



NOTA TÉCNICA Nº 1/2020/COGE/CGE, DE 30 DE MARÇO DE 2020
SGD Nº 2020/09049/002738

ASSUNTO

Orientações sobre medidas a serem adotadas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual em relação aos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins que se encontrem respondendo a Processo Administrativo Disciplinar por suposta infração administrativa de Abandono de Cargo prevista no artigo 157, inciso II, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis – Lei n.º 1.818/2007.

ANÁLISE

Trata-se de Nota Técnica para apresentação do posicionamento da Controladoria-Geral do Estado/Corregedoria-Geral do Estado, no que tange aos Servidores Públicos do Estado do Tocantins que se encontram em situação de abandono de cargo e que manifestem a intenção de retornar ao exercício de suas funções **antes de instaurado o Processo Administrativo Disciplinar ou no curso deste.**

Segundo a Lei n.º 1.818/07, que institui o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins, o abandono de cargo consiste numa infração disciplinar sujeita à penalidade de demissão, conforme previsto pelo seu artigo 157, inciso II, havendo a citada Lei definido o que se entende por “abandono de cargo” em seu artigo 162. nos seguintes termos:

Art. 162. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço, sem justificativa legal, superior a 30 dias consecutivos.

Cabe destacar, inicialmente, que a existência de registro de mais de 30 (trinta) faltas consecutivas e não justificadas **não é suficiente para, por si só, ocasionar a dissolução do vínculo funcional do servidor com a Administração Pública.** Isso porque, segundo o art. 41, §1º, da Constituição Federal, a perda do vínculo funcional com a Administração Pública somente se dará nos seguintes casos:





Art.41. (...)

§ 1º O servidor público estável **só perderá o cargo:**

I - em virtude de **sentença judicial transitada em julgado;**

II - mediante **processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa**

III - mediante **procedimento de avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Grifos nossos).

Fora de tais hipóteses, não há como se retirar do servidor público a sua condição, sob pena de inconstitucionalidade da conduta administrativa adotada em sentido contrário ao dispositivo constitucional.

Nesse passo, sendo o abandono de cargo uma infração disciplinar, a Lei n.º 1.818/07, alinhada com a disposição constitucional exposta acima, estatui que sua apuração deve se dar por meio do devido Processo Administrativo Disciplinar, o qual, segundo seu art. 164, será regido pelo procedimento sumário.

Logo, conclui-se que o servidor público **que se encontre em regular exercício funcional**, mesmo que tenha incorrido, em tese, na infração de abandono de cargo e a apuração desta ainda esteja em curso, faz jus a todas as garantias legalmente previstas, **devendo ser considerado, para todos os efeitos legais, servidor público, uma vez que o simples registro de faltas naqueles moldes previstos em Lei não desnatura sua condição de servidor público, o que somente será possível após regular processo administrativo.**

Assim, verifica-se que o Procedimento Administrativo Disciplinar é o meio colocado à disposição da Administração Pública para apurar infrações disciplinares supostamente praticadas por seus servidores, ensejando, ao final, caso comprovada a prática, a aplicação de penalidade disciplinar. Em consequência, **somente após o término do procedimento administrativo disciplinar, que deve ser instaurado, instruído e julgado em conformidade com a Lei, pode o servidor sofrer as consequências legalmente previstas, a exemplo da sanção de demissão, cujo consectário lógico é o desligamento do servidor da Folha de Pagamento.**

Desse modo, tem-se que o servidor público que tenha incorrido, em tese, na prática da infração disciplinar de abandono de cargo, mas que, eventualmente, manifeste a intenção de retornar ao exercício de suas funções **antes de instaurado o Processo Administrativo Disciplinar ou no curso deste, deve ser admitido,**





independentemente de justificativa, sendo dever da Administração Pública proceder, na forma da lei, a devida apuração.

Ocorre, entretanto, que se vem adotando no âmbito do Executivo estadual entendimento radicado na antiga Formulação nº 325, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), segundo a qual “*o funcionário que tenha faltado ao serviço por tempo suficiente para caracterizar-se o abandono de cargo não deve ter permissão para reassumir o exercício*”.

Como se sabe, historicamente o referido DASP existiu no período de 1938 a 1986, quando então foi extinto¹. A Formulação n.º 325, assim, consubstancia entendimento concebido em período anterior à Constituição Federal de 1988 - CRFB/88, a qual trouxe em seu arcabouço normativo, dentre outros, o princípio do devido processo legal.

Nesse novo contexto, inaugurado a partir da CRFB/88, não mais se admite que o servidor, pretendendo retornar ao exercício de suas funções enquanto não instaurado ou finalizado o Processo Administrativo Disciplinar, seja impedido, tendo em vista que milita em seu favor, até a decisão administrativa final, a garantia fundamental da presunção de inocência, consagrada no inciso LVII, do artigo 5º da CRFB/88, restando à Administração Pública aguardar a finalização do procedimento administrativo adequado para, somente então, caso comprovada a infração disciplinar de abandono de cargo, impor a penalidade ao servidor, que no caso da infração disciplinar de abandono de cargo é a demissão, conforme mencionado acima.

Nesse sentido, o ato de impedir o servidor público de reassumir o exercício de suas funções e responder ao processo em serviço, **recebendo a contrapartida remuneratória que lhe é devida**, configura intolerável violação aos princípios do devido processo legal e da presunção de inocência, ambos previstos pela Constituição Federal, na medida em que traduz evidente antecipação dos efeitos da condenação disciplinar.

Assim, não é dado à Administração Pública antecipar ao servidor **que se encontra em pleno exercício do cargo** os consectários legais da sanção disciplinar, notadamente a suspensão/desligamento da Folha de Pagamento, sem que antes haja uma

¹ Ver em: <<https://corregedorias.gov.br/assuntos/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar-responsabilizacao/fontes-do-direito-administrativo-disciplinar>>.





decisão administrativa, fruto de um Processo Administrativo Disciplinar em que seja assegurado ao servidor o contraditório e a ampla defesa.

Em reforço, imperioso mencionar alguns precedentes judiciais referentes à matéria *sub examine*:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO AÇÃO ORDINÁRIA DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO C/C REINTEGRAÇÃO EM CARGO PÚBLICO E INDENIZAÇÃO. **SERVIDOR PÚBLICO. AFASTAMENTO INDEVIDO. SUPOSTO ABANDONO DE CARGO.** INEXISTÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE OBJETIVASSE O AFASTAMENTO, DEMISSÃO OU EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. VIOLAÇÃO À GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SENTENÇA MANTIDA APELO IMPROVIDO. (Classe: Embargos de Declaração, Número do Processo: 0000985-10.2006.8.05.0174/50001, Relator (a): Maria de Fátima Silva Carvalho, Segunda Câmara Cível, Publicado em: 26/03/2019)

(TJ-BA - ED: 0000985102006805017450001, Relator: Maria de Fátima Silva Carvalho, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 26/03/2019)

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSORA ESTADUAL. **SUSPENSÃO DE PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS POR SUPOSTO ABANDONO DE CARGO.** AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO VÁLIDO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. PROFESSORA COM INÚMEROS E GRAVES PROBLEMAS DE SAÚDE DECORRENTES DO ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL HEMORRÁGICO QUE SOFRERA. RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PRÓPRIA PGE PARA MANTER O PAGAMENTO DAS VERBAS SALARIAIS ATÉ A REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO PELA JUNTA MÉDICA OFICIAL, QUE JAMAIS OCORRERA. APELO NÃO PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0198423-10.2008.8.05.0001, Relator (a): Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Publicado em: 10/04/2019)

(TJ-BA - APL: 01984231020088050001, Relator: Pilar Celia Tobio de Claro, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 10/04/2019)

APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. DEMISSÃO ARBITRÁRIA. SUPOSTO ABANDONO DE CARGO. INEXISTÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE OBJETIVASSE O AFASTAMENTO, DEMISSÃO OU EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 20 DO STF. SUSPENSÃO INDEVIDA DO PAGAMENTO DE SALÁRIOS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. Compulsando-se os fólios, verifica-se que nada há a ser alterado na sentença prolatada pelo Juízo a quo. Ainda que se admita a possibilidade de demissão do servidor em razão de suposto abandono de cargo, **não se pode admitir que tal circunstância se faça à margem dos princípios constitucionais, mormente quando se verifica a inexistência de qualquer Processo Administrativo Disciplinar que vise o afastamento, demissão ou exoneração do servidor, o que configura clara violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e do devido processo legal.** É inderrogável, portanto, que para se outorgar legitimidade ao ato administrativo em voga, fazia-se necessária a instauração de prévio processo administrativo, no qual





fossem explicitadas as razões de fato e de direito que implicaram na demissão. Ademais, nem mesmo as alegações acerca de irregularidades na conduta do Apelado, como o suposto abandono de cargo, podem alicerçar o afastamento arbitrário de servidor concursado ocupante de cargo permanente sem o devido processo legal. Neste mesmo sentido é a orientação da Súmula 20 do STF. **Na hipótese dos autos, não restou demonstrada a reintegração do servidor, tampouco o respectivo pagamento das verbas salariais a que faz jus.** Apelação conhecida e improvida. Sentença mantida. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0000152-44.2011.8.05.0003, Relator (a): Baltazar Miranda Saraiva, Quinta Câmara Cível, Publicado em: 16/02/2017) (TJ-BA - APL: 00001524420118050003, Relator: Baltazar Miranda Saraiva, Quinta Câmara Cível, Data de Publicação: 16/02/2017)

APELAÇÃO CÍVEL DERIVADA DE MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APURAÇÃO DE SUPOSTO ABANDONO DE CARGO. AFASTAMENTO DO SERVIDOR COM SUSPENSÃO DE VENCIMENTOS. ILEGALIDADE CONFIGURADA. PRECEDENTES. APELO NÃO PROVIDO. De acordo com o art. 147 da Lei n. 8.112/90, **não há dúvidas quanto a possibilidade de afastamento do servidor de suas atividades enquanto perdurar o processo administrativo disciplinar, não podendo, contudo, ser suspensa sua remuneração, o que ocorreu no caso concreto, sendo flagrante a ilegalidade perpetrada.** Recurso não provido. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0000787-96.2014.8.05.0010, Relator (a): Marcia Borges Faria, Quinta Câmara Cível, Publicado em: 17/03/2016)

(TJ-BA - APL: 00007879620148050010, Relator: Marcia Borges Faria, Quinta Câmara Cível, Data de Publicação: 17/03/2016)

REEXAME NECESSÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. SUPOSTO ABANDONO DE CARGO. AFASTAMENTO E SUSPENSÃO DA REMUNERAÇÃO DE FORMA CONCOMITANTE À INSTAURAÇÃO DO PAD. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DESCONSIDERAÇÃO DO PEDIDO DE LICENÇA REMUNERADA E NEGATIVA DE RETORNO AO CARGO NÃO JUSTIFICADAS. NULIDADE CORRETAMENTE RECONHECIDA. REINTEGRAÇÃO AO CARGO. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DAS VERBAS SUSPENSAS E HONORÁRIOS MANTIDOS. RECURSO DE REMESSA CONHECIDO E SENTENÇA MANTIDA. -Conforme entendimento jurisprudencial emanado do Colendo STJ, admite-se que decisões judiciais adotem manifestações exaradas no processo em outras peças, desde que haja um mínimo de fundamento, com transcrição de trechos das peças às quais há indicação (per relationem). Precedentes (REsp 1399997/AM) -O servidor público municipal, requereu a devida licença remunerada de suas atividades funcionais para cursar Mestrado em Língua Portuguesa -Strictu Sensu- na PUC-SP, pelo período de 23.02.2015 a 23.02.2017, segundo processo administrativo n.º 011.43195.2014-SEDUC/AM , tendo parecer favorável da assessoria jurídica, por tratar-se de matéria de direito, opinando a mesma pela possibilidade jurídica do pedido de afastamento, em 23.03.2015, concluindo-se, que em momento nenhum, houve o animus de abandonar o cargo, mas tão somente o de requerer o afastamento temporário , o qual fazia jus -Remessa necessária conhecida, em harmonia com o Parecer do Ministério Público para manter a sentença em todos os seus termos.

(TJ-AM 06384366620158040001 AM 0638436-66.2015.8.04.0001, Relator: Ernesto Anselmo Queiroz Chixaro, Data de Julgamento: 16/04/2018, Primeira Câmara Cível).





Conforme se infere dos julgados acima, a prática ilegal de impedir que o servidor retome o exercício de suas funções, ou em reter indevidamente o pagamento daquele servidor que responda por abandono de cargo e que durante o processo haja retornado às suas funções, para além de configurar ofensa às garantias do servidor processado administrativamente, **pode gerar obrigação de indenizar, ocasionando inequívoco reflexo aos cofres públicos, conforme, inclusive, já ocorreu no âmbito desse Executivo.**

Para além do exposto, cabe ressaltar que não existe previsão legal no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Tocantins – Lei 1.818/2007 que ampare a prática administrativa no sentido de não permitir que o servidor que tenha supostamente incorrido na infração de abandono de cargo seja proibido de retornar ao exercício de suas funções, ou tenha seus vencimentos retidos pela Administração Pública na hipótese de ter conseguido retornar.

Ao revés, a sobredita lei de regência dos servidores públicos estaduais veda o desconto de remuneração, subsídios, vencimentos e proventos sem que haja decisão judicial, previsão em lei ou autorização do servidor, conforme se infere do dispositivo abaixo reproduzido:

Art. 41. Salvo por imposição legal, mandado judicial, para atender programa de caráter social oficializado e para programa de capacitação funcional, ou nos casos de convênios com instituições credenciadas, **nenhum desconto incide sobre o subsídio, remuneração ou provento do servidor.**

Parágrafo único. As consignações facultativas, em favor de instituições credenciadas, só podem ser efetuadas mediante autorização escrita do servidor e respeitando-se o limite de 30% da sua remuneração, conforme regulamento específico. (Grifos nossos).

A prática em questão reveste-se de gravidade maior do que um simples desconto realizado sobre os vencimentos do servidor sem o preenchimento dos requisitos acima, já que a Administração Pública, por meio de seus agentes, retém todo o numerário que seria devido ao servidor que regularmente exerça suas funções.

Evidentemente que o servidor, respondendo ou não a Processo Administrativo Disciplinar, que falte ao serviço de maneira injustificada sofrerá os descontos correspondentes, por força do art. 40, da Lei n.º 1.818/2007, *in verbis*:

Art. 40. O servidor perde:





I - o subsídio ou a remuneração **do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;**

II - a parcela do subsídio ou da remuneração diária proporcional aos atrasos e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário a ser previamente estabelecida e autorizada pela chefia imediata;

III - o subsídio ou a remuneração dos dias em que deixar de comparecer a plantões e escalas de revezamento. Parágrafo único. **As faltas justificadas, nos termos desta Lei, não afetam a remuneração ou o subsídio do servidor.** (Grifos nossos).

Consoante se infere do dispositivo aludido, o servidor público em situação de abandono e que ainda não tenha retomado ao exercício sofrerá, normalmente, os descontos em seu vencimento, seja de um dia ou do mês todo, cabendo a Administração Pública deflagrar o adequado procedimento de verificação disciplinar da conduta do servidor.

Por outro lado, havendo retornado ao serviço, fará jus o servidor o recebimento da verba remuneratória correspondente aos dias trabalhados, sem qualquer prejuízo, não tendo a Lei, nesse ponto, excepcionado o fato de o servidor estar respondendo a Processo Administrativo Disciplinar em razão de suposto abandono de cargo.

É de se observar que a própria falta, **quando justificada**, não permite a incidência de descontos na verba remuneratória a que faz jus o servidor, de tal sorte que menos ainda poderia ensejar perda salarial o simples fato do servidor estar respondendo ao Processo Administrativo Disciplinar.

Importante notar que a Lei n.º 1.818/07, quando prevê excepcionalmente a possibilidade de afastamento compulsório do servidor, no curso do Processo Administrativo Disciplinar, **garante ao mesmo o recebimento de sua remuneração enquanto perdurar a medida**, conforme previsto no artigo 171, o qual possui uma finalidade específica e prazo determinado.

A justificativa para toda essa proteção conferida pela ordem jurídica às verbas remuneratórias está na **natureza alimentar** de que são revestidas, isto, são valores considerados indispensáveis à subsistência do trabalhador, **não podendo nem mesmo, via de regra, ser alvo de constrição/bloqueio judicial**, por força do artigo 833, inciso IV, do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 833. São impenhoráveis:
(...)





IV - **os vencimentos, os subsídios**, os soldos, os salários, as **remunerações**, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e **destinadas ao sustento do devedor e de sua família**, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º. (Grifos nossos).

Se nem mesmo a constrição judicial tem o condão de alcançar a remuneração do servidor, dado o seu caráter alimentar, menos ainda poderia a Administração Pública, de maneira unilateral e arbitrária, sem respaldo legal.

É ainda de extrema importância destacar a figura do **perdão tácito**² (ausência de reação imediata entre o ato faltoso de empregado e a aplicação da penalidade), não se compatibiliza, ou seja, não se aplica no âmbito do regime disciplinar dos servidores públicos, haja vista que verificados indícios de irregularidade supostamente cometida por servidor público, a Administração tem o poder-dever de apuração, e o meio adequado para tal é a abertura de procedimento administrativo disciplinar cabível, incidindo o administrador em condescendência criminosa caso deixe de atuar, conforme artigo 320 do Código Penal Brasileiro:

Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:
Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

Assim, convém dizer, que embora seja concedido ao servidor **o direito de retornar** aos quadros públicos e **receber a remuneração correspondente**, tal não significa que a Administração abra mão do seu poder/dever de apurar e, uma vez comprovada a prática da infração, punir o servidor, tendo em vista que a atuação da Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Não é outro o entendimento da Controladoria-Geral da União, conforme lição contida em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar, nos seguintes termos³:

[...] o retorno do servidor ao posto de trabalho transcorrido o período configurador de abandono, **não tem o condão de desconfigurar o ilícito por**

² <https://www.conjur.com.br/2017-jun-18/demora-empregador-punir-funcionario-configura-perdao-tacito>

³ https://www.justica.gov.br/coger/arquivos/manual_pad_mai-2019.pdf.





ele cometido, não havendo discricionariedade para remissão da falta cometida.

Formulação Dasp nº 83.

Abandono de cargo. Não constitui óbice à demissão a circunstância de haver o funcionário reassumido o exercício do cargo que abandonou [...].

Por fim, não se pode perder de vista o **Parecer “SCE” Nº. 481/2017 da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins - PGE** (anexo), segundo o qual não há respaldo legal para a retirada do servidor da folha de pagamento antes de findo o Processo Administrativo Disciplinar, ressaltando também que *“ ao administrador cabe agir em conformidade com o que preceitua a lei e decretos vigentes, em atenção ao princípio da legalidade”*.

Como se percebe, a PGE ressaltou que *“inexistindo previsão legal para uma hipótese, não há possibilidade de atuação administrativa, pois a vontade da administração é a vontade expressa na lei, sendo irrelevantes as opiniões ou convicções pessoais de seus agentes”*.

Ao final, destacou que, **não findo o processo administrativo disciplinar, pode o servidor retornar as suas funções.**

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando ainda os termos contidos no Parecer “SCE” n.º 481/2017 íncrita Procuradoria Geral do Estado, **RECOMENDA-SE:**

- a) Que se extinga a adoção de providências que impeçam o exercício das atribuições funcionais pelo servidor que responda a Processo Administrativo Disciplinar por suposto abandono de cargo, assegurando ao mesmo o retorno às suas funções **mediante simples manifestação de vontade, independentemente de justificativas, as quais serão objeto de análise em Processo Administrativo Disciplinar;**
- b) Que se **mantenha** ou se **reative** em Folha de Pagamento o servidor que está prestando seus serviços, por ser a única medida legal cabível;



**CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO**

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias. S/N
Av. NS-02, Prédio I, s/nº. Plano Diretor Norte
Palmas – Tocantins – CEP: 77.001-002
Tel: +55 63 3218-2563
www.cge.to.gov.br

- c) Que se condicione a **reativação** do servidor em Folha de Pagamento ao 1) **requerimento expresso** do servidor e a 2) **Declaração de Exercício** expedida pelo órgão pertinente.

**GABINETE DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO
TOCANTINS**, em Palmas – TO.

TAÍSE DA SILVA CUNHA

Diretora de Responsabilização de Agentes Públicos

SIMONE PEREIRA BRITO

Corregedora-Geral do Estado

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

Secretário-Chefe

