



PGE

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARÁ

Procuradoria
Consultiva

Parecer Referencial n. 000006/2023
Processo n. 2023.02.102426 / 2023/2160002
Procedência PGE - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
Interessado PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará
Procuradora Fabíola de Melo Siems

ABANDONO DE CARGO.
PREVISÃO LEGAL. PRESCRIÇÃO.
MARCOS TEMPORAIS.
CONFIGURAÇÃO DOS
ELEMENTOS DO ABANDONO.
DEMISSÃO. EXONERAÇÃO A
PEDIDO. RETORNO E PERDÃO
TÁCITO. DIFERENÇA ENTRE
ABANDONO E INASSIDUIDADE
HABITUAL. PROCEDIMENTOS.
PROCESSO ADMINISTRATIVO
SIMPLIFICADO. PARECER
REFERENCIAL Nº 010/2019-PGE.
SUPERVENIÊNCIA DA LEI
ESTADUAL Nº 9.230/2021.
REVISÃO. PARECER
REFERENCIAL Nº 07/2022.
SUPERVENIÊNCIA DA LEI
ESTADUAL Nº 9.982/2023.
SEGUNDA REVISÃO.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A SEGUNDA ATUALIZAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL Nº 010/2019-PGE

O Parecer Referencial nº 10/2019¹, que trata do tema abandono de

¹ Lavra da Dr^a Giselle Freire, aprovado em 3.12.2019.



cargo público e inassiduidade habitual à luz das disposições contidas na Lei Estadual nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994, da jurisprudência majoritária dos tribunais superiores e de entendimentos uniformizados nesta Procuradoria-Geral, tem por objetivo consolidar estudos e teses fixadas sobre a matéria.

Em face do advento da Lei Estadual nº 9.230, de 24 de março de 2021, que alterou a Lei estadual nº 5.810/1994, foi realizada a primeira revisão do Parecer Referencial nº 010/2019-PGE pelo Parecer Referencial nº 07/2021².

Desta feita, sobreveio a Lei Estadual nº 9.982, de 6 de julho de 2023, que alterou a Lei estadual nº 5.810/1994, mais uma vez, com efeitos sobre o tema abandono de cargo, notadamente no que se refere à prescrição (art. 198 do RJU). Além da citada alteração legislativa, a aprovação do Parecer Simplificado nº 100/2023 ensejou a revisão do entendimento até então constante dos Pareceres Referenciais acerca do pedido de exoneração formulado antes do processo disciplinar.

Em razão dessas específicas mudanças, a Procuradora-Geral Adjunta do Administrativo solicitou a segunda revisão³ do Parecer Referencial nº 10/2019.

2 ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Abandono de cargo

2.1.1 Cenário Legal. Art. 178, IV, Art. 190, II da Lei nº 5.810/94 (RJU). Pena vinculada. Demissão.

A previsão legal da infração de abandono de cargo consta da Lei Estadual nº 5.810/94 (RJU), no rol de vedações dos servidores públicos, a saber:

² Lavra da Dr^a Carla Melém, aprovado em 15.9.2021.

³ Esta segunda revisão comporta alteração de alguns aspectos do tratamento conferido à prescrição, à caracterização da inassiduidade habitual, bem como a mudança de entendimento referente a exoneração do servidor que responde a PAD.

Necessário consignar que o conteúdo original de ambos os Pareceres não alcançado pelas citadas alterações foi mantido no texto, embora com pequenos ajustes realizados com o objetivo de tornar a consulta mais breve.



Art. 178. É vedado ao servidor:

(...)

IV - deixar de comparecer ao serviço, sem causa justificada, por 30 (trinta) dias consecutivos;

(...)

Art. 190. Apena de demissão será aplicada nos casos de:

(...)

II - abandono de cargo;

(...)

Art. 191-A. Na apuração de abandono de cargo ou de inassiduidade habitual será adotado o procedimento sumário a que se referem os §§ 3º a 12 do art. 191 desta Lei, observando-se especialmente o seguinte:

I - a indicação da materialidade dar-se-á:

a) na hipótese de abandono de cargo, pela juntada de prova documental precisa do período de ausência injustificada do servidor ao serviço, quando superior a 30 (trinta) dias consecutivos; e

(...).

II - após a apresentação de defesa escrita, a comissão processante elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor indiciado, resumindo as principais peças dos autos, deliberando sobre a ausência de justificativa para as faltas ao serviço indicadas nas alíneas "a" e "b" do inciso I deste artigo, se ocorreram de modo intencional ou mediante dolo eventual, bem como indicando os dispositivos legais infringidos e a penalidade proposta; e

III - após a elaboração do relatório conclusivo, a comissão processante encaminhará os autos do PADS à autoridade instauradora, para providências cabíveis ao julgamento, na forma do inciso III do § 3º do art. 191 desta Lei.

Parágrafo único. Na configuração do dolo eventual a que se refere o inciso II deste artigo, deve a comissão processante comprovar que o servidor faltoso, embora sem intenção expressa de abandonar o cargo, assumiu o risco de produzir esse resultado.

O abandono de cargo, como vedação, decorre dos deveres de assiduidade e eficiência do servidor público e se insere no rol de condutas cuja prática, uma vez comprovada em Processo Administrativo Disciplinar (até 24/05/2021) ou Processo Administrativo Disciplinar Simplificado (após 25/05/2021), como se verá no item 2.3.1 deste Parecer, observado o devido processo legal.



A infração acarreta a penalidade máxima de demissão. Note-se, assim, que não há discricionariedade do administrador na escolha da penalidade quando configurado o abandono, de modo que o enquadramento legal da referida falta leva à vinculada aplicação da pena de demissão.

Este vem sendo o posicionamento da PGE:

"Uma vez demonstrada que a conduta da servidora indiciada se enquadra em abandono de cargo outra não pode ser a solução a não ser a de aplicar a pena de demissão.

A Administração Pública, quando se depara com situações nas quais a conduta do servidor investigado acaba se enquadrando nas hipóteses de demissão, não dispõe de discricionariedade para aplicar penalidade menos gravosa, devido ao fato de se tratar de ato pleno e legalmente vinculado, sem ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, conforme se verifica a seguir: " (Parecer n.º 162/2019).

Conclusão Parcial: O abandono de cargo é infração prevista art. 178, IV do RJU Estadual, caracterizada pela ausência intencional ao serviço por mais de 30 dias consecutivos. Uma vez comprovado, no âmbito de processo disciplinar, acarreta a pena máxima de demissão, na forma do art. 190, II do RJU, cuja aplicação é vinculada, sem qualquer margem de discricionariedade para o gestor.

2.1.2 Configuração do *Animus*: Elemento Objetivo e Subjetivo. Dolo Eventual.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o abandono de cargo, para se configurar, precisa contar com a presença simultânea de dois elementos, um objetivo (ausência por mais de 30 dias) e um subjetivo (falta intencional do agente), este conhecido como *animus abandonandi*.

Vejamos os precedentes da PGE:

Com inteira razão a comissão processante ao concluir que os argumentos da defesa não merecem prosperar. Primeiramente, cabe elucidar que o abandono do cargo exige dois elementos: o elemento objetivo e o subjetivo. O elemento objetivo configura-se pela ausência injustificada do servidor no serviço e o elemento



subjetivo, por Sua vez, é demonstrado pela falta intencional por mais de 30 dias (*animus abandonandi*). (Parecer nº 550/2019-PGE).

"E manifesta, portanto, a intenção de se ausentar de suas funções, restando configurado, portanto, o *animus abandonandi*.

Estão presentes, portanto, ambos os requisitos da transgressão, quais sejam, ausência injustificada por mais de 30 (trinta) dias (elemento objetivo) e o *animus abandonandi* (elemento subjetivo).

Ressalta-se, inclusive, que era do servidor o ônus de afastar o elemento subjetivo do ato infracional em discussão, conforme a doutrina atual". (Parecer nº 321/2019-PGE)

Nesse sentido, sedimentada jurisprudência do STJ:

"(...)2. A configuração da infração administrativa de abandono de cargo depende, além da ocorrência de faltas injustificadas no período de 30 dias consecutivos, também da demonstração do ânimo específico de abandonar o cargo. 3. O elemento subjetivo que caracteriza o *animus abandonandi* terá de ser apreciado com cautela, não sendo suficiente a constatação do abandono do cargo, mas a razão que levou a tal atitude - e o ônus da prova incumbe ao funcionário -, é necessário que haja, quanto ao agente, motivo de força maior ou de receio justificado de perda de um bem mais precioso, como a liberdade, por exemplo.

4. Não se pode esquecer que o Direito Sancionador deve pautar-se em dois princípios, o princípio da razoabilidade, que assevera que os atos realizados por administrador público devem pautar-se pela razão, pela lógica, pela plausibilidade das justificativas, e, ainda, o princípio da proporcionalidade que recomenda, dentre as diversas condutas a tomar, que o administrador escolha a melhor para o caso, de modo proporcional ao interesse público que ele pretende alcançar.

5. Não há dúvidas de que, a tipificação da infração administrativa de abandono de cargo, punível com demissão, exige para completar-se o elemento objetivo e o elemento subjetivo. Se um destes não resta demonstrado durante a instrução processual disciplinar, (Servidor não faltou injustificadamente ou não tinha a intenção de abandonar o cargo público de que estava investido) não há o que se falar em penalidade de demissão para o mesmo. (...)”

STJ MS 22566/DF. Julgamento: 27.11.2019. Publicação: 29.11.2019

"(...)Esta Corte vem entendendo que a configuração da infração administrativa de abandono de cargo depende, além da ocorrência de



PGE

Procuradoria
Consultiva

faltas injustificadas no período de 30 dias consecutivos, da demonstração do ânimo específico de abandonar o cargo. 2. O elemento subjetivo que caracteriza o *animus abandonandi* deve ser apreciado com cautela, levando-se em conta não apenas a constatação do abandono do cargo, mas também as razões que levaram a tal atitude, sendo necessário que haja, quanto ao agente, motivo de força maior ou de receio justificado de perda de um bem mais precioso, para descaracterizar o elemento subjetivo.

STJ - AgInt nos EDcl no MS: 23935 DF 2017/0322460-2. Julgamento: 15/03/2022. Publicação: DJe 22/03/2022.

Em algumas ocasiões, o servidor ausenta-se, inicialmente, de forma legítima, autorizado por uma licença, por exemplo, mas deixa de retornar ao serviço na data devida, sem apresentar qualquer tipo de justificativa e, por esse motivo, incorre na prática faltosa. Ou seja, se após o término da licença ou outro afastamento legal o servidor não retorna, após o 30º dia de ausência injustificada está configurado o abandono. É o que se infere do seguinte precedente:

"Logo, verifica-se que a falta funcional de abandono de cargo restou claramente configurada nos autos, uma vez que o servidor, mesmo sem estar em gozo de licença saúde, entendeu por deixar de comparecer às suas atividades.

Tudo isso denota a presença clara do *animus abandonandi*, requisito de natureza subjetiva essencial para caracterização da infração de abandono. Assim, a Comissão Processante concluiu que concorreram os elementos objetivo e subjetivo do abandono de cargo, com sugestão de fosse aplicada a pena de demissão ao servidor." (Parecer nº 459/2016-PGE).

Nesses casos, em especial, bem como em outros nos quais o servidor simplesmente deixa de comparecer ao serviço, assumindo o risco do resultado do abandono, muito embora não haja dolo direto, verifica-se a ocorrência do dolo eventual, conforme agora previsto expressamente no inciso II e parágrafo único do art. 191-A do RJU, introduzidos pela Lei nº 9.230, de 24 de março de 2021⁴.

⁴ Publicada no DOE de 26.3.2021.



PGE

Procuradoria
Consultiva

A respeito, destaca JOSÉ ARMANDO DA COSTA⁵:

"Diante de tal incoerência, demonstrado resta que o elemento volitivo requerido pela lei (art. 138 do regime jurídico federal) não é realmente o dolo direto (a intenção firme e consciente de abandonar o cargo), porque busca o jurista Alcindo Noletto Rodrigues conciliar esta questão com a tese de que o dolo exigido é o eventual (indireto), e não o direto, assim explicitando o seu ponto de vista:

'O mais que pode exigir *in casu*, como elemento subjetivo da configuração do ilícito disciplinar seria o dolo eventual, que consiste, não propriamente em querer o resultado antijurídico, mas em assumir conscientemente o risco de produzi-lo.

E o que se dá na espécie: embora sem *animus*, isto é, sem o dolo direto de abandonar o cargo, o funcionário afinal, com o passar dos meses sem ir à repartição e sem procurar justificar-se, arriscou-se a ser demitido por aquele abandono. Sua consciência dizia que não estava procedendo às direitas, mas 'insistiu em seu comportamento, sem se importar com as consequências. E isto é o dolo indireto."

A PGE, mesmo antes da alteração legislativa de 2021, vinha admitindo o dolo eventual na caracterização do elemento subjetivo da infração. Transcrevo:

"Por outro lado, quanto ao requisito subjetivo, o chamado *animus abandonandi*, entende-se que para sua caracterização basta a existência de dolo eventual (indireto), entendido como a assunção do risco de produzir o resultado antijurídico, sabendo da possibilidade de demissão.

No caso, o servidor alegou ter se ausentado do serviço em razão de suas férias, as quais nunca foram formalmente requeridas. Disse, ainda, que sempre comparecia ao trabalho, apesar de várias testemunhas terem dito o contrário.

E do servidor, como se sabe, o ônus de afastar o *animus abandonandi*. Isso não foi possível, no caso, porque, em verdade, ao deixar de exercer suas funções por longo lapso temporal por motivos particulares, sem autorização formal da Administração Pública, o servidor ensejou indubitável prejuízo ao serviço público, assumindo, assim, o risco de incorrer no abandono de cargo. " (Parecer nº 197/2019-PGE).

"Sobre a intenção de abandonar o cargo, a Controladoria-Geral da União entende que esta pode ocorrer por dolo direto —quando há

⁵ //COSTA, José Armando. Direito Administrativo Disciplinar. p. 403-404. 2009.



real intenção de abandono ou por dolo eventual —quando o servidor assume o risco de produzir o resultado do abandono.

Dessa forma, não há necessidade de se demonstrar o dolo direto, bastando o dolo eventual para configurar o abandono de cargo. " (Parecer nº 550/2019-PGE).

Agora, o art.191-A, parágrafo único, veio consolidar e reforçar o fundamento teórico já utilizado.

Conclusão Parcial:

A infração de abandono de cargo configura-se na presença de dois elementos, concomitantemente: a) um objetivo —ausência injustificada por mais de 30 dias consecutivos; e b) um subjetivo — intenção de abandonar o cargo (*animus abandonandi*). Também é possível tipificar a falta quando presente o dolo indireto ou eventual, agora previsto no art. 191-A, II e parágrafo único do RJU, observado quando o servidor deixa de comparecer ao serviço, assumindo o risco de produzir a ausência injustificada pelo tempo necessário para configurar a infração disciplinar.

2.1.3 Prescrição

Quanto à prescrição, dispõe a Lei Estadual nº 5.810/94 (RJU):

Art. 198. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à repreensão.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Às infrações disciplinares capituladas também como crime aplicam-se os prazos de prescrição previstos na lei penal, quando superiores a 5 (cinco) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 9.982, de 2023\)](#)

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

Art. 190. A pena de demissão será aplicada nos casos de:

(...);



PGE

Procuradoria
Consultiva

II - abandono de cargo; (...).

O §2º do art. 198 foi alterado pela Lei nº 9.982/2023 e, mais adiante, os reflexos dessa mudança serão comentados. A redação original era a seguinte:

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

Convém observar que, o abandono de cargo também é capitulado como crime no Código Penal Brasileiro (CPB):

Art. 323 - Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei:

Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

§ 1º - Se do fato resulta prejuízo público:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 2º - Se o fato ocorre em lugar compreendido na faixa de fronteira:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa

A prescrição da lei penal, disposta no art. 109, inciso VI, do Código Penal, é de 3 (três) anos.

i)Entendimento inicial da PGE. Aplicação do prazo de 5 anos, se não houvesse ação penal em curso.

Inicialmente, a jurisprudência do STJ entendia que o prazo prescricional penal somente incidiria na seara administrativa se os fatos também fossem apurados na esfera criminal⁶, de sorte que, não se tendo conhecimento de persecução penal contra o servidor por abandono de cargo, era aplicado o prazo prescricional do RJU, de 5 anos.

Foram exarados diversos opinativos nesse sentido, a exemplo da

⁶ "(...)Consolidou-se nesta Corte o entendimento de que, no caso de cometimento por servidor público de infração disciplinar também tipificada como crime, somente se aplica o prazo prescricional previsto na legislação penal quando os fatos também forem apurados na esfera criminal. Como na espécie não houve tal apuração, é de se aplicar o prazo prescricional de 5 anos, de acordo com o art. 142, I, da Lei nº 8.112/90." (STJ. MS: 12884 DF 2007/0130029-0. Data de Julgamento: 09/04/2008).



PGE

Procuradoria
Consultiva

Manifestação nº 146/2017⁷.

ii) Mudança de entendimento. Jurisprudência do STJ em 2019. Parecer Referencial nº 07/2019.

Ocorre que, em 2019, o STJ mudou o entendimento, filiando-se aos precedentes do STF. Passou a sustentar que, em prol da independência de instâncias e da segurança jurídica, sempre que a falta administrativa correspondesse a ilícito penal, deveria ser aplicada a prescrição penal, independentemente da ação judicial respectiva⁸.

A decisão propiciou a mudança de entendimento por vários órgãos, a exemplo da AGE/MG, no Parecer nº 16.114, de 05/08/2019⁹.

A PGE, acompanhando a mudança espelhada nas decisões dos tribunais superiores, passou a considerar a prescrição da lei penal de forma objetiva, sempre que as infrações disciplinares fossem capituladas como crime, na forma

⁷ "A prescrição da pretensão punitiva do Estado para os casos de abandono de cargo público é de 5 (cinco) anos, prescrição administrativa (art. 198, I, RJU), salvo quando houver inquérito policial instaurado ou ação penal ajuizada visando apurar o fato na esfera penal – crime de abandono de cargo público (art. 323, CP), quando então a prescrição será de 3 (três) anos, nos termos do art. 198, §2º, RJU c/c arts. 109, VI e 323, CP".

⁸ "ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRAZO. PRESCRIÇÃO. LEI PENAL. APLICAÇÃO ÀS INFRAÇÕES DISCIPLINARES TAMBÉM CAPITULADAS COMO CRIME. ART. 142, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990. EXISTÊNCIA DE APURAÇÃO CRIMINAL. DESNECESSIDADE. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PRECEDENTES DO STF. SEDIMENTAÇÃO DO NOVO ENTENDIMENTO DA PRIMEIRA SEÇÃO SOBRE A MATÉRIA. PRESCRIÇÃO AFASTADA NO CASO CONCRETO. WRIT DENEGADO NO PONTO DEBATIDO. (...) a Primeira Seção superou seu posicionamento anterior sobre o tema, passando a entender que, diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal." MS 20.857-DF, julgado em 22/05/2019, Dje12/06/2019.

No mesmo sentido, Resp 1871758 PR, DJE 5.5.2022.

⁹ 38. Em relação à utilização dos prazos prescricionais previstos na legislação penal, revendo posicionamento adotado na Nota Jurídica AGE/CJ nº 4.702/2016, opina-se, em razão de alteração da jurisprudência consolidada acerca do tema, pela desnecessidade do início da persecução penal.



PGE

Procuradoria
Consultiva

prevista na redação original do art. 198, §2º do RJU/PA¹⁰.

iii) Alteração do art. 198, §2º do RJU. Mudança de entendimento. Segunda revisão do Parecer Referencial nº 10/2019. Marco temporal.

Ocorre que a Lei nº 9.982/2023 alterou o §2º do art. 198, para estabelecer que a prescrição prevista na lei penal somente será aplicada às infrações disciplinares capituladas, também, como crime, se for superior a 5 (cinco) anos.

Logo, como a prescrição prevista na lei penal para o crime de abandono de cargo é de três anos, ela não mais será aplicada aos processos administrativos que tratem desse tipo infracional, que voltam a ser regidos pela prescrição de cinco anos.

Por se tratar de regra de direito material e, também, por se tratar de previsão mais gravosa¹¹, a lei mais recente incide sobre as situações ocorridas após a sua entrada em vigor. Dessa forma, se o abandono foi consumado antes de 07.07.2023, data da publicação da Lei nº 9.982/2023, deve incidir a prescrição de três anos, da lei penal, porque aplicável a interpretação mais benéfica ao servidor, vigente quando da prática da infração, mesmo que o procedimento administrativo tenha sido instaurado depois desse marco

¹⁰ As mudanças de teses, como em todo ambiente de estudo jurídico, passam por um período de maturação. Por esse motivo, existe um tempo fronteiro que pode comportar entendimentos divergentes, em algumas situações, até que a PGE decida orientar formalmente a revisão do entendimento.

¹¹ Sobre a irretroatividade da norma gravosa, eis a jurisprudência:

"PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. 1. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ACÓRDÃO CONFIRMATÓRIO COMO MARCO INTERRUPTIVO. FATO ANTERIOR À ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. IRRETROATIVIDADE DA LEI PENAL GRAVOSA. 2. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. "É assente no STJ o entendimento de que o novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, seguido por esta Corte, de que o acórdão condenatório sempre interrompe a prescrição, somente se aplica aos crimes praticados após a alteração legislativa inserida pela Lei n. 11.596/2007. Sendo anterior o delito, aplica-se o entendimento vigente à época, a saber, o marco interruptivo da prescrição é apenas a sentença condenatória recorrível". (AgRg nos EDcl no AgRg nos EREsp 1707850/ES, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, Terceira Seção, julgado em 12/5/2021, DJe 14/5/2021).

STJ - AgRg no HC: 722565 PR. Julgamento: 10/05/2022. Publicação: DJe 13/05/2022)



PGE

Procuradoria
Consultiva

legislativo. Nesse sentido, o Parecer Simplificado nº 106/2023-PGE:

“(…)

Nesse sentido, alerta-se que a alteração processada na Lei Estadual no 5.810/94 pela Lei Estadual no 9.982, de 06 de julho de 2023 - no sentido de que os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime, quando superiores a 5 (cinco) anos - não produz nenhum impacto no caso em tela, pois o princípio da irretroatividade da lei mais gravosa ao infrator impede a aplicação retroativa da prescrição quinquenal, em detrimento da prescrição trienal, lembrando, inclusive, que a prescrição trienal já havia incidido muito antes da referida alteração legislativa. Com efeito, aplicar ao caso em tela a prescrição quinquenal equivaleria a ressuscitar a pretensão punitiva já fulminada pela prescrição trienal, em intolerável ofensa à segurança jurídica. (...)”

A regra, pois, em se tratando de prescrição, é que se aplica a lei vigente quando da consumação do ilícito.

Implica reconhecer que, se ao absentéismo teve início antes de 7.7.2023 porém o 30º dia ocorreu depois, aplica-se o prazo prescricional conforme determina a Lei nº 9.982/2023. Isso porque, o abandono de cargo é uma infração instantânea, de acordo com a jurisprudência do STJ, concretizando-se no trigésimo dia consecutivo de ausência do servidor. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ABANDONO DE CARGO. PRESCRIÇÃO AÇÃO DISCIPLINAR. OCORRÊNCIA. TERMO A QUO. DATA DA CIÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Hipótese em que o recorrente, servidor público estadual, no ano de 1990, afastou-se do serviço por mais de 30 (trinta) dias, fato de conhecimento da administração pública, que deixou, a partir de então, de efetuar seu pagamento. (...)4. A jurisprudência deste eg. Superior Tribunal de Justiça entende que o abandono de cargo é infração instantânea, e não permanente, e o prazo prescricional se inicia a partir do trigésimo primeiro dia de ausência, indicando que este é o marco consumatório do ilícito. Em que pese a produção de efeitos permanentes, a infração de abandono do cargo é instantânea. Precedentes (...)

STJ - RMS: 46699 MA 2014/0262218-5, Relator: Ministro OG



PGE

Procuradoria
Consultiva

FERNANDES, Data de Julgamento: 12/06/2018, T2 - SEGUNDA
TURMA, Data de Publicação: DJe 18/06/2018.

Logo, se o absenteísmo iniciou antes da entrada em vigor da Lei nº 9.982/2023, porém o interregno de 30 dias necessário para a caracterização do abandono encerrou após aquela data, aplica-se a lei vigente quando da consumação do ilícito (trigésimo dia).

iv) Interrupção da prescrição

A publicação da portaria de instauração do PAD interrompe a prescrição até a decisão pela autoridade competente, conforme art. 198, § 3º do RJU estadual¹².

A prescrição segue interrompida por 140 dias, prazo esse considerado razoável, pela jurisprudência¹³, para conclusão do procedimento. São 60 dias, prorrogáveis por mais 60, necessários ao desenvolvimento regular do PAD, conforme art. 208, caput, do RJU¹⁴, somados aos 20 dias de que dispõe a autoridade para julgamento, conforme art. 223, caput, do RJU¹⁵, durante os quais não corre a prescrição da pretensão punitiva do Estado, cujo prazo volta a escoar por inteiro a partir do 141º dia.

No caso do PADS de que trata a Lei nº 9.230/2021, conforme será

¹² Art. 198 (...)§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

¹³ “A jurisprudência desta Corte entende que o termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar estatal é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar (art. 142, § 1º, da Lei 8.112/1990), a qual interrompe-se com a publicação do primeiro ato instauratório válido, seja a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar (art. 142, § 3º, da Lei 8.112/1990). Esta interrupção não é definitiva, visto que, após o prazo de 140 dias (prazo máximo para conclusão e julgamento do PAD a partir de sua instauração (art. 152 c/c art. 167), o prazo prescricional recomeça a correr por inteiro (art. 142, § 4º, da Lei 8.112/1990).

STJ - AgInt no RMS: 67473 BA. Julgamento: 13/06/2022. Publicação: DJe 15/06/2022.

¹⁴ Art. 208. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

¹⁵ Art. 223. A autoridade julgadora proferirá a sua decisão, no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo.



PGE

Procuradoria
Consultiva

tratado no item 2.3 deste Parecer, o prazo dessa interrupção fica reduzido para 55 dias úteis, na forma do art. 191, §§ 8º e 11¹⁶ do RJU (45 dias para concluir o PADS e 10 dias para julgamento).

A contagem dos dias de interrupção da prescrição, no âmbito do processo disciplinar, segue o disposto na Lei Estadual nº 8.972/2020¹⁷ (Lei Estadual de Processo Administrativo – LEPA), cuja vigência teve início em 12.4.2020, computando-se os dias úteis. Essa forma de contagem alcança, inclusive, os procedimentos em curso quando da entrada em vigor da LEPA, conforme assentado no Parecer nº 639/2020-PGE¹⁸.

Note-se que o prazo prescricional segue computado em dias corridos. A contagem em dias úteis refere-se apenas aos 140 dias de suspensão do prazo prescricional, por se tratar de norma de natureza processual.

Por outro lado, mister reiterar que o prazo prescricional começa a correr a partir da data em que o fato (infração disciplinar) torna-se conhecido pela autoridade competente para deflagrar a apuração disciplinar (art. 198, §1º)¹⁹.

Conclusão Parcial:

1. A prescrição do abandono de cargo decorre da aplicação conjunta dos arts. 190, II e 198, I e §2º do RJU, observando-se o seguinte:

¹⁶ § 8º No prazo de 10 (dez) dias, contado do recebimento dos autos do PADS, a autoridade julgadora proferirá sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 223 desta Lei.

§ 11. O prazo para conclusão do PADS não excederá 30 (trinta) dias, contado da data de publicação do ato que constituir a comissão processante, admitida a prorrogação por até 15 (quinze) dias, quando as circunstâncias assim o exigirem e mediante decisão fundamentada.

¹⁷ Art. 83. Os prazos contam-se em dias úteis e começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

¹⁸ “Em síntese: a contagem de prazo em dias úteis aplicável pela LEPA aos procedimentos sancionatórios alcança os procedimentos administrativos de natureza disciplinar.”

¹⁹ “(...) Segundo: nos termos da Manifestação nº 146/2017-PGE, “o marco inicial do prazo prescricional para exercício da pretensão punitiva do Estado também em casos de abandono é a data da ciência das faltas injustificadas e consecutivas (30 dias) pela Administração, isto é, pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar (art. 199, RJU).” (Parecer nº 197/2019-PGE)



PGE

Procuradoria
Consultiva

a) Se a infração foi consumada (30º dia de ausência do servidor) antes de 7.7.2023, data da entrada em vigor da Lei nº 9.982/2023, aplica-se o prazo prescricional de 3 anos previsto na lei penal, conforme entendimento adotado pela Administração até aquele momento, mesmo que o processo administrativo tenha sido deflagrado depois.

b) Se a infração foi consumada após 7.7.2023, data da entrada em vigor da Lei nº 9.982/2023, aplica-se o prazo prescricional de 5 anos, uma vez que, de acordo com o entendimento do STJ, a infração é instantânea e se perfaz no 30º dia de ausência do servidor. Nesse caso, aplicar-se-á a lei vigente na data do cometimento da infração.

2. A publicação da Portaria de Instauração do PAD interrompe a prescrição até a decisão pela autoridade competente, conforme art. 198, § 3º do RJU estadual, e segue interrompida por um prazo de 140 dias, voltando a escoar por inteiro a partir do 141º dia. Esse prazo ficará reduzido para 55 dias no PADS, conforme art. 191, §§ 8º e 11, do RJU. A contagem seguirá a regra de dias úteis para os processos em curso ou posteriores ao advento da LEPA.

3. Conforme estabelece o §1º do art. 198, o prazo prescricional começa a correr a partir da data em que o fato se torna conhecido pela autoridade competente.

2.1.4 Exoneração ou retorno voluntário ao serviço

Questão que merece ser abordada diz respeito aos pedidos de exoneração apresentados por servidores que respondem a PAD, bem como situações em que o servidor, após configurada a infração, pretende retornar ao serviço. Vejamos as duas hipóteses:

i) Exoneração a pedido após instauração de PAD ou PADS. Revisão do Parecer nº 10/2019-PGE.

O RJU veda a exoneração do servidor indiciado em PAD:

Art. 190. (...)

§ 1º O servidor indiciado em processo administrativo não poderá ser



PGE

Procuradoria
Consultiva

exonerado, salvo se comprovada a sua inocência ao final do processo.

A regra é que, uma vez indiciado, o servidor não pode mais ser exonerado, pois o processamento do pedido de exoneração constituiria burla ao exercício do poder/dever disciplinar da Administração.

O indiciamento é o ato formal previsto no art. 217 do RJU²⁰, por meio do qual a comissão encerra a fase instrutória e apresenta a tipificação legal da conduta, especificando as infrações disciplinares imputadas ao acusado, com vistas a facultar-lhe o exercício do direito de defesa. De acordo com a lei estadual, esse é o marco temporal para a exoneração a pedido.

Mister registrar que o RJU Federal, em seu art.172²¹, acompanhado de alguns estatutos estaduais, contém previsão diferente, vedando a exoneração do servidor que responde a PAD. Ou seja, segundo a lei federal, a simples instauração do PAD já impede a exoneração do servidor.

Analisando esse específico contexto normativo, a doutrina pátria posiciona-se contrária à exoneração do servidor após instaurado o PAD:

“A Lei Federal nº 8.112/90 reza que o servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do feito administrativo e depois do cumprimento da penalidade, se acaso aplicada (art. 172, *caput*). [...] O preceito do art. 172, *caput*, da Lei Federal nº 8.112/90, colima evitar que o servidor acusado em processo administrativo disciplinar possa manejar um pedido de exoneração como meio de se furtar ao exercício do poder de punir da Administração Pública²²”

“(…) Quando o servidor está respondendo a processo administrativo suscetível da aplicação da pena de demissão, a Administração tem o

²⁰ Art. 217. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicação do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

²¹ Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.

Parágrafo único. Ocorrida a exoneração de que trata o parágrafo único, inciso I do art. 34, o ato será convertido em demissão, se for o caso.

²²CARVALHO, Antônio Carlos de Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 557-558.”



direito de não conceder a exoneração a pedido, bem como o dever de não exonerar *ex officio* enquanto o processo não termina. Como é sabido, os efeitos da demissão têm aspectos diversos dos que advêm do ato de exoneração, de modo que não teria sentido conceder-se a exoneração diante de visível possibilidade de o servidor vir a ser demitido. O correto, na hipótese, é aguardar-se o desfecho do processo administrativo: havendo demissão, não haverá mesmo ensejo para conceder-se exoneração; sendo diversa a punição, a exoneração pode ser normalmente concedida, se for requerida pelo servidor, ou providenciada de ofício pela Administração”²³.

Em algumas situações excepcionais, a depender da extrema gravidade da conduta que aponte para a imprescindibilidade da apuração disciplinar, tudo diante de fundamentos de fato e de direito justificados, é possível aplicar o mesmo entendimento adotado pela doutrina e pela jurisprudência²⁴, lançado em face da análise de legislações que ampliam o marco temporal para exoneração previsto na legislação paraense. A respeito, o precedente contido no Parecer nº 571/2018-PGE:

Sobre o direito que detinha a Administração estadual, de indeferir o pleito do servidor ao tempo em que foi apresentado — mesmo que antes da indicição — forçoso mencionar que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar mandado de segurança cujo objeto foi pedido de exoneração de servidor policial civil do Estado do Paraná, que possui norma contendo previsão de que não é possível exonerar servidor após instauração de processo disciplinar, concluiu ser possível a recusa em exonerar servidor público a pedido, até mesmo antes da instauração do processo disciplinar.

Portanto, o legislador federal dispôs expressamente que quando um servidor está respondendo a processo administrativo disciplinar; é peremptoriamente vedada a sua exoneração, a qual pode ocorrer ao final do processo, se restar comprovada a inocência do mesmo.

A exegese do dispositivo federal não veda perenemente o deferimento do pleito de exoneração a pedido, mas apenas no período da razoável duração do processo disciplina para resguardar

²³CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 845-846.

²⁴ “É lícita a recusa da administração em exonerar o servidor se, ao tempo do requerimento, já estava adotando as providências necessárias para a instauração de processo administrativo com vistas à responsabilização funcional do servidor. Inteligência do art. 258 da Lei Complementar Estadual nº 14/82.”

STJ. RMS 2081, julgado em 03/04/2007, DJ 14/05/2007.



o poder disciplinar da Administração Pública, impedindo, logo, o que o requerente furte-se a sofrer punição.

Ocorre que a Lei Estadual n.º 5.810/94 prevê que o servidor pode vir a ser exonerado, desde que antes de ter sido indiciado em processo administrativo disciplinar que esteja respondendo.

Não obstante, mesmo tendo deixado de comparecer à 12ª URE, para o exercício de suas funções, desde dezembro de 2015, o pedido de exoneração foi realizado pelo servidor mais de 01 (um) ano e 05 (cinco) meses após o seu afastamento injustificado, mas apenas 02 (dois) meses após a instauração do processo disciplinar, o que caracteriza a elemental intenção de burla à sanção que lhe poderia ser aplicada (a pena de demissão seria decorrência lógica na hipótese de configuração de *animus abandonandi*).

Logo, em que pese a norma estadual permita que o ato de exoneração ocorra antes da indicição, tal como se deu neste caso, é indubitável que o servidor processado manejou seu pedido administrativo com o objetivo de não ser apenado, em franca violação aos deveres de legalidade e moralidade, imanentes ao servidor público. insculpidos no art. 37, caput, da CRFB/88, art. 20 da Constituição Estadual e art. 177, inc IV do próprio RJU estadual. (Parecer n.º 571/2018-PGE).

No entanto, a regra a ser considerada é a de que apenas após o indiciamento é vedada a exoneração. Dito de outra forma, a negativa da exoneração requerida por servidor que responde a PAD, antes do indiciamento, deve ser pautada em robusta fundamentação, pois a desvinculação do serviço público é um direito do servidor até o indiciamento, segundo previsão legal.

Conclusão Parcial: o servidor indiciado em PAD ou PADS não pode ser exonerado pela Administração, por expresse impedimento legal. Os pedidos de exoneração formulados antes do indiciamento, em regra, devem ser deferidos. Excepcionalmente, podem ser indeferidos mediante robusta fundamentação, se a gravidade da conduta aliada às circunstâncias específicas do caso, apontarem para a imprescindibilidade da apuração disciplinar.

ii) Retorno ao Serviço e Perdão Tácito.

Situação comum ocorre quando o servidor pretende voltar, voluntariamente, ao serviço, antes ou durante a apuração da infração disciplinar de abandono de cargo.



PGE

Procuradoria
Consultiva

Cumprir verificar se o retorno representa perdão tácito e/ou conduta descaracterizadora da intenção de abandonar o cargo e, como tal, apta a afastar a ilicitude da conduta.

O Manual da CGU²⁵ defende a tese de que o retorno não descaracteriza o abandono, nem autoriza o gestor a perdoar a falta, pois não lhe é dado exercer competência discricionária a esse respeito:

“Ademais, o retorno do servidor ao posto de trabalho, transcorrido o período configurador de abandono de cargo, não tem o condão de desconfigurar o ilícito por ele cometido; não havendo discricionariedade para a remissão da falta cometida.

Formulação Dasp n° 83. Abandono de cargo.

“Não constitui óbice à demissão a circunstância de haver o funcionário reassumido o exercício do cargo que abandonou.”

O STJ, no RMS n° 16713/SP, julgado em 2004 pela sexta turma, considerou a existência de perdão tácito e a ausência do *animus abandonandi* nas hipóteses de retorno do servidor antes da instauração do PAD²⁶. Em 2008, no MS 8.928, a terceira seção (não mais a turma) julgou de maneira oposta,

²⁵ Controladoria Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar, Brasília, Maio 2022. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD

²⁶Vale registrar que até a data deste Parecer, não foi localizada outra decisão colegiada mais recente do STJ sobre o tema. Eis o trecho do acórdão que interessa para o debate: “(...)O retorno voluntário ao serviço, antes de instaurado processo disciplinar tendente à aplicação da penalidade, afasta, inequivocamente, o ânimo de abandono. Sob outro prisma, a Administração, ao acolher o retorno do servidor, que reinicia suas atividades, toma atitude contrária à pena de demissão, incompatibilidade que implica em perdão tácito. (...)” RMS n° 16.713/SP; Data do Julgamento: 25.06.2004, Data de Publicação 23.08.2004.



PGE

Procuradoria
Consultiva

inadmitindo o perdão tácito²⁷.

Entretanto, a jurisprudência dos Tribunais Estaduais e TRFs aponta para a negativa no perdão tácito, assim como doutrinadores de renome, sob o fundamento de que a indisponibilidade do interesse público obriga o gestor a exercer o poder disciplinar:

“Não há falar em perdão tácito da Administração diante da apuração, via processo disciplinar, de falta funcional de servidor público.”

TJ-MA - AI 0205052014, Julgamento: 12/08/2014, Publicação: 19/08/2014.

“(…)Inaplicabilidade do instituto do perdão tácito às relações estatutárias. Indisponibilidade do interesse. (...)”

TJ-SP - AC: 10556730620178260053 SP 1055673-06.2017.8.26.0053, Data de Julgamento: 17/06/2020, Data de Publicação: 17/06/2020.

O perdão tácito, instituto típico das relações de trabalho regidas pela CLT, não tem aplicação no âmbito da Administração Pública, uma vez que, diante da indisponibilidade do interesse público, não pode o administrador abrir mão dos poderes disciplinares. Recurso ao qual se nega provimento.

TJ-MG - AC: 10607180042550002, Data de Julgamento: 07/07/2020, Data de Publicação: 02/12/2020.

“(…)não configura perdão tácito dado pela Administração à infração de abandono de cargo, considerando que aludida forma de perdão, aplicável à atividade privada, não se coaduna com o regime jurídico da Administração Pública, que, por estar jungida aos princípios da

²⁷ MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO-OCORRÊNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. PRINCÍPIO DA IMEDIATIDADE. PERDÃO TÁCITO. NÃO APLICAÇÃO. [...]2. O princípio da imediatidade, aplicado na esfera das relações de trabalho privadas, segundo o qual se opera o perdão tácito quando o empregador, diante da ocorrência de uma falta disciplinar, retarda a aplicação da sanção ao empregado, não tem incidência no âmbito do processo administrativo disciplinar. 3. Em havendo expressa previsão legal de prazo para prescrição da ação disciplinar, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público envolvido, não deve ser admitida a perda do direito da Administração de punir o servidor num prazo inferior ao prescricional. [...] 5. Segurança denegada. (STJ - MS nº 8.928/DF. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Terceira Seção. Data de Julgamento: 24/9/2008)



legalidade e da indisponibilidade do interesse público, tem, uma vez identificada a ocorrência da infração administrativa, o "dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar ou não tal ato" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo . 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 863).

Importante ressaltar o seguinte precedente do TJE/PA:

"(...)AUSÊNCIA INJUSTIFICADA POR MAIS DE 30 DIAS CONSECUTIVOS. INEXISTÊNCIA DE ANUÊNCIA TÁCITA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE DO TRIBUNAL PLENO DESTE TJPA. SEGURANÇA DENEGADA. (...) Não merece acolhida o argumento da Impetrante no sentido de ter havido perdão tácito da Administração Pública ou qualquer tipo de anuência com a situação de abandono de cargo. Ao contrário, a Administração Pública tomou todas as providências cabíveis para apurar a situação de abandono nos termos prescritos pela legislação estadual ao instaurar o devido processo administrativo disciplinar. 4. A observância do devido processo legal administrativo pela Administração Pública antes da imposição de qualquer penalidade à Impetrante não pode servir de argumento para sustentar que a Administração tenha concordado com seu retorno após três anos de ausências injustificadas. (...)

TJ-PA - MS: 00022029020178140000, data de julgamento: 18/09/2019, TRIBUNAL PLENO DE DIREITO PÚBLICO, data de publicação: 30/09/2019

Com efeito, a teoria do perdão tácito é própria das relações privadas e sinaliza no sentido de acomodar a situação do empregado que não foi punido imediatamente. Significa dizer que se o empregador demorar para aplicar penalidade ao empregado faltoso, perde o direito de punir²⁸.

Quando trazida para o âmbito das relações de direito público, questiona-se a aplicabilidade dessa teoria uma vez que o administrador tem o dever de

²⁸ "Na esfera das relações de trabalho privadas, regidas pelo Estatuto Obreiro, a imediatidade da punição é exigência que se tem estabelecido como obrigatória na doutrina especializada, (...). Retardar o empregador a aplicação da penalidade ao trabalhador faltoso implica, portanto, em ofensa ao princípio da imediatidade, acarretando, assim, o reconhecimento do perdão tácito." *NÓBREGA, Airton Rocha. Perdão tácito e regime disciplinar dos servidores públicos. Jus Navigandi, Teresina, a. 2, n. 23, jan. 1998. Disponível em jusbrasil.com.br. Acesso em 18.7.2023*



PGE

Procuradoria
Consultiva

apurar as infrações disciplinares.

De fato, a única decisão do STJ que comenta a matéria, referida inicialmente, assevera que o retorno do servidor ao serviço antes de iniciado o PAD constitui perdão tácito.

Em sentido oposto, ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO²⁹, citando EGBERTO MAIA LUZ, comenta a possibilidade de o servidor retornar ao serviço e, ainda assim, responder a PAD:

“No que concerne ao retorno às funções pelo servidor público que já consumou a prática de abandono de cargo por já ter incorrido no número de dias de ausência previstos em Lei ou contra quem instaurado processo administrativo disciplinar por esse fato, Egberto Maia Luz posiciona-se no sentido da possibilidade de que o acusado desempenhe seus misteres funcionais, porquanto o agente público pode vir a ser absolvido nos autos do feito punitivo ou serem justificadas as faltas increpadas, mesmo porque a efetividade do cargo não permite que o seu titular (que é contemplado pela presunção constitucional da inocência) seja deve afastado fora das hipóteses legais, o que não impede a apuração da verdade acerca da noticiada transgressão disciplinar.”

Não parece lógico admitir que o servidor possa retornar ao serviço e responder a PAD, se o retorno, necessariamente, implicasse perdão tácito capaz de elidir a infração. O retorno e, por conseguinte o perdão, retiraria todo o interesse na instauração do PAD.

Em resumo, a decisão do STJ que admite o perdão tácito não parece encontrar eco em outros Tribunais ou mesmo na doutrina. Mais importante ainda, em termos práticos, é que o TJE/PA não acompanha esse entendimento e nega a aplicação do perdão tácito às relações estatutárias.³⁰

Na PGE/PA, o perdão tácito, nos moldes defendidos pela decisão turmária que se tem conhecimento do STJ, não tem encontrado acolhida,

²⁹ Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. 6ª ed, ver., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum. 2019. P 1393.

³⁰ Considere-se que a maior parte das ações judiciais esgota-se na instância local e que, dificilmente, um tema sem repercussão ampla será levado aos Tribunais Superiores.



privilegiando-se a melhor doutrina a respeito do tema. Esse o entendimento da PGE acerca do assunto:

“Não é a primeira vez que se indaga a esta PGE acerca da possibilidade de o servidor supostamente incidente em abandono de cargo retornar ao serviço e da eventual configuração de perdão tácito, razão pela qual a presente análise faz-se mediante manifestação.

[...]

Deveras, à Administração não é dado impedir o retorno do servidor faltoso ao serviço, sem que tenha restado caracterizado o abandono de cargo através do devido processo legal. Se o servidor retorna voluntariamente ao serviço, a Administração deve permitir-lhe o regular exercício das suas atribuições enquanto processa a regular apuração da suposta falta funcional.

Tal retorno de modo algum conduz ao perdão tácito da suposta falta disciplinar. Isso porque, com o devido respeito pela decisão em sentido contrário proferida pelo STJ no ROMS 16713, cuja ementa está acima transcrita, o perdão tácito é incompatível com o princípio da indisponibilidade do interesse público e com o dever de imediata apuração das irregularidades cometidas no serviço público que desse princípio deriva

[...]

A tese do perdão tácito, sugerida da aplicação do princípio da imediatidade no âmbito do chamado Direito Disciplinar Trabalhista, não encontra espaço no campo do poder disciplinar da Administração Pública, subordinado, como do resto toda a atuação administrativa, ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Sendo assim, verifica-se que nem a demora na aplicação da sanção disciplinar ao servidor público, nem o retorno voluntário do servidor antes da instauração do PAD implicam em perdão tácito.

Com efeito, contrariamente ao que entendeu o STJ no julgamento do ROMS 16713, o retorno voluntário não afasta, por si só, o *animus abandonandi*. Isso porque, ainda que o servidor tenha retornado voluntariamente ao serviço, isso só significa que a partir do seu retorno não tem, evidentemente, intenção de abandonar o serviço, mas não quer dizer que, necessariamente, esse animus jamais tenha existido. É possível que o *animus abandonandi* tenha ocorrido durante o período de ausência do servidor, o que é suficiente para configurar o abandono de cargo, independentemente do retorno voluntário a posteriori.

Se, através do devido processo legal, restar evidenciado que o servidor tinha o *animus abandonandi* durante o período de ausência, pouco importa que tenha retornado voluntariamente ao serviço: restará caracterizado o abandono de cargo a autorizar a aplicação da pena de



PGE

Procuradoria
Consultiva

demissão (art. 190, II, do RJU Estadual)" (Manifestação nº 004/2009-PGE).

"Esta Procuradoria-Geral, em situação na qual o servidor, após caracterizada a intenção de abandonar o cargo, resolveu retornar ao seu exercício por arrependê-lo, já se manifestou pela impossibilidade de configuração do perdão tácito e reconheceu a necessidade de apuração e punição da falta funcional configurada, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público. Muito mais se ajusta tal entendimento quando se trata de situação como a presente, em que o servidor mantém a intenção do abandono manifestada desde o princípio" (Parecer nº 367/2015-PGE).

O mesmo entendimento é adotado pelas PGE/RS³¹, PGE/BA³² e PGE/MS³³.

Diante do cenário, é recomendável manter o entendimento alinhado à doutrina e à jurisprudência do TJE/PA, que se afiguram mais próximas dos princípios que regem a atuação administrativa, uma vez que não é dado ao gestor deixar de apurar ilícitos sob o argumento de um pretense perdão tácito.

Conclusão Parcial: Apesar da controvérsia jurisprudencial, prevalece no âmbito do Estado o entendimento de que o retorno do servidor não afasta a intenção de abandonar o cargo, nem implica o perdão tácito, diante da

³¹ Parecer nº 13.047/2001-PGE/RS

³² Parecer nº PA-NCAD-CSS-664-2014-PGE/BA"

³³ "Assim, na situação retratada, em que o servidor não comparece ao serviço por mais de 30 dias consecutivos, sem justificativa, tal fato enseja a abertura imediata do PAD, o qual ao final aplicará ou não a pena de demissão. No entanto, até que advenha eventual aplicação da pena de demissão, o servidor ainda é detentor de seu vínculo com o Estado, logo, não poderá ser impedido de retornar ao seu cargo, sendo que tal retorno não repercutirá no processo administrativo disciplinar que esteja em curso, nem impedirá a abertura do devido processo disciplinar para a apuração das faltas nesse contexto. Assim, ainda que o servidor esteja respondendo ao processo administrativo disciplinar por abandono de cargo, ou mesmo que este processo ainda não tenha iniciado, caso o servidor compareça para o retorno ao serviço, a chefia imediata deverá permitir tal retorno, o que será devidamente certificado em seus assentamentos funcionais, com data e hora que se apresentou, retomando este o exercício de seu cargo, até que advenha o resultado do PAD instaurado para apuração da falta disciplinar. Note-se que a permissão quanto ao retorno ao trabalho não enseja a aplicação do entendimento de que houve o perdão tácito por parte de Administração Pública, ante ao poder-dever desta em apurar os ilícitos praticados pelos servidores públicos". Parecer PGE/MS/CJUR-SAD/Nº 022/2019-PGE/MS.



indisponibilidade do interesse público, de modo que o período que esteve em abandono deve ser apurado regularmente.

2.2 Inassiduidade Habitual

2.2.1 Cenário normativo. Pena vinculada. Demissão.

Infração administrativa similar, que por vezes é confundida com o abandono de cargo, é a inassiduidade habitual prevista no art.190, III do RJU Estadual, agora com redação da Lei nº 9.230/2021:

Art. 190 - a pena de demissão será aplicada nos casos de:

(...)

III - inassiduidade habitual, configurada por faltas ao serviço, sem causa justificada, por 60 (sessenta) dias, intercaladamente, no período de 12 (doze) meses;

(...)

Tanto quanto no caso de abandono de cargo, a pena aplicável ao servidor faltoso é a demissão, de natureza vinculada, ou seja, não comporta abrandamento.

2.2.2 Caracterização da inassiduidade habitual. Elemento objetivo.

O Manual da CGU³⁴ destaca ser desnecessária a comprovação do *animus abandonandi* para caracterização da inassiduidade habitual

“A ausência injustificada do servidor não caracterizada como abandono de cargo possui definição e materialidade previstas nos arts. 139 e 140, I, alínea “a”, ambos da Lei nº 8.112/90, a saber:

(...)

Conforme texto legal, tal infração caracteriza-se pela ausência ao serviço por 60 ou mais dias, em um período de 12 meses, sem causa

³⁴ Controladoria Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar, Brasília, Maio 2022.
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD



justificada. Trata-se de dias em que o servidor deveria cumprir sua jornada de trabalho. Assim, considerando servidores que, por exemplo, trabalham em sistema de plantão, é possível que a falta ocorra em dia não útil, como sábado, domingo ou feriado. Portanto, a aferição levará em consideração os dias de trabalho daquele determinado servidor e as respectivas faltas. Os 12 meses nos quais ocorreram as ausências injustificadas não devem, obrigatoriamente, coincidir com o ano civil, uma vez que a Lei nº 8.112/90 não faz tal exigência.

No tocante ao quesito da ausência de justa causa, o Parecer AGU nº GQ-160 reforça a necessidade da comprovação da simultaneidade do critério temporal (60 dias, interpoladamente, no período de 12 meses) e do elemento objetivo (sem causa justificada). Senão vejamos:

Parecer AGU nº GQ-160, vinculante 10. São, pois, elementos constitutivos da infração as sessenta faltas interpoladas, cometidas no período de um ano, e a inexistência da justa causa. Para considerar-se caracterizada a inassiduidade habitual é necessário que ocorram esses dois requisitos, de forma cumulativa. O total de sessenta faltas, por si só, não exclui a verificação da justa causa.

(...)

Assim, a comissão deverá ater-se somente à impossibilidade de justificativa para as ausências individualmente, isto é, não é necessária a comprovação de qualquer elemento subjetivo do agente público em abandonar o serviço público, porquanto se trate de infração disciplinar associada ao nítido descaso do servidor.

(...)

Há de se ressaltar que, mesmo não sendo possível a configuração da inassiduidade habitual pela comissão, porém sendo comprovadas várias ausências injustificadas do servidor, o colegiado poderá recomendar o enquadramento da conduta na infração ao dever funcional de ser assíduo e pontual ao serviço, previsto no art. 116, X, da Lei nº 8.112/90.

(...)

JOSÉ ARMANDO DA COSTA³⁵ leciona, no mesmo sentido:

“Consoante o disposto no art. 139 da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União), o delito disciplinar da inassiduidade habitual se caracteriza quando o agente público “falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses”.

³⁵COSTA, José Armando da. Direito Administrativo Disciplinar. p. 432-433. 2009.



PGE

Procuradoria
Consultiva

A inassiduidade habitual, conquanto não se confunda com o abandono de cargo, uma vez que neste as faltas são contínuas e naquele, intermitentes, destaque-se que ambos afetam a regularidade do serviço público no particular aspecto de sua necessária continuidade, além do que acarretam as mesmas consequências disciplinares, pois que a pena cominada nesses casos é a demissão.

O elemento objetivo da inassiduidade é o somatório de sessenta faltas injustificadas no interregno de doze meses, conceito esse que, dada a sua característica de precisão e determinação, não requer maiores esforços para o estabelecimento de sua compreensão."

Nesta PGE, já abordamos o assunto em algumas circunstâncias:

"Segundo entendimento do STF, para que esteja presente o elemento subjetivo, quer dizer, o dolo específico da inassiduidade habitual, basta que as faltas não sejam injustificadas, significa dizer que o animus de se ausentar ao serviço é aferível pela simples ausência de apresentação de justificativa para a falta, o que se observa de todos os elementos probatórios presentes no PAD, em especial, o depoimento pessoal da própria ré." (Parecer nº 117/2018-PGE).

O entendimento da PGE acompanha a jurisprudência pátria quanto à caracterização da inassiduidade pelas faltas injustificadas no interregno previsto em lei:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO. AUSÊNCIAS. FREQUÊNCIA A CURSO DE RESIDÊNCIA MÉDICA. LEI N. 8.112/90. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. INASSIDUIDADE HABITUAL. FALTAS INJUSTIFICADAS. ANIMUS ABANDONANDI. NÃO APLICÁVEL. DEMISSÃO DO CARGO. PENALIDADE MANTIDA. 1. A Lei n. 8.112/90 prevê a aplicação da penalidade disciplinar de demissão (art. 127, III) no caso de inassiduidade habitual do servidor (art. 132, III), observado o procedimento administrativo disciplinar sumário regido pelas disposições do seu art. 133. 2. Na linha de precedente do STF e da recente jurisprudência do STJ, "o *animus abandonandi* somente é aplicável ao abandono de cargo, pois o dispositivo legal que prevê a inassiduidade habitual - art. 139 da Lei n. 8.112/90 - não faz referência à intencionalidade". Precedentes. 3. Demonstrada, após o devido processo administrativo, a ocorrência de faltas



PGE

Procuradoria
Consultiva

injustificadas por 60 (sessenta) dias ou mais, no período de 12 (doze) meses, restou consumada a infração disciplinar de inassiduidade habitual tipificada no art. 139 da Lei n. 8.112/90, que enseja a penalidade de demissão, conforme art. 132, III, da mesma Lei, de modo que acertado o ato administrativo impugnado. 4. Hipótese em que, ainda que se possa perquirir o elemento volitivo da parte autora, a sua intenção em ausentar-se estava presente. Aqui, não se trata do ânimo de abandonar o cargo, que é irrelevante para a solução desta demanda, pois a demissão decorreu de inassiduidade habitual. Houve faltas deliberadas e conscientes ao serviço, a fim de frequentar curso externo à Administração Pública, sem a devida autorização. A situação fática demonstrou que a parte autora, mesmo aceitando tomar posse e entrar em exercício no cargo público, priorizou a conclusão de curso profissional particular em detrimento do serviço público que deveria estar desempenhando no período, atitude que não se coaduna com os deveres do servidor elencados no art. 116 da Lei n. 8.112/90. 5. A medida tomada pela Administração não se revelou desproporcional ou desarrazoada, e observou os princípios constitucionais norteadores da atividade pública, em especial, o da legalidade, bem como o acesso ao contraditório e ampla defesa. 6. Sentença de improcedência mantida.

TRF-4 - AC: 50042560920164047204 SC 5004256-09.2016.4.04.7204, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 17/09/2019, TERCEIRA TURMA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. AUSÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. INASSIDUIDADE HABITUAL. ELEMENTO SUBJETIVO. DISPENSA. (...)Prescindível perquirir sobre a presença de elemento subjetivo na conduta do autor, já que o animus abandonandi somente é aplicável ao abandono de cargo, pois o dispositivo legal que prevê a inassiduidade habitual - art. 139 da Lei n. 8.112/1990 - não faz referência à intencionalidade. Precedentes. 7. Agravo interno não provido.

STJ - AgInt no MS: 20315 DF 2013/0222974-1, Data de Julgamento: 18/05/2021, Data de Publicação: DJe 11/06/2021

Conclusão Parcial: inassiduidade e abandono são infrações distintas, eis que: a) o abandono requer 30 dias consecutivos de faltas injustificadas, ao passo que a inassiduidade se configura a partir de 60 faltas injustificadas intercaladas, no período de 12 meses; b) aquele requer um elemento subjetivo configurado na intenção de abandonar o serviço, ou o dolo



eventual a esse respeito, e essa (inassiduidade habitual) demanda apenas comprovação das 60 faltas intercaladas em 12 meses; e c) ambos, contudo, uma vez caracterizados, ensejam demissão, conforme prevê o RJU estadual, após apuração mediante PADS. A pena aplicável para a infração é a demissão.

2.3 Procedimento

2.3.1 Processo Administrativo Disciplinar Simplificado (PADS).

A Lei Estadual nº 9.230/2021 alterou o procedimento apuratório do abandono de cargo e da inassiduidade habitual. Após a sua vigência, que ocorreu em 25.5.2021³⁶, o servidor que cometer essas infrações, dentre outras previstas na lei, responde a Processo Administrativo Disciplinar Simplificado (PADS), de rito sumário, que observará a tramitação dos art. 191 e 191-A, do RJU:

“Art. 191. (...)

§ 3º O PADS, de rito sumário, desenvolver-se-á nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão processante, composta por 2 (dois) servidores estáveis, o qual deve indicar a materialidade e autoria da transgressão objeto de apuração;

II - instrução sumária, que compreende a juntada de provas objetivas da infração, em poder da Administração Pública, indicição, citação, defesa e relatório conclusivo da comissão processante; e

III - julgamento pela autoridade competente para aplicar a pena de demissão.

§ 4º A indicação da autoria e da materialidade referidas no inciso I do § 3º deste artigo dar-se-á, respectivamente, pela identificação do nome e da matrícula do servidor acusado e pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicos em acúmulo ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, em quaisquer esferas de Poder ou Governo, das datas de ingresso, horários de trabalho e do correspondente regime jurídico em cada vínculo.

§ 5º A comissão processante lavrará, em até 3 (três) dias contados da publicação do ato que a constituir, termo de indicição do servidor em situação de acúmulo ilegal, considerando as informações exigidas no § 4º deste artigo, após o que deverá promover a citação pessoal do servidor indiciado para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar defesa escrita e os documentos que julgar necessários, assegurada vista dos

³⁶ Considerando-se a *vacatio legis* de 60 dias a partir de sua publicação no DOE de 26/03/2021.



autos junto à comissão processante, na forma dos arts. 219 e 220 desta Lei.

§ 6º Apresentada a defesa escrita, a comissão processante elaborará relatório conclusivo, no prazo de 5 (cinco) dias, com resumo das principais peças dos autos, deliberando sobre a ilicitude da acumulação apurada e concluindo sobre a inocência ou responsabilidade do servidor indiciado, inclusive sua boa ou má-fé, indicando os dispositivos legais infringidos e a penalidade proposta.

§ 7º Elaborado o relatório conclusivo, a comissão processante encaminhará os autos do PADS à autoridade instauradora, para providências cabíveis ao julgamento, na forma do inciso III do § 3º deste artigo.

§ 8º No prazo de 10 (dez) dias, contado do recebimento dos autos do PADS, a autoridade julgadora proferirá sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 223 desta Lei.

§ 9º (...).

§ 10 (...).

§ 11 O prazo para conclusão do PADS não excederá 30 (trinta) dias, contado da data de publicação do ato que constituir a comissão processante, admitida a prorrogação por até 15 (quinze) dias, quando as circunstâncias assim o exigirem e mediante decisão fundamentada.

§ 12 O procedimento sumário ou simplificado deve seguir as disposições deste artigo, observando-se, no que couber, as disposições dos Capítulos V a IX do Título VI desta Lei.”

“Art. 191-A. Na apuração de abandono de cargo ou de inassiduidade habitual será adotado o procedimento sumário a que se referem os §§ 3º a 12 do art. 191 desta Lei, observando-se especialmente o seguinte:

I - a indicação da materialidade dar-se-á:

a) na hipótese de abandono de cargo, pela juntada de prova documental precisa do período de ausência injustificada do servidor ao serviço, quando superior a 30 (trinta) dias consecutivos; e

b) no caso de inassiduidade habitual, pela juntada de prova documental precisa dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a 60 (sessenta) dias intercalados, no prazo de 12 (doze) meses.

II - após a apresentação de defesa escrita, a comissão processante elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor indiciado, resumindo as principais peças dos autos, deliberando sobre a ausência de justificativa para as faltas ao serviço indicadas nas alíneas “a” e “b” do inciso I deste artigo, se ocorreram de modo intencional ou mediante dolo eventual, bem como indicando os dispositivos legais infringidos e a penalidade proposta; e

III - após a elaboração do relatório conclusivo, a comissão processante encaminhará os autos do PADS à autoridade instauradora, para providências cabíveis ao julgamento, na forma do inciso III do § 3º do



art. 191 desta Lei.

Parágrafo único. Na configuração do dolo eventual a que se refere o inciso II deste artigo, deve a comissão processante comprovar que o servidor faltoso, embora sem intenção expressa de abandonar o cargo, assumiu o risco de produzir esse resultado." (...).

O PADS deverá observar o seguinte rito:

a) instauração mediante publicação de ato específico que indicará:

- nome e matrícula do servidor investigado;
- materialidade da infração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, com referência precisa do período de ausência injustificada, que deve ser superior a 30 dias consecutivos na primeira hipótese, e de 60 dias intercalados na segunda, neste último caso observado o intervalo de 12 (doze) meses;
- os membros da Comissão processante, que será composta por 2 (dois) servidores estáveis;

b) a instrução compreenderá a juntada de provas objetivas da conduta, basicamente documentais, que estejam sob a guarda da Administração (folha de ponto, por exemplo);

c) carreadas as provas objetivas aos autos do PADS, a Comissão terá 3 (três) dias úteis, contados da publicação do ato instauratório, para formalizar a indicição do servidor acusado, se for o caso;

d) realizada a indicição, a Comissão citará o disciplinado para oferecer defesa escrita e apresentar os documentos que julgar convenientes, devendo fazê-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme previsto no art. 191, §5º da Lei nº 5.810/1994 c/c art. 83 da Lei nº 8.972/2020 (contagem dos prazos em dias úteis nos processos sancionatórios, inclusive disciplinares, conforme Parecer nº 639/2020-PGE);

e) superada a fase de indicição, citação e defesa, a Comissão apresentará relatório conclusivo à autoridade instauradora do PADS, no prazo de 5 (cinco)



PGE

Procuradoria
Consultiva

dias úteis, contendo resumo dos fatos; indicação das provas e principais peças dos autos e sugestão de absolvição ou responsabilização do servidor indiciado, indicando os dispositivos legais infringidos e a penalidade proposta. Na hipótese de abandono, deve também a Comissão apontar se houve dolo direto (ausência intencional) ou eventual, demonstrando, nesse último caso, se o indiciado, embora sem intenção expressa de abandonar o cargo, assumiu o risco de produzir esse resultado;

f) o julgamento do PADS caberá ao Governador do Estado, que é a autoridade competente para aplicar a pena de demissão, conforme arts. 185, II, 190, II (abandono) ou III (inassiduidade habitual) e 197, I, da Lei nº 5.810/1994, e a decisão deve ser proferida no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos respectivos autos; e

g) o PADS tramitará por prazo não superior a 30 (trinta) dias úteis, contados da publicação do ato de instauração até a decisão final da autoridade julgadora, admitindo-se prorrogação por até 15 (quinze) dias úteis, por ato motivado.

O PADS tornou-se obrigatório, no âmbito da Administração Estadual, com a entrada em vigor da Lei nº 9.230/2021, em 25/05/2021.

Alerta-se para a revogação do §2º do art. 190 da Lei nº 5.810/1994³⁷, relativizando-se a exigência do *animus abandonandi* na configuração da infração disciplinar de abandono de cargo público, passando a Lei a admitir, de modo expresso, como já o fazia a jurisprudência das Cortes superiores, o reconhecimento da falta pela ocorrência do dolo eventual (art. 191-A, II e §único).

2.3.2 Hipóteses de utilização do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Irretroatividade da Lei Estadual nº 9.230/2021. Observância do Rito de Origem nos processos disciplinares em Curso.

Em que pese o conteúdo essencialmente procedimental da Lei nº

³⁷Art. 190.....

(...)

§ 2º O abandono de cargo só se configura pela ausência intencional do servidor ao serviço, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos e injustificados.

(...).



9.230/2021, que deveria comportar, em tese, aplicação imediata aos processos administrativos já em curso, conforme orienta, por subsidiariedade, o art. 14 do CPC³⁸, a adoção do novo rito para os processos disciplinares instaurados antes de sua vigência não é viável ou mesmo recomendável, na medida em que os ritos e prazos são diferentes, afigurando-se verdadeira incompatibilidade lógica.

Com efeito, se os processos disciplinares em curso tivessem seus ritos alterados a partir de 25/05/2021, com a entrada em vigor da Lei nº 9.230/2021, poderia haver prejuízo ao devido processo legal e à ampla defesa, o que não se pode admitir³⁹.

Conclusão parcial: após a vigência da Lei nº 9.230/2021, em 25/05/2021, a autoridade competente que tiver conhecimento de faltas injustificadas do servidor deverá determinar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar Simplificado (PADS), que tramitará pelo rito sumário. A sistemática do PADS não alcança o rito dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados até 24/05/2021.

2.3.3 Reflexos Financeiros do Abandono de Cargo e da Inassiduidade Habitual

Convém, por fim, destacar que, findo o processo administrativo, caracterizado o abandono de cargo ou inassiduidade habitual, o órgão ou entidade deverá apurar se houve pagamentos indevidos ao servidor durante o período de ausência, para que o Estado seja ressarcido dos valores

³⁸ Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

³⁹ A jurisprudência acolhe a inviabilidade da mudança de rito em determinados casos: MANDADO DE SEGURANÇA. JUIZADO ESPECIAL CÍVEL. NÃO CABIMENTO. INCOMPATIBILIDADE DOS RITOS PROCEDIMENTAIS(...). É inadequada a tramitação de um processo, cujas características situam-se exatamente na ampla documentação exigida, na formalidade, na complexidade, traços inadmissíveis nos juizados especiais, destacados exatamente pelo inverso, ou seja, pouca documentação nos autos, informalidade, simplicidade e oralidade. (...). Os critérios orientadores dos juizados especiais, expressos no art. 20, Lei nº 9.099/95, anunciam a absoluta incompatibilidade de procedimentos. (...). TJ-SP, MS 0100557-60.2020.8.26.9001, 3ª Turma Cível, Rel. Frederico dos Santos Messias.



PGE

Procuradoria
Consultiva

desembolsados⁴⁰.

Essa tem sido uma orientação constante em nossos pareceres:

“Lembra-se, por bastante oportuno, que, havendo valores indevidamente pagos ao servidor, deverá a SEDUC atualizar o respectivo montante e, caso não haja pagamento amigável, encaminhar o processo à SEFA, para inscrição do débito em dívida ativa, nos termos do Decreto nº 5.204/02”. (Parecer nº 197/2019-PGE).

O STJ reconhece o direito ao ressarcimento do Erário, inclusive mediante desconto em folha, se for o caso:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO POR ABANDONO DE CARGO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DOS VALORES ILEGALMENTE PERCEBIDOS. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. POSSIBILIDADE.(...)4. A determinação de devolução ao erário de valores ilegalmente levantados, mediante desconto na remuneração mensal do servidor, é legal e respeitou as garantias da ampla defesa e do contraditório.(...)
(RMS 32.547/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2011, DJe 13/04/2011).

Conclusão Parcial: A Administração deve, após o julgamento do processo disciplinar de abandono ou inassiduidade, apurar os valores porventura percebidos indevidamente pelo servidor no período em que esteve afastado irregularmente, buscando acordo administrativo para a devolução. Na impossibilidade, instruir o processo com todos os elementos requeridos no Decreto nº 5.204/02 e encaminhá-lo à SEFA, para inscrição do débito em dívida ativa.

3 CONCLUSÕES

⁴⁰Não havendo dúvidas quanto à inassiduidade habitual e posterior abandono de cargo por parte do servidor, bem como quanto ao regular pagamento dos vencimentos correspondentes ao período em que ele se encontrou afastado, cabível o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, sob pena de enriquecimento sem causa. 2. Recurso de apelação conhecido e não provido. (TJ-DF 07063169820198070018 DF 0706316-98.2019.8.07.0018, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 16/02/2022, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 04/03/2022)



Diante de todo o exposto, conclui-se o seguinte:

1. O abandono de cargo é infração prevista nos arts. 178, IV, 190, II e 191-A, do RJU Estadual, caracterizado pela ausência intencional ao serviço por mais de 30 dias consecutivos e, uma vez comprovado em processo disciplinar (PAD) ou processo disciplinar simplificado (PADS), acarreta a pena vinculada de demissão, a qual não pode ser alterada, pois não há margem de discricionariedade na aplicação da pena pelo gestor;
2. A infração de abandono de cargo configura-se na presença de dois elementos, concomitantemente: a) um objetivo — ausência injustificada por mais de 30 dias consecutivos; e b) um subjetivo — que se caracteriza na intenção de abandonar o serviço. O elemento subjetivo pode consistir, também, no dolo indireto ou eventual, existente quando o servidor deixa de comparecer ao serviço, assumindo o risco do resultado — prática da infração disciplinar, na forma do art. 191-A, II e §único da Lei nº 5.810/1994, com redação da Lei nº 9.230/2021;
3. O prazo prescricional a ser considerado depende do momento em que se consumou a infração — 30º dia de ausência do servidor. Se a consumação das 30 faltas ocorreu após o início da vigência da Lei nº 9.982/2023 (07.07.2023), que alterou o art. 198, §2º do RJU, aplica-se o prazo de 5 (cinco) anos. Se ocorreu antes, aplica-se o prazo de 3 (três) anos previsto na Lei Penal. O prazo prescricional começa a correr a partir da data em que o fato se torna conhecido pela autoridade competente para instaurar o PAD;
4. A publicação da Portaria de Instauração do PAD ou PADS interrompe a prescrição até a decisão pela autoridade competente, conforme art. 198, § 3º do RJU, e segue interrompida por um prazo de 140 dias (PAD) ou 55 dias (PADS), voltando a escoar por inteiro a partir do término do referido prazo. O prazo de interrupção deve ser computado em dias úteis, na forma da Lei Estadual nº 8.972/2020 (Lei Estadual de Processo Administrativo — LEPA), se o processo estava em curso na data do início da vigência da referida lei - 12.04.2020;
5. O servidor indiciado em processo disciplinar não pode ser exonerado pela



Administração;

6. O retorno do servidor ao serviço, antes ou durante o processo disciplinar, não afasta o *animus abandonandi*, pois não incide o perdão tácito nas relações com a Administração Pública, consoante jurisprudência do TJE/PA. O processo disciplinar deve ser instaurado ou prosseguir normalmente;

7. Abandono de cargo não se confunde com inassiduidade habitual. O abandono requer 30 dias consecutivos de faltas injustificadas, ao passo que a inassiduidade se configura a partir de 60 faltas injustificadas intercaladas, no período de 12 meses. Para comprovar o abandono, necessário que estejam presentes o elemento subjetivo (*animus abandonandi* ou dolo eventual), e o objetivo (30 faltas consecutivas e injustificadas). Para comprovar a inassiduidade habitual, necessário comprovar 60 faltas intercaladas, no período de 12 meses;

8. Na sistemática introduzida pela Lei nº 9.230/2021, aplicável a partir de sua vigência em 25/05/2021, a autoridade competente que tiver conhecimento de eventual abandono de cargo ou inassiduidade habitual, deverá determinar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar Simplificado (PADS), que tramitará pelo rito sumário. A nova sistemática não deve alcançar o rito dos Processos Administrativos Disciplinares instaurados até 24/05/2021;

9. É dever da Administração, após o julgamento do processo disciplinar, apurar os valores porventura percebidos indevidamente pelo servidor no período em que esteve afastado irregularmente e cobrar administrativamente. Caso não seja possível, o órgão encaminhará o processo à SEFA para inscrição do débito em dívida ativa, nos termos do Decreto nº 5.204/02.

À consideração superior.

Belém, 16 de agosto de 2023.



PGE

Procuradoria
Consultiva

(assinado eletronicamente)

FABÍOLA DE MELO SIEMS

Procuradora do Estado do Pará

Proposta de indexação:

Abandono. Cargo.público. Inassiduidade. habitual. prescrição. procedimento. Processo. Administrativo. Disciplinar. simplificado. prescrição. lei estadual nº 9.230/2021. parecer referencial nº 010/2019-pge. revisão. parecer referencial nº 007/2022-pge.