

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202000010022518
Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

DESPACHO Nº 1067/2023/GAB

EMENTA. **1.** ELEMENTOS EXIGIDOS POR LEI PARA A CARACTERIZAÇÃO EM TESE DE TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES. ASPECTO DA TIPCIDADE RELACIONADO À LEGALIDADE, QUE ESTÁ COMPREENDIDO NO EXAME A CARGO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO (ART. 236, § 1º, LEI Nº 20.756, DE 28 DE JANEIRO DE 2020). **2.** O TIPO DO INCISO LX DO ART. 303 DA LEI Nº 10.460, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1988, NÃO CONTINHA EM SUA DESCRIÇÃO O ELEMENTO SUBJETIVO CONSISTENTE NA INTENÇÃO DE ABANDONAR O CARGO PÚBLICO. MANUTENÇÃO DO VERBETE Nº 5 E INALTERAÇÃO DA DIRETRIZ DO DESPACHO Nº 183/2020 – GAB. **3.** O ART. 222, DA LEI Nº 10.460, DE 1988, NÃO DESCREVE UM TIPO DISCIPLINAR ESPECIAL DE ABANDONO DE CARGO. **4.** IMPOSSIBILIDADE DE DESCLASSIFICAÇÃO DA CONDUTA PARA OS TIPOS DOS INCISOS XIX E LIV DO ART. 202 DA LEI Nº 20.756, DE 2020, EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA ANTERIORIDADE DA LEI DISCIPLINAR. INVIABILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE ORDEM LEGÍTIMA ADOTADO POR TIPO DISCIPLINAR E APLICAÇÃO DA ANALOGIA EM DESFAVOR DO ACUSADO. **5.** NA IDENTIFICAÇÃO DAS REGRAS MATERIAIS DAS LEIS Nº 10.460, DE 1988, E Nº 20.756, DE 2020, APLICÁVEIS NO TEMPO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DISCIPLINAR E TIPOS DISCIPLINARES (DESCRIÇÕES E PENALIDADES) INTEGRAM BLOCOS DE ASSUNTOS DISTINTOS QUE DEMANDAM ANÁLISES APARTADAS. **6.** MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. Trata-se de processo administrativo disciplinar instaurado em desfavor de servidor público ocupante do cargo de provimento efetivo de médico do quadro de pessoal da Secretaria de Estado Saúde. O feito foi deflagrado pela Portaria de Instauração nº 132/2020-SES (SEI 000013973644), que imputou inicialmente ao servidor a prática das transgressões disciplinares capituladas nos incisos XVI (“negligenciar ou descumprir qualquer ordem legítima”) e LX (“abandonar, sem justa causa, o exercício de suas funções durante o período de 30 (trinta) dias consecutivos”) do art. 303 da Lei nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988, em razão da existência de indícios de exercício de atividade remunerada no período de gozo de licença para tratamento de saúde, compreendido entre 6 de dezembro de 2019 a 4 de janeiro de 2020.

2. Em 27 de abril de 2023, foi elaborado o Relatório Final nº 24/2023 – SES / CPPAD (SEI 46890126), no qual a comissão processante entendeu pela necessidade de exclusão do tipo do inciso XVI do art. 303 da Lei nº 10.460, de 1988, do rol de acusação, apontou como termo final da prescrição a data de 4 de janeiro de 2026, após cálculo realizado segundo as regras da Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2022, opinou pela não comprovação do elemento objetivo do tipo do art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756, de 2020, consistente no implemento de trinta dias de faltas consecutivas e, ao final, concluiu pelo não indiciamento do acusado, com fundamento no art. 228, § 6º, do novo Estatuto.

3. A Procuradoria Setorial atestou a regularidade formal do processo, nos termos do **Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 280/2023** (SEI 47343982), no qual lançou as seguintes opiniões:

(i) a falta funcional de abandono de cargo capitulada no art. 303, inciso LX, da Lei nº 10.460, de 1988, assim como o tipo do art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756, de 2020, exigem a intenção de abandonar, o que dispensa a retroação deste último para reger a tipicidade da conduta objeto dos autos;

(ii) em observância ao princípio da especialidade, a conduta deve ser desclassificada para o tipo do art. 137, parágrafo único, da Lei nº 10.460, de 1988, c/c art. 202, inciso XIX, da Lei nº 20.756, de 2020 ("descumprir, desrespeitar ou retardar, culposa ou intencionalmente, o cumprimento de qualquer ordem legítima, administrativa ou judicial, lei ou regulamento"), punível com advertência ou suspensão e, portanto, mais favorável que o tipo do inciso LX do art. 303 da Lei nº 10.460, de 1988;

(iii) "o regime prescricional a ser aplicado também é o previsto na Lei nº 20.756/2020, na medida em que o tipo infracional, as penalidades cabíveis e a prescrição são institutos que possuem relação de interdependência, de modo que não podem ser dissociados";

(v) a teoria do conglobamento autoriza a aplicação integral das disposições da Lei nº 20.756, de 2020, ainda que o regime prescricional daquele Estatuto seja mais prejudicial ao servidor;

(vi) da incidência das regras sobre prescrição da Lei nº 20.756, de 2020, e da adoção da penalidade cominada para a falta funcional prevista no art. 137, parágrafo único, c/c art. 202, inciso XIX, do mesmo diploma, tem-se que seu termo final ocorrerá em 24 de julho de 2023; e,

(vii) o Secretário da Saúde é a autoridade competente para julgamento do PAD.

4. O Secretário de Estado da Saúde acatou a sugestão da Procuradoria Setorial e alterou a classificação da conduta descrita na portaria inaugural para o art. 137, parágrafo único, c/c art. 202, inciso XIX, da Lei nº 20.756, de 2020 (Despacho nº 2.811/2023/GAB - SEI 47852082).

5. A comissão processante exarou o Despacho nº 314/2023/SES/PPAD (SEI 48290413), no qual se contrapôs às orientações da Procuradoria Setorial, com amparo nos seguintes argumentos:

(i) o Verbete nº 5 da Procuradoria-Geral do Estado enuncia que a configuração das transgressões disciplinares dos incisos LXXI (abandono de cargo) e LXXII (inassiduidade habitual) do art. 202 da Lei estadual nº 20.756/2020 exigem a comprovação da intenção do agente em abandonar o cargo ou de faltar ao exercício de suas funções e registra a possibilidade de retroação dos dois tipos disciplinares para a regência da tipicidade de condutas praticadas antes da entrada em vigor da Lei estadual nº 20.756/2020, logo, a capitulação jurídica da conduta imputada ao servidor deve ser feita segundo o art. 202, inciso LXXI, da Lei estadual nº 20.756, 2020;

(ii) o art. 222, da Lei nº 10.460, de 1988, não contém um tipo disciplinar, mas apenas indica qual seria a imputação a ser adotada em eventual processo administrativo disciplinar a ser instaurado contra o infrator da legislação;

(iii) se houver alteração no enquadramento da conduta para o tipo consistente no descumprimento de lei, devem ser aplicadas as regras da Lei nº 10.460, de 1988, , sobre prescrição, o que resulta na constatação do exaurimento do prazo em dezembro de 2022;

(iv) independentemente do desfecho que se confira ao enquadramento típico da conduta, não cabe o indiciamento, no caso do tipo de abandono de cargo, porque ausente o elemento objetivo, e no caso do tipo de descumprimento das leis e regulamentos porque teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva disciplinar; e,

(v) na hipótese de eventual alteração do enquadramento da conduta típica para ilícito punível com suspensão, é importante registrar que a constatação da ocorrência da prescrição só foi possível após a conclusão da instrução processual.

6. Ao final, o colegiado reputou “pertinente a reapreciação da matéria pela Procuradoria Setorial e/ou a remessa do feito à Assessoria de Gabinete da Procuradoria-Geral, para orientação referencial” e ainda solicitou quatro esclarecimentos adicionais:

- a) O posicionamento constante no Verbete nº 5 ainda expõe o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado?
- b) O art. 322 da Lei estadual nº 10.460/1988 estabelecia a penalidade de demissão ainda que o acusado não tenha totalizado 30 (trinta) dias de faltas consecutivas e mesmo que o servidor não estivesse imbuído da intenção de deixar o cargo?
- c) No caso em apreço, o enquadramento típico correto é a respeito do abandono (art. 202, inciso LXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020 ou art. 303, inciso LX, da Lei estadual nº 10.460/1988) ou referente a transgressão de descumprir lei/ordem legítima (art. 202, inciso XIX, da Lei estadual nº 20.756/2020 ou art. 303, inciso XVI, da Lei estadual nº 10.460/1988)?
- d) O prazo prescricional da transgressão será com base na Lei estadual nº 10.460/1988 ou com base na Lei estadual nº 20.756/2020?

7. Na sequência, foi elaborado o Relatório Final nº 35/2023 – SES / CPPAD (SEI 48441786), em complemento ao Relatório Final nº 24/2023 – SES / CPPAD (SEI 46890126), com reiteração dos posicionamentos anteriores e da sugestão de não indiciamento, diante da inocorrência da transgressão disciplinar de abandono de cargo capitulada no inciso LV do art. 202 da Lei nº 20.756, de 2020.

8. A Procuradoria Setorial apreciou o feito novamente e, a par de confirmar o posicionamento adotado no **Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 280/2023** (SEI 47343982), acrescentou novas considerações, na forma do **Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 430/2023** (SEI 48918546), com as seguintes opiniões:

(i) o conteúdo dos parágrafos 6.1 a 6.3 do Despacho nº 314/2023 (SEI 48290413) traduz “análise quanto à autoria e materialidade da infração disciplinar”, temas que não se inserem no exame de legalidade empreendido pela Procuradoria-Geral do Estado;

(ii) a expressão “justa causa” contida no art. 303, inciso LX, da Lei nº 10.460, de 1988, pressupõe a exigência da intenção em abandonar o cargo e equivaleria à expressão “intencionalmente” prevista no art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756, 2020, o que demanda a revisão do conteúdo do Verbete nº 5 desta Procuradoria-Geral do Estado;

(iii) o art. 222 da Lei nº 10.460, de 1988, veicula uma “modalidade especial de abandono de cargo, que se configura com o exercício de atividade remunerada durante o período de gozo de licença para tratamento de saúde” e “ainda que o servidor não tenha totalizado 30 (trinta) dias de faltas consecutivas e mesmo que não haja dolo de abandonar o cargo, o qual, nesse caso, é presumido, haverá abandono de cargo”;

(iv) o enquadramento da conduta deve ser operado no art. 222, da Lei nº 10.460, de 1988, “com correspondência no art. 202, LV, c/c art. 137, parágrafo único, da Lei nº 20.756/2020”;

(v) a desclassificação do comportamento objeto de apuração neste PAD deve ocorrer não para o tipo do inciso XIX do art. 202 da Lei nº 20.756, de 2020 (“descumprir, desrespeitar ou retardar, culposa ou intencionalmente, o cumprimento de qualquer ordem legítima, administrativa ou judicial, Lei ou regulamento”), mas para o tipo do inciso LV do mesmo dispositivo (“exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação”); e,

(vi) a análise conjunta da “penalidade cominada à transgressão disciplinar, o prazo prescricional correlato e a forma de contagem do prazo prescricional” resultam da identificação da Lei nº 20.756, de 2020 como norma mais benéfica aplicável à espécie.

9. O opinativo encaminhou os autos para apreciação superior.

10. É o relato do processado, segue pronunciamento.

11. Preliminarmente, registra-se que a tipicidade da conduta em processo administrativo disciplinar, especialmente a identificação dos elementos exigidos por lei para a caracterização em tese das transgressões funcionais, não constitui mérito, mas aspecto da legalidade, que constitui o âmbito de avaliação realizado por esta Casa, na forma do art. 236, § 1º, Lei nº 20.756, de 2020^[1].

12. Deixa-se de acolher o pedido de revisão do Verbete nº 5, desta Procuradoria-Geral. A inexistência do elemento subjetivo consistente na intenção de abandonar o cargo pelo tipo do art. 303, inciso LX, da Lei nº 10.460, de 1988, é questão há muito sedimentada nesta Casa (Despachos nºs 1.049/2015^[2], 2.790/2014^[3], 4.620/2013^[4], 2.984/2011^[5] e 7.014/2010^[6]). A infração disciplinar de abandono de cargo, tal como estatuída na Lei estadual nº 10.460, de 1988, por opção do legislador, configurava-se independentemente do ânimo do servidor em deixar o exercício do ofício e, portanto, não dependia da avaliação do propósito do agente de se afastar de seu labor público por lapso significativo de tempo. A "justa causa" disposta na descrição típica como elemento capaz de excluir a tipicidade da conduta não se confundia com a pretensão de abandonar; assim, o aspecto de subjetivismo inerente à expressão em questão não abrangia ponderações sobre a linha de determinação do agente processado.

13. Embora a "justa causa" até tivesse uma dimensão subjetiva, esse viés de subjetividade que a Lei nº 10.460, de 1988, quis instituir em relação ao seu artigo 303, inciso LX, assentava-se somente na identificação da existência ou não da capacidade de escolha do servidor na perpetração da violação, sem valorar essa capacidade, caso existente. A "justa causa" verificava-se, portanto, em afastamento funcional derivado de motivos que escapam de qualquer esfera de decisão do servidor, sendo tais as circunstâncias em que o agente deixa de comparecer ao serviço por causas insuperáveis e legítimas que lhe tenham retirado a liberdade de opção quanto à prática da falta. Logo, a expressão aludida no tipo de abandono de cargo existente no antigo Estatuto abrangia as hipóteses em que o servidor estava legitimamente afastado do efetivo exercício de suas funções (art. 35), como também as conjunturas de total ausência de capacidade de deliberação do agente na perpetração da violação disciplinar. Reafirmado, desse modo, que o tipo do art. 303, inciso LX, da Lei nº 10.460, de 1988, não continha o ânimo de abandono em sua descrição, tem-se por plenamente aplicável a diretiva do Despacho nº 183/2020 - GAB^[7], de que o tipo disciplinar do art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756, de 2020, por exigir o elemento subjetivo, afigura-se mais benéfico e deve retroagir para alcançar todas as condutas sugestivas de abandono de cargo praticadas antes de sua vigência.

14. Em regra, o enquadramento deve ser realizado conforme os tipos existentes na lei que se encontrava em vigor na data da prática da conduta, em observância à regra de que "o tempo rege o ato", a reger a aplicação das normas de direito disciplinar material no tempo, excepcionada para beneficiar o acusado quando a regra superveniente lhe for mais favorável. Nesse cenário, a adoção de tipo disciplinar mais vantajoso, constante da Lei nº 20.756, de 2020, na regência da tipicidade de conduta praticada na vigência da Lei nº 10.460, de 1988, somente é possível se a descrição do comportamento delituoso contida no Estatuto antigo, e à luz do qual o comportamento foi perpetrado, foi reproduzida no novo Estatuto, na forma do fenômeno da continuidade normativo típica que consiste na manutenção do caráter proibido da conduta, porém com o deslocamento do conteúdo ilícito para o tipo de outra lei^[8]. Ocorre que, ao contrário do vigente art. 202, inciso LV, da Lei nº 20.756, de 2020^[9], o antigo Estatuto não possuía uma falta funcional específica para o comportamento consistente em exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde. Assim, o art. 222, da Lei nº

10.460, de 1988^[10], não descrevia um tipo disciplinar e, portanto, não consistia numa modalidade especial da falta de abandono de cargo, mas apenas limitava-se a afirmar que a dedicação à atividade remunerada durante o gozo de determinadas licenças poderia caracterizar, em tese, a transgressão disciplinar de abandono de cargo, de modo que ele apenas fazia remissão ao ilícito, como, a propósito, também faziam os arts. 37^[11], 220, § 2º^[12] e 233^[13] do mesmo diploma. Assim, no contexto apresentado, não houve a continuidade normativo típica e a falta funcional do art. 202, inciso LV, da Lei nº 20.756, de 2020, constitui *novatio legis* incriminadora que não pode ser aplicada retroativamente, por força da necessária observância dos princípios da reserva legal e da anterioridade (art. 5º, XL, Constituição Federal, e art. 1º, Código Penal)^[14], de incidência subsidiária no âmbito disciplinar^[15], que não admitem a aplicação retroativa de lei nova, prejudicial ao acusado, que não se encontrava vigente quando da perpetração da falta funcional.

15. Na Lei nº 10.460, de 1988, a violação da proibição de exercício de outra atividade remunerada durante a fruição de licença saúde e a conseqüente anulação do afastamento por si só não resultavam necessariamente na prática da infração de abandono de cargo, porque este ilícito não decorria do mero exercício da atividade remunerada ou da cassação da licença autorizada por lei, uma vez que tais circunstâncias não constituem elementares daquele tipo disciplinar e os requisitos reclamados naquele contexto para a implementação da transgressão eram os mesmos exigidos para qualquer outra conjuntura. Ao fazer referência ao ilícito de abandono, o que o legislador pretendeu estabelecer foi a presunção de que apenas os dias de comprovado exercício de atividade remunerada durante a fruição da licença caracterizariam faltas injustificadas ao serviço. Essa exegese, a propósito, está em consonância com o postulado de que a integração das normas punitivas deve ser feita sempre em favor do acusado^[16], e jamais em seu prejuízo. Doutrina e jurisprudência^[17] não admitem a interpretação extensiva de regra de direito punitivo para prejudicar o réu, na forma de analogia *in mala partem* (para o mal), pois a supressão de lacunas mediante a integração nessas circunstâncias deve operar-se exclusivamente por meio da aplicação da analogia *in bonam partem* (para o bem), ou seja, em favor do acusado e em deferência ao já citado princípio da legalidade das penas. Dessa premissa e da constatação de que o antigo Estatuto não previa um tipo especial de abandono de cargo além do inciso LX do art. 303, decorre a conclusão de que a configuração do abandono, na específica circunstância fática do art. 222, da Lei nº 10.460, de 1988, exigia a execução de atividade remunerada privada durante o mesmo intervalo de tempo demandado para a caracterização da falta de abandono de cargo, ou seja, por pelo menos trinta dias consecutivos.

16. O fato de o art. 222 ter considerado apenas prática de abandono de cargo não significa que o exame sobre a responsabilidade disciplinar do agente tenha de se circunscrever exclusivamente à análise da ocorrência ou não desse tipo legal e que não seja possível considerar outros enquadramentos típicos para o comportamento consistente na violação do dever de não exercer atividade remunerada durante a licença saúde. Outros ilícitos podem ser cogitados, desde que os tipos disciplinares correspondentes já estivessem previstos na Lei nº 10.460, de 1988, no momento da prática da conduta, por força da necessária observância dos já referidos princípios que norteiam a aplicação da lei disciplinar no tempo. Na linha do reportado raciocínio, refuta-se a defendida invocação do tipo do inciso XIX do art. 202 da Lei nº 20.756, de 2020 (“descumprir, desrespeitar ou retardar, culposa ou intencionalmente, o cumprimento de qualquer ordem legítima, administrativa ou judicial, Lei ou regulamento”), porque essa conduta até estava prevista no inciso XIII do art. 304 do antigo Estatuto^[18], com descrição consistente em “deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as leis e os regulamentos”; no entanto, ali poderiam ser sujeitos ativos do mencionado ilícito apenas os “funcionários ocupantes de cargos inerentes às funções de polícia civil ou de segurança prisional”, de modo que não abrangia todos os servidores públicos civis, como o atual art. 202, inciso XIX, do novo Estatuto. Em outras palavras, à luz da Lei nº 10.460, de 1988, somente os “funcionários ocupantes de cargos inerentes às funções de polícia civil ou de segurança prisional”, categoria na qual o acusado deste processo não se inclui, poderiam praticar essa falta, de forma que não é possível desclassificar a conduta objeto deste PAD, ocorrida em dezembro de 2020, para o tipo do inciso XIX do art. 202 da Lei nº 20.756,

de 2020, porque não possuía tipo correlato antecedente na Lei nº 10.460, de 1988, e foi inserido no ordenamento jurídico posteriormente à prática do fato, apenas em 28 de julho de 2020.

17. O equívoco na capitulação da conduta deu-se logo no início do feito, quando a portaria inaugural incluiu no rol de acusação o inciso XVI do art. 303 da Lei nº 10.460, de 1988 (“negligenciar ou descumprir qualquer ordem legítima”). A descrição ali contida é de comportamento de negligência ou descumprimento de ordem legítima, no entanto, os elementos constantes dos autos não evidenciam a ocorrência de nenhum comando verbal ou escrito legítimo (“ordem”) oriundo de autoridade hierarquicamente superior (o termo “ordem” pressupõe a existência de subordinação do acusado com a autoridade que exarou o comando) que tenha sido descumprido pelo acusado. No processo de adequação típica, que consiste na subsunção do fato à norma, deve haver a perfeita incidência do comportamento concreto à conduta humana prevista na lei. Equiparar o descumprimento de lei ao descumprimento de “ordem” demandaria interpretar de forma ampliativa norma punitiva enquanto restritiva de direitos, o que é terminantemente vedado por princípio básico da hermenêutica jurídica, conforme já explanado em linhas volvidas.

18. Portanto, em síntese, se o entendimento for pela insuficiência de provas da prática de abandono de cargo, cujo tipo a ser adotado é o do art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756, de 2020, não é possível a desclassificação da conduta para os outros tipos disciplinares apontados no parecer da Procuradoria Setorial, seja porque não estavam em vigor na época da prática da conduta, seja porque ausente elemento objetivo imprescindível à caracterização do ilícito.

19. Por oportuno, destaca-se que, quando viável a desclassificação, o que não se verifica na espécie, ela é feita dentro da própria decisão de julgamento, por ocasião da “indicação do dispositivo legal infringido” (art. 236, § 3º, II, Lei nº 20.756, de 2020^[19]), sendo desnecessária a edição de um ato administrativo específico para esse fim, tal como feito no bojo do Despacho nº 2.811/2023/GAB (SEI 47852082). Consoante exposto no **Despacho nº 1.708/2022 – GAB**^[20], pode o julgador, na decisão de julgamento, motivadamente, conferir aos mesmos fatos delineados no indiciamento enquadramento típico diverso daquele que foi atribuído pela comissão processante. O que se exige é a necessária correlação entre a imputação fática e a condenação, ou seja, que a punição corresponda aos fatos descritos na peça acusatória que na atual sistemática processual consubstancia-se no termo de indiciamento.

20. Os critérios para aplicação das Leis nº 10.460, de 1988, e 20.756, de 2020, no tempo já foram exaustivamente delineados nos **Despachos nº 1.674/2020 – GAB** (16/10/2021)^[21] e nº **552/2023 – GAB** (12/4/2023)^[22]. Nessas manifestações, as diretrizes fixadas foram pela não aplicação da teoria do conglobamento, uma vez que consiste em método de interpretação exclusivo do Direito do Trabalho e, portanto, incompatível com os critérios de aplicação de leis disciplinares materiais no tempo, bem como pela adoção da regra da aplicabilidade da norma vigente à época da ocorrência do fato e, em caráter de exceção, da retroatividade da nova lei disciplinar mais benéfica. Foi esclarecido, ainda, que na identificação das regras materiais mais favoráveis são considerados os conjuntos de normas sobre determinado tema como blocos indissociáveis, e não cada Estatuto na íntegra, além da impossibilidade de conjugação de dispositivos isolados dos dois Estatutos que disponham sobre a mesma matéria, de modo que a análise dos tipos disciplinares contempla seus dois elementos conjuntamente, a descrição típica (preceito primário) e a penalidade cominada (preceito secundário). Firmou-se também que a prescrição da pretensão punitiva disciplinar e os tipos disciplinares (incluídas suas descrições e penas correspondentes) integram dois blocos sobre temas distintos e, portanto, demandam análises apartadas. Concluiu-se, à época, que o conjunto de normas sobre prescrição contido na Lei nº 10.460, de 1988, é mais favorável, o que afasta a possibilidade de retroação das regras sobre matéria prescricional pela

superveniente Lei nº 20.756, de 2020, para disciplinar condutas praticadas na vigência do antigo estatuto (irretroatividade da lei punitiva mais gravosa).

21. Diante dos citados entendimentos assentados pela Casa, o **Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 430/2023** (SEI 48918546) deve ser retificado também no ponto em que desconsidera as orientações firmadas e reconhece que os tipos disciplinares, as suas penalidades e a prescrição disciplinar são matérias que integram um só bloco e que todas as regras que regem esses temas constantes da Lei nº 20.756, de 2020, devem incidir retroativamente às condutas perpetradas quando a Lei nº 10.460, de 1988, encontrava-se em vigor, como é a situação destes autos.

22. Por fim, reafirmada a incidência do regramento sobre prescrição disciplinar constante da Lei nº 10.460, de 1988 (art. 322, I a III e §§1º a 8º), nos casos sob apreço e em que o enquadramento típico a ser considerado é o de abandono de cargo, cujo prazo prescricional é de seis anos, alcança-se a mesma conclusão obtida pela comissão processante, no sentido de que o seu termo final ocorrerá apenas em 4 janeiro de 2026. Essa ilação decorre do raciocínio de que entre o fato (término da licença saúde em 4/1/2020) e a instauração do PAD (assinatura em 23/7/2020 - SEI 000013973644) não houve o transcurso de mais da metade do prazo total de seis anos (mas apenas seis meses e dezenove dias), de modo que o prazo fluiu sem recontagem pela metade e seu exaurimento ocorrerá somente em 4 de janeiro de 2026 (4/1/2020 + 6 anos).

23. Diante do exposto, restrito aos pontos submetidos à apreciação superior, deixa-se de aprovar os **Pareceres Jurídicos SES/PROCSET nº 280/2023** (SEI 47343982) e **nº 430/2023** (SEI 48918546), com a fixação das seguintes **orientações**:

(i) a identificação dos elementos exigidos por lei para a caracterização, em tese, de transgressões disciplinares constitui um dos aspectos da tipicidade, relacionado à legalidade, que está compreendido no âmbito do exame realizado por esta Casa, com respaldo na atribuição prevista no art. 236, § 1º, Lei nº 20.756, de 2020;

(ii) não se acolhe o pedido de revisão do Verbete nº 5 desta Procuradoria-Geral, pois o tipo do inciso LX do artigo 303 da Lei nº 10.460, de 1988, não continha em sua descrição o elemento subjetivo consistente na intenção de abandonar o cargo público;

(iii) permanece válida e aplicável a orientação do Despacho nº 183/2020 - GAB, de obrigatória adoção do tipo disciplinar mais favorável do art. 202, inciso LXXI, da Lei nº 20.756/2020, na regência da tipicidade das condutas sugestivas de abandono de cargo praticadas antes de sua vigência, o que inclui o comportamento objeto destes autos;

(iv) o art. 222, da Lei nº 10.460, de 1988, não descreve um tipo disciplinar de abandono de cargo distinto daquele capitulado no inciso LX do art. 303, mas apenas considera que as faltas ao serviço reconhecidas em decorrência da violação da proibição de exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde podem caracterizar o ilícito de abandono de cargo;

(v) a Lei nº 10.460, de 1988, presumia que os dias de comprovada execução de ocupação remunerada durante o afastamento caracterizam faltas injustificadas ao serviço, de modo que, para que a violação da proibição contida no art. 222 configure a transgressão de abandono de cargo do inciso LXXI do art. 202 da Lei nº 20.756, de 2020, além do elemento subjetivo, consistente na intenção de abandonar o cargo, é necessário que o acusado tenha exercido atividade remunerada por pelo menos trinta dias consecutivos;

(vi) não é possível a desclassificação da conduta do tipo do art. 202, LXXI, da Lei nº 20.756, de 2020, para os tipos dos incisos XIX e LV do mesmo dispositivo, porque os comportamentos veiculados nesses dois últimos não eram considerados ilícitos funcionais na Lei nº 10.460, de 1988;

(vii) a conduta objeto de apuração neste PAD não se amolda ao tipo do inciso XVI do art. 303 da Lei nº 10.460, de 1988, porque não contempla o descumprimento de uma ordem legítima,

mas de lei (art. 222, Lei nº 10.460, de 1988), e as normas punitivas não admitem interpretação ampliada em prejuízo do acusado;

(viii) a autoridade competente para julgamento pode conferir aos mesmos fatos delineados no indiciamento enquadramento típico diverso daquele que foi atribuído pela comissão processante e essa desclassificação é feita na própria decisão, sendo desnecessária a edição de ato específico para esse fim;

(ix) a prescrição da pretensão punitiva disciplinar e os tipos disciplinares (incluindo suas descrições e penas correspondentes) integram dois blocos sobre temas distintos e, portanto, demandavam análises apartadas no processo de identificação da aplicação no tempo das regras materiais constantes das Leis nº 10.460, de 1988, e 20.756, de 2020;

(x) a prescrição disciplinar das condutas praticadas na vigência da Lei nº 10.460, de 1988, é regulada pelas regras constantes dos incisos I a III e §§ 1º a 8º de seu art. 322; e,

(xi) o termo final da prescrição da transgressão disciplinar de abandono de cargo na hipótese ocorrerá em 4 de janeiro de 2026.

24. Orientada a matéria, **retornem-se os autos à Secretaria de Saúde, via Procuradoria Setorial**. Cientifiquem-se também do teor desta **orientação referencial** os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Contencioso de Pessoal, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como ao **representante do CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB) e a **Corregedoria-Geral** desta Casa. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[1] Art. 236 (...) § 1º A autoridade referida neste artigo solicitará, antes do julgamento, manifestação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado sobre a legalidade do processo.

[2] Processo Administrativo nº 201300004023619

[3] Processo Administrativo nº 201400010003518 "(...) 6. Voltando os olhos para o delito disciplinar em apreciação, a possível extrair dois elementos, um objetivo e outro subjetivo. O primeiro se caracteriza pela falta do funcionário ao serviço por 30 (trinta) dias seguidos ou 45 (quarenta e cinco dias) interpolados, ao passo que o segundo, calcado na expressão sem justa causa, pressupõe a inexistência de circunstâncias insuperáveis e legítimas que elidam a liberdade do agente na implementação da ação faltosa. 7. Note-se que o elemento subjetivo deverá ser apreciado com maior objetividade, não sendo suficiente a mera alegação de que sua intenção principal não era faltar ao serviço. Isso porque o ilícito disciplinar sub examine de configuração objetiva, ou seja, independe do animus abandonandi (intenção de abandonar o cargo). A norma que rege a matéria só exige a passagem de determinado tempo lapso temporal sem que haja justa causa para que se configure o abandono de cargo. O animus abandonandi (intenção) só é necessário quando a lei expressamente o exija, o que só não acontecer com o comando da Lei n. 10.460/88. 8. Nesse diapasão, cabe ao servidor público imputado a tarefa processual de provar que as faltas decorreram de motivo justo, seja força maior, como enfermidade grave, amnésia, loucura e outras mais, ou receio justificado de perda de um bem mais precioso, como a liberdade, posto que em

tais hipóteses não há espaço para a exteriorização de um comportamento voluntário por parte do servidor que esteja nelas envolvido”.

[4] Processo Administrativo nº 201300008000452

[5] Processo Administrativo nº 200800006024226

[6] Processo Administrativo nº 200900016002651

[7] Processo Administrativo nº 201600006035103

[8] O princípio da continuidade normativo típica ocorre quando uma norma penal é revogada, mas a mesma conduta continua sendo crime no tipo revogador, ou seja, a infração continua tipificada em outro dispositivo, ainda que topologicamente ou normativamente diverso do originário (STJ, HC 204.416 / SP. Rel. min. Gilson Dipp. T5. DJe 24/5/2012).

[9] Art. 202 (...) LV - exercer atividades incompatíveis com o gozo de licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família ou para capacitação: penalidade: suspensão de 61 (sessenta e um) a 90 (noventa) dias

[10] Art. 222 - O funcionário licenciado nos termos dos itens I, II e IX do art. 215 não poderá dedicar-se a qualquer atividade remunerada, sob pena de ser cassada a licença e de ser demitido por abandono do cargo.

[11] Art. 37 - Salvo os casos expressamente previstos neste Estatuto, o funcionário que interromper o exercício por mais de 30 (trinta) dias consecutivos ou 45 (quarenta e cinco) intercalados, sem justa causa, dentro do mesmo ano civil, será demitido por abandono de cargo

[12] Art. 220 - O funcionário não poderá permanecer em licença por prazo superior a 24 (vinte e quatro) meses, exceto os casos previstos nos itens IV, V e VI do art. 215. (...) § 2º - O não cumprimento do disposto no parágrafo anterior importará na perda total do vencimento e, se a ausência se prolongar por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, sem causa justificada, na demissão por abandono de cargo.

[13] Art. 233 - Ao funcionário desincorporado conceder-se-á prazo não superior a 30 (trinta) dias para que reassuma o exercício, sob pena de demissão por abandono de cargo.

[14] O art. 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal prescreve que “não haverá crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” e o art. 1º do Código Penal prescreve que “não há crime sem lei anterior que o defina” e “não há pena sem prévia cominação legal.

[15] Art. 227, Lei nº 20.756, de 2020 - Aplicam-se ao processo administrativo disciplinar os princípios gerais de direito e, subsidiária e supletivamente, as normas de direito penal, direito processual penal e direito processual civil.

[17] (...) 2. Não há crime sem prévia previsão legal. A prática de crime exige o enquadramento típico em conduta previamente definida como crime, vedada a interpretação extensiva ou analógica. (...) 4. São atípicas, por falta de previsão legal, a conduta de submeter-se à vacinação contra covid-19 em local diverso do agendado e/ou com aplicação de imunizante diverso e a conduta de submeter-se à vacinação contra covid-19 sem a realização de agendamento. 5. Agravo regimental conhecido e desprovido. (STJ, AgRg no RHC n. 160.947/CE, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 27/9/2022, DJe de 30/9/2022.) (...) 1. O Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento de ser taxativo o rol de faltas graves previsto no art. 50 da Lei de Execução Penal, não sendo cabível a realização de interpretação extensiva ou complementar a fim de ampliar o alcance das condutas ali previstas. Precedentes. (...) (STJ, HC n. 481.699/RS, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 12/3/2019, DJe de 19/3/2019.) (...) 1. O art. 96 da Lei n. 8.666/1993 apresenta hipóteses estreitas de penalidade, entre as quais não se encontra a fraude na licitação para fins de contratação de serviços. 2. Considerando-se que o Direito Penal deve obediência ao princípio da taxatividade, não pode haver interpretação extensiva de determinado tipo penal em prejuízo do réu. (...) (STJ, REsp n. 1.407.255/SC, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 21/8/2018, DJe de 29/8/2018.)

[18] Art. 304. Constitui, ainda, transgressão disciplinar, quanto aos funcionários ocupantes de cargos inerentes às funções de polícia civil ou de segurança prisional: (...) XIII - deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as leis e os regulamentos;

[19] Art. 236 (...)

§ 3º O julgamento deverá conter:

I - o histórico do processo, com o resumo das principais peças, a descrição objetiva dos fatos apurados e das provas coletadas;

II - a decisão sobre a extinção da punibilidade, a inocência ou a responsabilização do acusado com a indicação do dispositivo legal infringido, bem como a exposição dos fundamentos fáticos e jurídicos de sua convicção

[20] Processo Administrativo nº 202200003016695

[21] Processo Administrativo nº 202011867001163

[22] Processo Administrativo nº 202000010001569



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 06/08/2023, às 17:15, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **49118876** e o código CRC **C23023DC**.

CONSULTORIA-GERAL

RUA 02 Nº 293, ESQ COM AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, QD. D-02, LT. 20/26/28 - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202000010022518



SEI 49118876