

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900006068533

INTERESSADO: SIMEI MARTINS LIMA

ASSUNTO: CONSULTA (PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR/ABANDONO DE CARGO)

DESPACHO Nº 615/2020 - GAB

EMENTA: CONSULTA. PAD. PROFESSOR. ABANDONO DE CARGO. REQUERIMENTO DE EXONERAÇÃO APRESENTADO ANTES DA INSTAURAÇÃO DO PAD. ART. 23, § 2º, I, DA LEI ESTADUAL Nº 13.909/2001. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. DESPACHO "AG" 003687/2016 PGE. DEFERIMENTO DA EXONERAÇÃO COM SANÇÃO DE INABILITAÇÃO FUNCIONAL. ART. 319 DA LEI ESTADUAL Nº 10460/88. ARTS. 20 E 21 DA LINDB. PONDERAÇÃO DOS EFEITOS PRÁTICOS DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. ANULAÇÃO DA EXONERAÇÃO SEM RESULTADOS EFETIVOS MAIS SATISFATÓRIOS. IMPLICAÇÕES DISCIPLINARES PRESERVADAS. CONVALIDAÇÃO DO ATO EXONERATÓRIO COM RETROAÇÃO DOS SEUS EFEITOS À DATA DO ABANDONO.

1. Autos encaminhados pela Procuradoria Administrativa para que dirimida alegada divergência de orientações desta Procuradoria-Geral, a respeito da possibilidade de deferimento de pedido de exoneração, por docente efetivo estadual, apresentado depois da configuração de abandono de cargo público, mas antes da instauração do processo administrativo disciplinar (PAD) correspondente.

2. A Procuradoria Administrativa, no **Parecer PA nº 156/2020** (000011812010), **aprovado** pelo **Despacho nº 247/2020 PA** (000011976985), sustentou que há impeditivos legais ao acatamento do pleito de exoneração na situação acima. A tanto, invocou o art. 23, § 2º, I, da Lei Estadual nº 13.909/2001¹, e citou lição doutrinária que esclarece o dever da Administração Pública de investigar e punir em circunstâncias que indiciem infração disciplinar. Com esses argumentos, reafirmou seu posicionamento anterior externado no **Parecer PA nº 1649/2019** (000010128203), **aprovado** pelo **Despacho nº 1574/2019 PA** (000010462520)², quando orientou pela legalidade formal do PAD instaurado para apurar o referido abandono funcional, o qual teve sugestão final da Comissão pela aplicação da penalidade de demissão. Concluiu, assim, que imprópria foi orientação dissonante e superveniente ao **Parecer PA nº 1649/2019**³, apresentada pela Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação - SEDUC, no **Despacho nº 5319/2019 ADSET** (000010588114), pelo qual outro raciocínio foi apresentado à autoridade decisora, e que determinou sua decisão pela exoneração a pedido. Orientou, portanto, pela anulação do ato exoneratório.

3. Consta que, no ensejo do aludido **Despacho nº 5139/2019 ADSET**, corroborado pelo **Despacho nº 5465/2019 ADSET** (000010690196), a Procuradoria Setorial da SEDUCE, valendo-se das razões do **Despacho “AG” nº 003687/2016** (000010690483), desta Procuradoria-Geral, entendeu que apenas a sanção acessória de inabilitação (art. 319 da Lei Estadual nº 10.460/88) seria apropriada ao caso, eis que o pedido de exoneração foi apresentado muito antes da instauração do PAD, não incidindo, portanto, o enunciado do referido art. 23, § 2º, I.

4. A Secretária de Estado da Educação, acatando a orientação da sua respectiva Procuradoria Setorial, formalizou o ato exoneratório pela Portaria nº 0406/2020 SEDUC (000011275822 e 000011316138); sem, contudo, lhe acoplar quaisquer efeitos retroativos à data em que configurado o abandono de cargo.

5. A sanção de inabilitação funcional, fundamentada no art. 319 da Lei Estadual nº 10.460/88, foi materializada na Portaria nº 0223, de 21/01/2020 SEDUC (000011107183 e 000011142740)⁴.

5.1. Relatados, segue fundamentação.

6. O **Despacho “AG” nº 003687/2016** tem conteúdo elucidativo a respeito da interpretação restritiva que se justifica em relação ao art. 23, § 2º, I, da Lei Estadual nº 13.909/2001. O preceito é claro, e só restringe a exoneração a pedido quando o servidor **já estiver** respondendo a processo administrativo disciplinar (PAD), ou seja, quando já instaurado este procedimento.

7. A norma tem por desiderato assegurar o exercício do direito punitivo estatal, tornando eficaz o instrumento do PAD para alcançar a boa ordem no serviço público, além de evitar abuso de direito pelo agente público acusado. E sendo a exoneração uma faculdade jurídica reconhecida ao servidor, nada impede a limitação do exercício desse direito para atendimento de preponderante interesse público de garantia de moralidade no serviço público. Por conseguinte, cuidando-se o art. 23, § 2º, I, de norma com conteúdo restritivo de direitos, deve ser interpretada nas dimensões restritas que enuncia.

8. Em hipóteses de abandono de cargo e depois de indiciados os elementos fáticos da transgressão, eventual requerimento para exoneração do cargo pelo servidor acoimado traduz corroboração do seu propósito de deixar, definitivamente, o serviço público. O mesmo pedido pode, ainda, significar ardid para escapar de eventual condenação disciplinar. Certo, no entanto, que a sistemática formal legítima a alcançar o desligamento do serviço público é com a apresentação tempestiva pelo interessado de pleito exoneratório e, assim, aguardar regularmente em serviço a decisão da autoridade administrativa competente, sob pena de eventuais ausências ao labor durante esse trâmite serem tachadas de faltas injustificadas, portanto, passíveis de caracterização de abandono de cargo.

9. Feito o introito acima, incursiono no ponto principal, qual seja, o instrumento jurídico próprio para resolver o abandono de cargo apurado neste PAD.

10. Sem conhecer e adentrar em particularidades fáticas que devem ter servido à orientação do **Despacho “AG” nº 003687/2016**, não diviso contraste entre as diretrizes ali adotadas com as premissas jurídicas seguidas pela Procuradoria Administrativa, através do **Parecer PA nº 156/2020, aprovado pelo Despacho nº 247/2020 PA**. Em ambas as manifestações deu-se exegese restrigente ao art. 23, § 1º, I. O eixo do qual surgem as diferenças entre tais pronunciamentos decorre de especificidades dos casos concretos, essencialmente da forma como sucederam os eventos procedimentais, suscetível de inspirar mais de uma solução.

11. Enfocando as colocações da Procuradoria Administrativa, que foi enfática em seu posicionamento contrário à exoneração quando já instaurado o PAD, concordo com a logicidade ali apresentada quando considerados que, à ocasião, os fatos eram os seguintes: *i*) em abril de 2015 a Secretaria de Estado da Educação noticiou formalmente o afastamento funcional sem causa da servidora e, então, foram iniciadas providências para colher elementos iniciais que pudessem motivar um PAD por abandono de cargo; *ii*) a servidora pediu exoneração em agosto de 2016; *iii*) o PAD foi formalmente instaurado em janeiro de 2019; *iv*) até a instauração do PAD a Administração preteriu a análise do pedido de exoneração; e, *v*) houve regular desenvolvimento do PAD, com participação defensiva da servidora, até relatório final. Esse conjunto circunstancial permitia invocar o art. 23, § 2º, I, pois, no ensejo da análise jurídica da Procuradoria Administrativa, já estava instaurado o PAD, e pendente o exame do requerimento para exoneração.

12. Das constatações possíveis da leitura do **Despacho “AG” nº 003687/2016** (sem conhecer as singularidades do caso fático relacionado), noto preocupação, naquele ensejo, em reverenciar a letra legal, com certa admoestação à Administração Pública em tardar tanto a apreciação do pleito exoneratório (o qual foi formalizado antes mesmo da representação por abandono de cargo, ou seja, da mera denúncia), como a inauguração do PAD quando já bem delineados os indícios da prática infracional.

13. Aqui, vale dar ênfase ao tipo objetivo dessa infração disciplinar, ou seja, em que desnecessário o elemento subjetivo do acusado, de modo que facilmente revelável por indícios; conseqüentemente, inexplicável é, *a priori*, a demora da Administração Pública em instaurar o PAD correspondente quando já presentes tais vestígios. Não é razoável, tendo em vista os princípios que norteiam a atuação administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), que o servidor aguarde indefinidamente a deliberação pela sua exoneração enquanto sequer instaurado o PAD, mais ainda quando as evidências são de que a postergação mais se imputa à ineficiência do Poder Público, e não ao servidor. Assim, como o art. 23, § 2º, I, é norma restritiva de direitos, não pode ser interpretada com ampliação de sentido, especialmente quando essa exegese possa demonstrar transigência com a aludida demora injustificada da Administração. Opto, assim, por essa compreensão como sublinear ao **Despacho “AG” nº 003687/2016**, o qual, portanto, somados aos seus demais argumentos, fica mantido para a situação ali apreciada.

14. De qualquer modo, o debate quanto ao instituto jurídico cabível nas circunstâncias acaba perdendo sentido diante de determinações extraídas da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657/42, com as alterações da Lei Nacional nº 13.655/2018). Merecem forte observância, aqui, os seus arts. 20 e 21, que transcrevo:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. *(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
(Regulamento)

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”*

15. Os comandos reproduzidos impõem ao decisor administrativo reflexão centrada em elementos práticos, além dos meramente abstratos e superficiais. A autoridade administrativa, ao agir e decidir, não deve se limitar apenas às previsões normativas, de forma automática e mecânica. Situações não cogitáveis pelo legislador ensejam, quando do enfoque da norma abstrata, pluralidade de decisões. O esperado deve ser, então, a busca pela solução mais satisfatória e compatível com o ordenamento jurídico em conjunto. Daí a importância, consagrada nos referidos preceitos da LINDB, de ponderação dos resultados práticos estimados com a decisão.

16. Não está incorreta a Procuradoria Administrativa no apontamento, como solução, da anulação do ato de exoneração, corolário da prerrogativa de autotutela da Administração (art. 53 da Lei Estadual nº 13.800/2001 e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal); afinal, como já narrado no item 11 acima, o pleito exoneratório foi deferido quando já instaurado o PAD. No entanto, dita invalidação pode se revelar inútil ou mesmo desarrazoada.

17. Para a ilação acima, bastar notar que: o resultado da nulidade da exoneração seria o de possibilitar a aplicação de demissão à servidora, penalidade apropriada à caracterização da violação de abandono de cargo. E a essa anulação, como ressaltado pela Procuradoria Administrativa, necessário seria o prévio devido processo legal, com oportunidade à interessada de se defender. Consigno que a exoneração ocorrida foi acompanhada de cominação de sanção de inabilitação funcional, sustentada no art. 319, IV, da Lei Estadual nº 10.460/88 (Portaria nº 223/2020 SEDUC; 000011107183⁵). Trata-se de fator com forte influência para definir a solução mais razoável, e de menor desgaste e prejuízo aos envolvidos. Com esse desenho, e avaliando a alternativa da anulação em cotejo com a preservação do ato exoneratório, não percebo efeito prático na nulidade sugerida. Tanto a exoneração como a demissão levam à mesma consequência de rompimento definitivo do vínculo funcional da servidora com o Poder Público. E as implicações disciplinares, que representam valores que não podem ser arredados, estão presentes em ambas as medidas, já que materializada a sanção de inabilitação funcional, esta não seria afetada com a anulação e sequer com a manutenção da exoneração. Perceptível, portanto, que as providências para desfazer a exoneração e promover a demissão, leva a supô-las como excessivas e de insignificante préstimo ao interesse público.

18. No entanto, para que as ideias do item acima se concatenem efetivamente, fundamental que o ato exoneratório seja emendado para constar que seus efeitos são retroativos à data da configuração do abandono de cargo público. Oriente, portanto, à Secretaria de Estado da Casa Civil que proceda a essa emenda no ato exoneração (Portaria nº 0406/2020 SEDUC), oportunidade em que ainda o convalidará como autoridade competente ao ato. Recomendável, ainda, que a interessada seja previamente notificada a respeito.

19. Assim, para o caso concreto destes autos, e perfilhando os arts. 20 e 21 da LINDB, **deixo de aprovar** as conclusões do **Parecer PA nº 156/2020** e do **Despacho nº 247/2020 PA**, ambos da Procuradoria Administrativa.

20. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**, para os devidos fins. Comunique-se, antes, do teor deste pronunciamento (instruído com cópia do **Parecer PA nº 156/2020**, do **Despacho nº 247/2020 PA** e do presente Despacho) as **Chefias das Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta, da Procuradoria Administrativa e do Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 “Art. 23. Exoneração é o rompimento da relação jurídica que une o professor ao Estado, operando seus efeitos a partir da publicação do ato no Diário Oficial do Estado, salvo disposição expressa quanto à sua eficácia no passado.

(...)

§ 2º. O professor não poderá ser exonerado, a pedido:

I - se estiver respondendo a processo administrativo ou cumprindo pena disciplinar;”

2 Os dois últimos relativos ao processo nº 201500006012178 (processo relacionado).

3 Processo nº 201500006012178.

4 Processo nº 201500006012178.

5 Processo nº 201500006012178.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 27/04/2020, às 21:00, 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 **000012704611** e o código CRC **BB8F7F40**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:
Processo nº 201900006068533

SEI 000012704611