÉTUO – ART. 5º, INCISO XLVII, ALÍNEA B, DA CF

Para análise do caso, necessário mergulhar, primeiramente, na moldura constitucional, uma vez que toda e qualquer lei deve, antes de tudo, ser confrontada com a Carta Magna. Sobre a questão, discorre José Afonso da Silva que é *“do consenso geral da doutrina que as regras constitucionais são dotadas de uma superioridade evidente com respeito às demais normas jurídicas da coletividade estatal”*⁴.

Como é sabido, o art. 5º, inciso XLVII, alínea b, da Constituição Federal, dispõe que “não haverá penas de caráter perpétuo”. Trata-se, pois, de norma inserida no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, que abarca tanto processos criminais, quanto administrativos, impondo a conclusão de que **a Carta da República veda a existência de sanções permanentes.**

A propósito do tema, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 154.134/SP, de Relatoria do Ministro Sydney Sanches, assim decidiu:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5, XLVI, "e", XLVII, "b", E § 2, DA C.F. REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO R.E. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. À época da interposição do R.E., o Ministério Público federal ainda representava a União em Juízo e nos Tribunais. Ademais, em se tratando de Mandado de Segurança, o Ministério

⁴Aplicabilidade das normas constitucionais. 6a ed. 2 a Tir. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 42.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



Público oficia no processo (art. 10 da Lei nº 1.533, de 31.12.51), e poderia recorrer, até, como "custos legis". Rejeita-se, pois, a preliminar suscitada nas contrarrazões, no sentido de que lhe faltaria legitimidade para a interposição.

2. No mérito, é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5, XLVI, "e", XLVII, "b", e § 2 da C.F.

3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu. 4. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada. 5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido.

Colhe-se do voto relator que “a Constituição Federal, no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, afasta, inequivocamente, a instituição de pena de caráter perpétuo, não estabelecendo, todavia, distinção que induza ao entendimento de que ali se contemplam, especificamente, os processos criminais. Interpretação diversa, sim, estaria afrontar os princípios que inspiram o legislador constituinte”.

Na mesma ordem de ideias, em lições didáticas, Geraldo Ataliba ensina que “repugna ao espírito do nosso sistema jurídico e agride a letra das normas maiores inscritas a perpetuidade das punições”⁵. **A premissa constitucional, portanto, é de que não se pode eternizar os efeitos de uma penalidade administrativa.**

Superada a questão relativa à moldura constitucional, que deve nortear a presente análise, afigura-se imprescindível debruçar-se sobre o regime jurídico do servidor público do Estado do Paraná.

⁵ ATALIBA, Geraldo. Inconstitucionalidade de Sanções Permanentes. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, n. 95, p. 15-25, jul./set. 1994.



3.2 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ

A Constituição Federal consagrou, em seu artigo 1º, como princípio fundamental, a forma federativa de Estado, que se caracteriza pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia política-constitucional.

Como ensina José Afonso da Silva⁶, “a repartição de competências entre União e os Estados-membros constituiu o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitários e federativos”.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁷, a autonomia federativa implica capacidade de auto-organização, ou seja, cada ente poderá criar seu diploma constitutivo; autogoverno, pelo qual o ente poderá organizar seu governo e eleger seus dirigentes sendo consequência da descentralização política, característica precípua da Federação; e autoadministração, segundo a qual o ente federado poderá organizar seus próprios serviços.

É dentro desse contexto que o artigo 39, da CF, preconiza que “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”. Como se vê, cada ente federado detém autonomia para regulamentar o regime jurídico de seus servidores públicos, observados os mandamentos constitucionais do art. 37, caput e incisos, da CF.⁸

Com efeito, no Estado do Paraná, os servidores públicos estaduais encontram-se regidos pela Lei Estadual nº 6.174/1970, a qual “estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo”. Por regime jurídico dos servidores públicos deve-se compreender o “conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes” (STF, ADI-MC 766-

⁶ SILVA., José Afonso da. Curso de direito constitucional. 27. ed. , São Paulo, malheiros, 2006, pg. 101.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: atlas, 2012.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v.u., RTJ 157/460).

Da leitura atenta de seus artigos a primeira constatação é que em momento algum o diploma faz referência à denominada “reabilitação administrativa”, nem tampouco traz em seu bojo a hipótese de cancelamento do registro de infrações disciplinares, tal como faz o art. 131, da Lei Federal nº 8.112/90.

Pelo contrário, o art. 299, da Lei Estadual, prescreve que **“deverão constar do assentamento individual todas as penas impostas ao funcionário, inclusive as decorrentes da falta de comparecimento às sessões do júri para que for sorteado”**, o que, de pronto, já revela a existência de antinomia entre a legislação estadual e federal.

Se por um lado a lei estadual exige a manutenção das penalidades no assento funcional, cuja consulta, por certo, é restrita, a Constituição Federal, como demonstrado acima, não admite pena de caráter perpétuo, sendo necessário, portanto, **delimitar no tempo os efeitos da penalidade administrativa.**

Não há, todavia, norma específica na legislação estadual acerca do prazo para retorno à condição de primariedade.

Dentro desse panorama, ao que consta do presente protocolo, existiriam duas alternativas, ontologicamente distintas, que supostamente, por analogia, resolveriam a questão, de modo a permitir o retorno à primariedade. Uma delas seria a aplicação do art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90; enquanto a outra reside na aplicação do art. 94 do Código Penal.

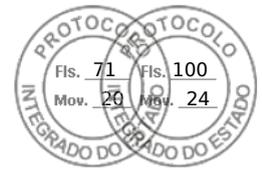
Em razão de suas peculiaridades, enfrenta-se cada qual separadamente.

3.2.1 ART. 131 DA LEI FEDERAL Nº 8.112/90

O art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



prescreve que “as penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar”.

O dispositivo acima permite, aos servidores públicos federais, o cancelamento do registro das penalidades de advertência e suspensão após o decurso de um triênio ou um quinquênio, se nesse período não ocorrer cometimento de nova infração. Assim, no plano da União, o apontamento da penalidade é excluído da ficha funcional, como “se nunca tivesse existido”, o que acaba, por decorrência lógica e necessária, gerando o retorno à primariedade.

Pois bem, de acordo com o art. 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁹, “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Para permitir uma melhor compreensão do instituto jurídico da analogia, convém transcrever as lições de Flávio Tartuce¹⁰, *in verbis*:

A analogia é a aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo uma norma prevista para um determinado caso concreto. Dessa forma, sendo omissa uma norma jurídica para um dado caso concreto, deve o aplicador do direito procurar alento no próprio ordenamento jurídico, permitida a aplicação de uma norma além do seu campo inicial de atuação.

(...)

A analogia pode ser assim classificada, na esteira da melhor doutrina:

Analogia legal ou legis – é a aplicação de somente uma norma próxima, como ocorre nos exemplos citados.

Analogia jurídica ou iuris – é a aplicação de um conjunto de normas próximas, extraindo elementos que possibilitem a analogia.

⁹ Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação dada pela Lei nº 12.376/2010

¹⁰ TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



Nesse mesmo quadrante, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira¹¹
esclarece:

O ordenamento jurídico possui lacunas, pois não é possível ao legislador antecipar e englobar nas normas jurídicas toda a complexidade inerente à vida em sociedade.

A existência de lacunas não justifica, todavia, a inaplicabilidade do Direito. Nesse sentido, é imperiosa a utilização de instrumentos de integração do sistema jurídico para suprir as eventuais lacunas, tais como a analogia, os costumes e os princípios gerais de Direito.

A analogia decorre da máxima *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositivo*, ou seja, onde existe a mesma razão, deve ser aplicada a mesma disposição, o que decorre do princípio da igualdade. Existem duas espécies de analogia:

- a) analogia legal ou legis: aplica-se a regra que regula caso semelhante ao caso não regulado por regra alguma e;
- b) analogia jurídica ou iuris: busca-se no sistema jurídico (e não em dispositivo específico) a norma que será aplicada ao caso não normatizado. Tanto a analogia *legis* quanto a analogia *iuris* podem ser utilizadas para supressão de lacunas do Direito Administrativo.

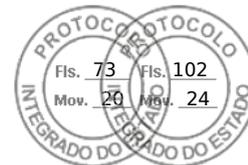
No entanto, **a legitimidade da utilização da analgia depende do respeito ao pacto federativo, bem como da necessidade de prestigiar a autonomia desse ramo do Direito. Por essa razão, a analogia deve ser feita, preferencialmente, com normas jurídicas de Direito Administrativo, sobretudo com normas editadas pelo Estado Federado respectivo ou com base em normas gerais ou constitucionais, devendo ser evitada a aplicação analógica de normas de direito privado.** (Grifei)

De se ver, portanto, que a analogia serve como forma de suplementação à legislação, correlacionada aos processos de integração normativa, e se funda na aplicação da norma – ou princípio geral do direito – mais próxima, editada, preferencialmente, pelo próprio estado federativo.

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo – 3ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015, p. 19.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



Em arremate, precisamente no campo do direito público, Hely Lopes Meirelles¹² pontua que “a analogia no campo do Direito Público é a que permite aplicar o texto da norma administrativa à espécie não prevista, **mas compreende seu espírito**”.

Pois bem, em relação ao cancelamento da penalidade do assento funcional, não há omissão na Lei Estadual nº 6.174/1970, na medida em que seu art. 299, expressamente, prevê a manutenção do registro das penalidades, enquanto o art. 131, da Lei Federal nº 8.112/90, diversamente, prescreve o cancelamento do registro após decurso de certo prazo. Veja-se:

Art. 299 da Lei Estadual nº 6.174/70	Art. 131 da Lei Federal nº 8112/90
Art. 299 - Deverão constar do assentamento individual todas as penas impostas ao funcionário, inclusive as decorrentes da falta de comparecimento às sessões do júri para que for sorteado.	Art. 131. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar.

Assim, existência de regramento próprio e específico, consubstanciado no art. 299, da Lei Estadual, sobre a manutenção dos registros, afasta a aplicação analógica do art. 131, da Lei Federal, **em sentido diametralmente oposto**.

Para além disso, **em regra**, não se aplica o Estatuto de Servidor Público Federal para servidor público vinculado a outro ente da federação, regido por estatuto próprio, em deferência ao princípio do pacto federativo. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. TEMPO DE SERVIÇO FEDERAL. CÔMPUTO PARA FINS DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE. LEI N. 8.112/1990. INAPLICABILIDADE. [...] 2. **A aplicação dos dispositivos da Lei n. 8.112/90 restringe-se aos servidores por ela disciplinados.** [...] 4. Agravo regimental improvido." (AgRg no RMS

¹² Direito Administrativo Brasileiro, 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p.40.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



21188/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, j. em 29.4.2010, DJe de 24.5.2010)

RECURSO ORDINÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL - ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO - CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ANTERIORMENTE NA ESFERA FEDERAL SOMENTE É POSSÍVEL PARA FINS DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE - RECURSO DESPROVIDO. 1. O cômputo do tempo prestado no serviço público federal, por servidores da Câmara Legislativa do Distrito Federal, somente é possível para fins de aposentadoria e disponibilidade. 2. Aplicando-se o artigo 100, da Lei 8.112, tão somente aos servidores federais. 3. Recurso desprovido. (RMS 19206/DF, Rel. Ministro Paulo Medina, Sexta Turma, j. em 31.5.2005, DJ de 1.8.2005, p. 558)

É bem verdade que, no bojo do Recurso em Mandado de Segurança nº 46.438 – MG, datado de 19/12/2014, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça assentou o seguinte:

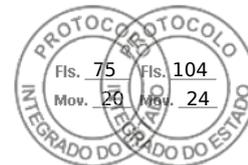
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECONDUÇÃO. VACÂNCIA. DEFINIÇÃO. OMISSÃO NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO. PLEITO DE ANALOGIA. PARCIMÔNIA. INDICAÇÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL DE CUNHO AUTOAPLICÁVEL. DISPOSITIVOS GERAIS. NÃO REALIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO EM TELA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra o acórdão que negou provimento ao pleito mandamental impetrado em prol do direito de recondução de ex-servidor estadual que havia se exonerado de cargo em meio ao estágio probatório. O recorrente alega que a legislação estadual seria omissa e, portanto, deveria ser aplicado o art. 29 da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, RJU), por analogia.

2. Não existe no ordenamento jurídico estadual o instituto da recondução, tal como previsto no art. 29, I, da Lei n. 8.112/90. No caso do diploma federal, em sendo evidenciada a publicação de ato de vacância, por decorrência de



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



posse em outro cargo federal inacumulável (art. 33, VIII da Lei n. 8.112/90), fica evidenciada a manutenção de vínculo com o serviço público federal que autoriza a outorga de vários direitos previstos em lei, como a recondução e outros, de cunho personalíssimo.

3. É incontroverso que não existe previsão legal na legislação estadual aplicável ao recorrente (Lei Complementar n. 59/2001 e Lei n. 869/1952). 4. A analogia das legislações estaduais e municipais com a Lei n. 8.112/90 somente é possível se houver omissão no tocante a direito de cunho constitucional, que seja autoaplicável, bem como que a situação não dê azo ao aumento de gastos; em suma, ela precisa ser avaliada caso a caso e com parcimônia.

5. A pretensão do recorrente não encontra guarida nos dispositivos gerais da Constituição Federal, indicados como violados - artigos 1º, III e IV, 3º, IV, 4º, V e 5º, 'caput' - e, assim, não permite a realização da analogia postulada. Tem-se situação muito diversa do caso do art. 226 da Constituição Federal, tal como mobilizado no precedente indicado (RMS 34.630/AC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26.10.2011).

6. Não há falar em direito líquido e certo, uma vez que não se vê direito local aplicável, tampouco a possibilidade de analogia com a Lei n. 8.112/90, uma vez que não existe o direito constitucional autoaplicável que seria necessário para suprir a omissão da legislação estadual

Das razões de decidir, colhe-se do voto lançado no julgado acima que o uso da Lei Federal nº 8.112/90 para servidores de outras esferas somente pode ocorrer em **caráter excepcional**, notadamente quando se tratar de “direito de cunho constitucional, autoexecutável, bem como que a situação não dê azo ao aumento de gastos”.

A despeito da carga constitucional¹³ atrelada à proibição de aplicação de pena de caráter perpétuo, a exclusão do registro de penalidade do assento funcional, que integra a memória da Administração Pública, enquanto ato de natureza formal – exclusão de informações-, não se caracteriza como norma constitucional de eficácia plena¹⁴, o que, por

¹³ O estudo da aplicabilidade das normas constitucionais tem como ponto de origem, no Brasil, a publicação, em 1967, por José Afonso da Silva, da obra com o título 'Aplicabilidade das normas constitucionais'. Na oportunidade, em resumo, o doutrinador classificou as normas constitucionais de acordo com sua capacidade de produzir efeitos, separando-as em três espécies: normas de eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada.

¹⁴ Como ensina Bernardo Gonçalves Fernandes, “as normas constitucionais de eficácia plena reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos imediatos. São dotadas de uma aplicabilidade imediata, direta. As normas constitucionais de eficácia



si só, afasta a única hipótese em que poderia ser aventada a aplicação da Lei Federal a servidores vinculados ao Estado do Paraná, na linha da exceção explicitada no voto do Recurso em Mandado de Segurança nº 46.438 – MG, do STF.

Por derradeiro, e não menos importante, não há correlação entre as penalidades previstas na Lei Federal 8.112/90 e a na Lei Estadual nº 6.174/70, nem tampouco entre as condutas descritas como proibidas, o que, igualmente, obsta a utilização da Lei Federal no processo de colmatação. Sobre esse ponto, aliás, note-se que o próprio caso que ensejou a presente consulta versa sobre a penalidade de repreensão, a qual não possui correspondência na legislação federal.

Assim sendo, considerando a antinomia entre o 299 da Lei Estadual e o art. 131 da Lei Federal, bem como a ausência de previsão específica para aplicação do Estatuto do Servidor Público Federal, e sopesando, por fim, os princípios decorrentes do pacto federativo e a ausência de correlação entre as penalidades previstas e as condutas descritas como proibidas, **não se revela possível aplicar o art. 131 da Lei Federal nº 8.112/90 aos servidores públicos do Estado do Paraná.**

3.2.2 ART. 94 DO CÓDIGO PENAL

De início, cumpre dizer que a utilização do direito penal como fonte integradora do direito administrativo se fundamenta, em tese, justamente no traço comum entre o poder disciplinar - consistente na prerrogativa conferida à Administração Pública para investigar e punir, após o contraditório e a ampla defesa, os agentes públicos na hipótese de infração funcional¹⁵ - e a vertente estática daquele ramo do direito, que o retrata como um “conjunto de normas jurídico-públicas que definem certas condutas como delito e associam às mesmas penas e medidas de segurança, além de prever outras consequências jurídicas¹⁶”.

contida nascem com eficácia plena, reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos jurídicos imediatos, mas terão seu âmbito de eficácia restringido, reduzido ou contido pelo legislador infraconstitucional. As normas de eficácia limitada são as únicas que, definitivamente, não são bastantes em si. Nesses termos, elas não reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos jurídicos. São normas que têm aplicabilidade apenas indireta ou mediata”.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo – 3ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015, p. 265.

¹⁶ SOUZA, Arthur de Brito Gueiros. Curso de Direito Penal: parte geral – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 4.



Sobre o tema, Alexandre Magno Fernandes Moreira¹⁷ pondera que:

“o grande desafio imposto à doutrina penalista brasileira (e, em certa medida, mundial) é a construção de uma teoria geral do Direito Sancionador. Essa teoria deverá identificar os pontos de contato e de divergência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, sempre tendo em vista a proteção dos direitos individuais dos acusados e das vítimas dos ilícitos e o eficaz cumprimento da lei (o famoso “Direito Penal de Duas Velocidades”, desenvolvido por Jesús-María Silva Sánchez, pode constituir um dos pontos de partida para essa nova formulação teórica). Essa teoria geral deve ser desenvolvida em três frentes: a teoria da compliance, que verificaria as condições reais de cumprimento das normas jurídicas e o adequado papel da sanção como instrumento de obediência à lei; a teoria unificada da pena, que buscaria delimitar a pena adequada para cada espécie de ilícito, ultrapassando o caos sancionatório atual e retirando a pena privativa de liberdade do centro do sistema sancionador; e, em consequência dessa última, a teoria unificada do processo sancionador, que superaria o dogma da independência das instâncias sancionadoras por meio da racionalização e da submissão à rede de proteção dos direitos humanos de todos os procedimentos que antecederem a aplicação de quaisquer espécies de sanções”.

Dito isso, para a perfeita compreensão da norma penal invocada, transcrevem-se os artigos 93 e 94, do Código Penal:

Art. 93 - A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação.

Parágrafo único - A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo

Art. 94 - A reabilitação poderá ser requerida, decorridos 2 (dois) anos do dia

¹⁷ MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes É preciso construir uma teoria geral do Direito Sancionador. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-out-15/alexandre-moreira-preciso-construir-teoria-direito-sancionador/>>



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



em que for extinta, de qualquer modo, a pena ou terminar sua execução, computando-se o período de prova da suspensão e o do livramento condicional, se não sobrevier revogação, desde que o condenado

I - tenha tido domicílio no País no prazo acima referido;

II - tenha dado, durante esse tempo, demonstração efetiva e constante de bom comportamento público e privado;

III - tenha ressarcido o dano causado pelo crime ou demonstre a absoluta impossibilidade de o fazer, até o dia do pedido, ou exiba documento que comprove a renúncia da vítima ou novação da dívida.

Os dispositivos acima guardam correlação com art. 202, da Lei de Execuções Penais, segundo o qual “cumprida ou extinta a pena, não constarão da folha corrida, atestados ou certidões fornecidas por autoridade policial ou por auxiliares da Justiça, qualquer notícia ou referência à condenação, salvo para instruir processo pela prática de nova infração penal ou outros casos expressos em lei”.

Sobre a reabilitação penal, Julio Fabrini Mirabete explica o seguinte:

Ao contrário das causas extintivas da punibilidade, a reabilitação é apenas um instituto que faz com que fiquem suspensos condicionalmente alguns efeitos da condenação, pois, se revogada, ficam eles restabelecidos. A reabilitação é a declaração judicial de que estão cumpridas ou extintas as penas impostas ao sentenciado, que assegura o sigilo dos registros sobre o processo e atinge outros efeitos da condenação. É um direito do condenado, decorrente da presunção de aptidão social, erigida em seu favor, no momento em que o estado, através do juiz, admite seu contato com a sociedade. Estimula-se o condenado à completa regeneração, possibilitando-lhe plenas condições de voltar ao convívio da sociedade sem nenhuma restrição ao exercício de seus direitos. Facilita-se sua readaptação, concedendo-se certidões dos livros do juízo ou folha de antecedentes sem menção da condenação e permitindo-se o desempenho de certas atividades administrativas, políticas e civis das quais foi privado em decorrência da condenação¹⁸.

¹⁸ MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de Direito Penal. V. 1. Parte Geral. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 355.



Na mesma linha de raciocínio, Cleber Rogério Masson pontua:

A reabilitação suspende condicionalmente alguns efeitos secundários de natureza extrapenal e específicos da condenação. **A condenação, todavia, permanece íntegra**, pois o instituto em análise não a rescinde. Portanto, se, embora reabilitado, o agente vier a praticar novo delito, será considerado reincidente.¹⁹

Cotejando-se os dispositivos acima, tem-se que a primeira finalidade da reabilitação penal é a de declarar que a pena foi, efetivamente, cumprida e, com isso, **assegurar o sigilo sobre os registros acerca do processo e de sua condenação**. É por essa razão, aliás, que Artur Brito Gueiros Souza e Carlos Eduardo Adriano Japaissú afirmam:

“Na realidade, o instituto carece de utilidade prática. Isso porque não há sentido em se prever que ela alcança quaisquer das penas aplicadas, pois um dos pressupostos para a sua dedução é, justamente, o de que a sanção penal já se encontre exista ou devidamente cumprida, há mais de dois anos. Ora, uma vez esgotada a pretensão punitiva do Estado, não há mais tempo pena alguma a ser alcançada pela reabilitação. A rigor, tal previsão tinha sentido ao tempo da redação originária do Código de 1940, quando existiam as chamadas penas acessórias, essas, sim, poderiam vir a ser atingidas e suspensas pela reabilitação.”²⁰

Note que o instituto da reabilitação **não promove a supressão de informações sobre crimes passados** após o cumprimento da pena, as quais poderão constar da requisição de antecedentes promovida por juiz criminal, mas, diversamente, apenas implica sigilo dos apontamentos criminais para fins civis, por ocasião da solicitação da certidão de antecedentes.

Nesse sentido, veja-se:

¹⁹ MASSON, Cleber Rogério. Direito Penal esquematizado. Parte Geral. São Paulo: Método, 2008, p. 883.

²⁰ SOUZA, Arthur de Brito Gueiros. Curso de Direito Penal: parte geral – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 513.



RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUAL PENAL. PLEITO DE EXCLUSÃO DOS DADOS RELATIVOS A PROCESSO CRIMINAL QUE RESULTOU EM CONDENAÇÃO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELO INTEGRAL CUMPRIMENTO DA PENA. REABILITAÇÃO NÃO PROMOVIDA. IRRELEVÂNCIA. SIGILO ASSEGURADO PELO ART. 202 DA LEI N.º 7.210/84. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Esta Corte Superior de Justiça já pacificou o entendimento segundo o qual, por analogia à regra inserta no art. 748 do Código de Processo Penal, as anotações referentes a inquéritos policiais e ações penais não serão mencionadas na Folha de Antecedentes Criminais, nem em certidão extraída dos livros do juízo, nas hipóteses em que resultarem na extinção da punibilidade pela prescrição da pretensão punitiva, arquivamento, absolvição ou reabilitação. Precedentes.

2. O sigilo da Folha de Antecedentes para fins civis também é assegurado aos condenados que, embora tenham cumprido a pena, ainda não promoveram a reabilitação, consoante previsto no art. 202 da Lei n.º 7.210/84.

3. **Todavia, não é o caso de conceder o mandamus para ordenar a exclusão dos registros do Recorrente dos Institutos de Identificação Criminal**, mas sim para determinar que os atestados e as certidões fornecidas por autoridade policial ou por auxiliares da Justiça não façam referência à condenação por ele já cumprida, salvo se requisitadas por Juiz criminal, nos termos dos arts. 748 do Código de Processo Penal e 202 da Lei n.º 7.210/84.

4. Ordem parcialmente concedida para determinar ao Instituto de Identificação Criminal que, ao emitir certidões relativas ao Recorrente, omita os dados relativos à ação penal n.º 621/1998, que tramitou na 21.ª Vara Criminal Central de São Paulo/SP, salvo se requisitadas por Juiz criminal. (RMS 29.423/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 21/09/2011)

Assim, embora não se negue a existência de correlação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal, especialmente porque ambos foram concebidos



com a dupla função de limitar e controlar o poder do Estado na aplicação de penalidades²¹, certo é que a utilização da analogia como recurso de integração não pode ser aplicada de forma indiscriminada, **com ampliação do alcance da norma penal para resolver eventual omissão no campo administrativo.**

O art. 93 do Código Penal **não promove a supressão absoluta do crime anterior**, mas apenas o exclui, nos termos da lei, da certidão criminal para fins civis. Dessa forma, se o próprio dispositivo penal não serve para suprimir, em caráter definitivo, a informação acerca do crime praticado, não há como se valer do mesmo dispositivo para, na seara administrativa, por analogia, eliminar do assento funcional a informação acerca da penalidade aplicada.

Por fim, cumpre observar que o instituto da reabilitação penal não possui o condão de afastar a reincidência, disciplinada pelo artigo 64, inc. I, do Código Penal, segundo o qual “não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação”.

Ora, se a reabilitação penal, por si só, não promove o retorno à primariedade, o disposto no art. 93, do referido diploma, não pode ser utilizado para, na seara do processo administrativo disciplinar, produzir tal efeito.

Nessa ordem de ideias, forçoso concluir que os artigos 93 e 94, do Código Penal, não servem para suprir a omissão da Lei Estadual, uma vez que **é defeso ao intérprete, que carece de poder normativo, alterar substantivamente o alcance de dispositivo de lei, a pretexto de interpretá-los.**

Assim sendo, considerando que a situação descrita na norma penal não guarda, propriamente, semelhança com a lacuna que se pretende preencher, por imperativo lógico, forçoso concluir que **os artigos 93 e 94, do Código Penal, são**

²¹ <http://juruena.adv.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/ARTIGO-A-PRINCIPIOLOGIA-NO-DIREITO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-DFMN-E-FAG.pdf>



inaplicáveis aos servidores públicos do Estado do Paraná.

3.2.3 NECESSIDADE DE DELIMITAR NO TEMPO OS EFEITOS DA PENALIDADE ADMINISTRATIVA

Ao longo do presente parecer, demonstrou-se que nem o art. 131, da Lei Federal nº 8112/90, tampouco os artigos 93 e 94, do Código Penal, são adequados e suficientes para solucionar a omissão específica da Lei Estadual nº 6.174/1970, precisamente a ausência de prazo para retorno à condição de primariedade.

Abra-se um parêntese para esclarecer que, no capítulo VI, do Estatuto do Servidor do Estado do Paraná, que trata das penalidades, foram previstas as seguintes penas: I- advertência; II - repreensão; III - suspensão; IV - multa; V - destituição de função; VI – demissão e; VII - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Já o artigo 293, inc. II, prescreve que é cabível pena “de repreensão, aplicada por escrito, em caso de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres e reincidência em falta que tenha resultado na pena de advertência”. A parte final do dispositivo deixa claro que, em caso de reincidência, o agente poderá sofrer punição mais severa.

Assim, configura-se a reincidência quando, do cometimento de uma segunda irregularidade, qualquer que seja, punível com advertência, já tenha sido a primeira infração definitivamente julgada na esfera administrativa e a advertência aplicada. Ocorre que a Lei Estadual não prevê prazo para retorno à condição primariedade. Nesse norte, a título de exemplo, suponha-se que, em 2010, um agente público tenha recebido penalidade de advertência e, em 2020, venha a praticar nova infração punível com advertência. Pela literalidade dos dispositivos, mesmo transcorridos 10 (dez) anos, a pena cabível seria uma repreensão, na medida em que reincidente, atraindo a aplicação do art. 293, inc. II, da Lei 6.174/70.

A interpretação literal, entretanto, não se harmoniza com a Constituição da República, uma vez que, como delineado no item 3.1, veda-se a existência



de sanções permanentes. Logo, após certo lapso sem nova infração disciplinar, o servidor público estadual deve retomar à condição de primariedade, **respaldado no princípio da supremacia da Constituição e da sua força normativa**.

Como ensinam Claudio Pereira Souza Neto e Daniel Sarmento²²:

Embora ainda exista uma grande distância entre os valores constitucionais e a realidade, a cultura jurídica hoje hegemônica vê na Constituição uma norma jurídica de verdade, que deve ser efetivada por meio dos diversos mecanismos, dentre os quais desponta a jurisdição constitucional. (...)

O princípio da força normativa prescreve que seja preferida a interpretação que confira maior efetividade à Constituição.

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso²³ explicita que:

A ideia de efetividade, conquanto de desenvolvimento relativamente recente, traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos. Ligada ao fenômeno da juridicização da Constituição, e ao reconhecimento e incremento de sua força normativa, a efetividade merece capítulo obrigatório na interpretação constitucional. Os grandes autores da atualidade referem-se à necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso.

Nesse contexto, considerando a ausência de previsão específica na legislação estadual de regência e sopesando, de outro lado, a impossibilidade de se valer, por analogia legal, do disposto na Lei Federal nº 8.112/90 e no Código Penal, resta buscar, **por analogia jurídica**, apoiado em princípios gerais de direito, um prazo a ser considerado para que o servidor público retome sua condição de primariedade.

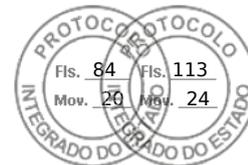
Dentro desse cenário, invoca-se o Decreto nº 20.910/1932. O referido

²² SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Direito Constitucional: teoria e métodos de trabalho/Claudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 440.

²³ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 246.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



normativo, de caráter nacional e, assim, **aplicável a todos os entes da federação**, regula a prescrição quinquenal, nos seguintes termos:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

A prescrição ocorre na esfera administrativa, uma vez que a Administração Pública também precisa ver resguardadas suas relações jurídicas. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles²⁴ esclarece: *“se fala em prescrição administrativa para indicar o escoamento dos prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração, ou para a manifestação da própria Administração sobre a conduta de seus servidores ou sobre direitos e obrigações dos particulares perante o Poder Público (...) há, portanto, duas espécies de prescrição administrativa: uma que ocasiona o perecimento do direito do administrado ou do servidor, que poderia pleiteá-lo administrativamente; outra que extingue o poder de punir da Administração”*.

A segunda hipótese, **que extingue o poder de punir da Administração**, guarda correlação lógica com o objeto central do presente parecer, justificando, assim, a utilização do prazo de 05 (cinco), **extraído de lei nacional**, como período para que o servidor retome à condição de primariedade. Nesse sentido, aliás, são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles²⁵, como se vê:

Entendemos que, quando a lei não fixa prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. nº. 20.910/32).

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 589.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 759/760



Perfilhando do mesmo entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁶ afirma que a prescrição administrativa indica, entre outras acepções, a perda do prazo para a aplicação de penalidades administrativas e que no silêncio da lei a prescrição ocorre em cinco anos, nos termos do Decreto nº. 20.910/1932:

Em diferentes sentidos costuma-se falar em prescrição administrativa: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.

Ficamos com a posição dos que, como Hely Lopes Meirelles (1996:589), entendem que, no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em cinco anos, nos termos do Decreto nº. 20.910/32.

Como se vê, embora a lei trate especificamente do prazo de prescrição, **o quinquídio é admitido, em geral, como prazo extintivo para a Administração Pública.**

Nesse contexto, transcorridos 05 (cinco) anos após o cumprimento da pena aplicada, o servidor poderá, em procedimento próprio ou incidentalmente no bojo de processo disciplinar, requerer o retorno à condição de primariedade, sem, contudo, apagar a infração do registro histórico-funcional.

Ademais, como se sabe, os atos administrativos, em regra, produzem efeitos para o futuro, isto é, não retroagem, de modo que eventual retorno à primariedade não tem o condão de influir em penalidades anteriormente aplicadas, nem tampouco constitui fundamento para a revisão de processo administrativo.

O retorno à condição de primariedade depende de pedido expresso do servidor e será dirigido à autoridade competente para aplicar a penalidade objeto do pedido. Entretanto, a autoridade competente para aplicar nova sanção, quando provocada no bojo de processo administrativo disciplinar, poderá, desde logo, apreciar a questão, se for competente para isso; se não o for, deverá encaminhar o pedido à autoridade competente

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 740/741



para fazê-lo.

Por fim, conquanto se trate de consequência lógica, o pedido de retorno à condição de primariedade somente poderá ser formulado nos casos de advertência, repreensão, suspensão e multa, já que, para as demais, há rompimento definitivo do vínculo com a Administração Pública.

4. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Demonstrada a lacuna na legislação estadual quanto ao prazo para retorno à condição de primariedade e apresentada a forma de integração, resta sugerir, em contrapartida, a alteração legislativa por ocasião de eventual revisão da Lei Estadual nº 6.174/70.

Nesse prisma, sugere-se a inclusão de artigo no capítulo VI, da Lei 6.174/70, que trata “das penalidades”, para o fim de dispor expressamente sobre o prazo para retorno à condição de primariedade, após o cumprimento da penalidade disciplinar.

5. PARECERES Nº 191 E 192/2001 – PGE

A matéria trazida à tona já foi enfrentada, ao menos em duas oportunidades, no âmbito da PGE e redundaram na emissão dos Pareceres nº 191 e 192/2001, os quais concluíram pela possibilidade de aplicação do prazo previsto no art. 94, do Código Penal, conforme ementas abaixo:

Parecer nº 191/2001: Aplicação subsidiária do Direito Penal ao Processo Administrativo Disciplinar. Não decorridos dois anos da aplicação da pena de advertência, verifica-se a impossibilidade de reabilitação.

Parecer nº 192/2001: Aplicação subsidiária do Direito Penal ao Processo Administrativo Disciplinar. Possibilidade de reabilitação

Na ocasião, pontuou-se que “na ausência de dispositivo do Estatuto



dos Funcionários Públicos Estatuais que trata a respeito da reabilitação no Processo Administrativo Disciplinar, é admissível a utilização subsidiária por analogia do Direito Penal”.

Todavia, em que pese o raciocínio desenvolvido, o qual, salvo melhor juízo, foi exarado para resolução de um caso concreto, sem a pretensão de uniformizar a jurisprudência administrativa, entende-se que tal entendimento, **enquanto conflitante com o presente parecer**, deve ser superado, razão pela qual se sugere a sua revogação expressa.

6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que:

- a) uma vez aplicada a penalidade, os registros devem permanecer no assento funcional, nos termos do art. 299 da Lei Estadual nº 6.174/70;
- b) o art. 131, da Lei Federal nº 8.112/90, assim como os artigos 93 e 94, do Código Penal, não são aplicáveis aos servidores públicos do Estado do Paraná;
- c) o servidor público estadual possui direito ao retorno à condição de primariedade após o transcurso do prazo de 05 (cinco) anos do cumprimento da primeira penalidade, com fundamento no art. 1º, do Decreto nº 20.910/1932.
- d) o retorno à condição de primariedade depende de pedido expresso do servidor público, não produzirá efeitos retroativos, não tem o condão de influir em penalidades anteriormente aplicadas, não apagará a infração do registro histórico-funcional, nem tampouco constitui fundamento para a revisão de processo administrativo;
- e) o pedido poderá ser deduzido em procedimento próprio ou incidentalmente, no bojo de processo administrativo disciplinar, e deverá ser apreciado pela autoridade com competência para aplicar a sanção disciplinar.
- f) em razão da omissão legislativa, sugere-se, por ocasião da revisão da Lei Estadual nº 6.174/70, a inclusão de artigo para o fim de dispor expressamente sobre o prazo para retorno à condição de primariedade, após o cumprimento da penalidade disciplinar.
- g) o entendimento exarado nos Pareceres PGE nº 191 e 192/2001



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO – SERVIDORES PÚBLICOS



encontra-se superado, a partir da publicação do presente, sugerindo-se a sua revogação expressa.

É o parecer.

Curitiba, 08 de outubro de 2020.

MADJER TARBINE

Procurador do Estado

GUILHERME HENRIQUE HAMADA

Procurador do Estado

MARINA CODAZZI DA COSTA

Procuradora do Estado

ARTHUR SOMBRA SALES CAMPOS

Procurador do Estado

JÚLIO DA COSTA ROSTIROLA AVEIRO

Procurador do Estado

Documento: **Parecerxx202015.520.0146Retornoacondicaodeprimariadadepelodecursodotempo.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Madjer Tarbine** em 08/10/2020 21:44, **Guilherme Henrique Hamada** em 08/10/2020 21:47, **Marina Codazzi da Costa** em 09/10/2020 09:10, **Julio da Costa Rostirola Aveiro** em 09/10/2020 10:01, **Arthur Sombra Sales Campos** em 09/10/2020 13:49.

Inserido ao protocolo **15.520.014-6** por: **Madjer Tarbine** em: 08/10/2020 21:43.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
5f085a9f3af3c1d0e01c88c80a1d5f83.



Protocolo nº 15.520.014-6
Despacho nº 998/2020 – PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 63/88a, da lavra dos Procuradores do Estado **Madjer Tarbine, Guilherme Henrique Hamada, Marina Codazzi da Costa, Arthur Sombra Sales Campos e Júlio da Costa Rostirola Aveiro**, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho – Servidores Público – GPT9, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo – CCON, às fls. 90/90a, Parecer este assim ementado:

“CANCELAMENTO DO REGISTRO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. IMPOSSIBILIDADE. PREVISÃO EXPRESSA DO ART. 299 DA LEI ESTADUAL Nº 6.174/70. O ART. 131 DA LEI FEDERAL Nº 8.112/90, ASSIM COMO OS ARTIGOS 93 E 94 DO CÓDIGO PENAL, NÃO SÃO APLICÁVEIS AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. ART. 5º, INCISO XLVII, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO DE PENA EM CARÁTER PERPÉTUO. DIREITO AO RETORNO À CONDIÇÃO DE PRIMARIEDADE APÓS O TRANSCURSO DO PRAZO DE 05 (CINCO) ANOS DO CUMPRIMENTO DA PRIMEIRA PENALIDADE, COM FUNDAMENTO NO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/1932.” (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

- II. **Revogo os Pareceres 191/2001 e 192/2001 – PGE**, visto que superados pelo entendimento manifestado no Parecer ora aprovado;
- III. Publique-se o presente Despacho;
- IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, aos integrantes do Grupo Permanente de Trabalho – Servidores Público – GPT9, à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH e à Procuradoria Funcional – PRF;
- V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, bem como para anotar a revogação dos Pareceres 191/2001 e 192/2001 – PGE, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP/GS.

Curitiba, 14 de outubro de 2020.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

Documento: **99815.520.0146AprovoPARECER02.2020PGECancelamentodoRegistrodeInfracaoDisciplinar.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 14/10/2020 15:28.

Inserido ao protocolo **15.520.014-6** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 14/10/2020 11:52.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
73f4fa265cd79971eee9fb1dcdbb8966.