



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**A CARACTERIZAÇÃO DO ABANDONO DE CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO DA
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE GOIÁS: ANÁLISE TEÓRICA E
PRÁTICA À LUZ DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020**

ORIENTANDA: MARIANY OLIVEIRA LIMA

ORIENTADOR: PROF. DR NIVALDO DOS SANTOS

GOIÂNIA-GO

2026

MARIANY OLIVEIRA LIMA

**A CARACTERIZAÇÃO DO ABANDONO DE CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO DA
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE GOIÁS: ANÁLISE TEÓRICA E
PRÁTICA À LUZ DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. Orientador: Dr. Nivaldo dos Santos.

GOIÂNIA-GO

2026

MARIANY OLIVEIRA LIMA

**A CARACTERIZAÇÃO DO ABANDONO DE CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO DA
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE GOIÁS: ANÁLISE TEÓRICA E
PRÁTICA À LUZ DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020**

Data da defesa: ____ de ____ de ____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Nivaldo dos Santos

Nota

Examinador Convidado: Prof. Me. Frederico Luis Domingues Bittencourt

Nota

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, que iluminou meu caminho. À minha família, por todo suporte desde o início dessa trajetória. Às amigas que a vida e a PUC me deram, muito obrigada por estarem ao meu lado em cada etapa desta jornada.

A CARACTERIZAÇÃO DO ABANDONO DE CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE GOIÁS: ANÁLISE TEÓRICA E PRÁTICA À LUZ DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020

Mariany Oliveira Lima

O presente artigo analisa a caracterização do abandono de cargo público no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES-GO), sob a égide da Lei Estadual nº 20.756/2020. O objetivo central da pesquisa é investigar as circunstâncias que contribuem para a elevada incidência de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) instaurados por essa infração, partindo da hipótese de que o fenômeno decorre de falhas comunicacionais e da falsa percepção de uma suposta "exoneração tácita" por parte dos servidores. Metodologicamente, adotou-se uma pesquisa de natureza aplicada com abordagem quali-quantitativa, fundamentada no estudo de caso e na análise documental de dados da Corregedoria Setorial entre os anos de 2022 e 2025. Os dados revelam um crescimento acentuado na instauração de processos, que saltaram de 14 casos em 2023 para 39 em 2025. No tocante aos resultados obtidos, a análise de 43 processos finalizados no ano de 2025 demonstrou que aproximadamente 26,41% das ocorrências poderiam ter sido evitadas mediante uma política de comunicação institucional preventiva. A pesquisa conclui que, além da materialidade objetiva dos 30 dias de ausência consecutiva, a validade da sanção demissória exige a comprovação inequívoca do elemento subjetivo (*animus abandonandi*), sob pena de afronta ao princípio da culpabilidade. Ao final, propõem-se medidas práticas como a implementação de sistemas de alertas automatizados e o aprimoramento dos mecanismos de atualização cadastral para servidores em licenças não remuneradas.

Palavras-chave: Abandono de cargo; Processo Administrativo Disciplinar; SES-GO (Secretaria Estadual de Saúde de Goiás) ; *Animus abandonandi*; Comunicação institucional.

THE CHARACTERIZATION OF ABANDONMENT OF PUBLIC OFFICE WITHIN THE GOIÁS STATE HEALTH SECRETARIAT: A THEORETICAL AND PRACTICAL ANALYSIS IN LIGHT OF STATE LAW NO. 20.756/2020

Mariany Oliveira Lima

This article analyzes the characterization of abandonment of public office within the scope of the Goiás State Health Secretariat (SES-GO), under the aegis of State Law No. 20.756/2020. The central objective of the research is to investigate the circumstances that contribute to the high incidence of Disciplinary Administrative Proceedings (PADs) initiated for this infraction, based on the hypothesis that the phenomenon stems from communication failures and the false perception of a supposed "tacit exoneration" on the part of the employees. Methodologically, an applied research approach with a qualitative-quantitative methodology was adopted, based on a case study and documentary analysis of data from the Sectoral Ombudsman's Office between 2022 and 2025. The data reveal a sharp increase in the initiation of proceedings, which jumped from 14 cases in 2023 to 39 in 2025. Regarding the results obtained, the analysis of 43 cases finalized in 2025 demonstrated that approximately 26.41% of the occurrences could have been avoided through a preventive institutional communication policy. The research concludes that, in addition to the objective materiality of the 30 consecutive days of absence, the validity of the dismissal sanction requires unequivocal proof of the subjective element (*animus abandonandi*), under penalty of violating the principle of culpability. Finally, practical measures are proposed, such as the implementation of automated alert systems and the improvement of registration update mechanisms for employees on unpaid leave.

Keywords: Job abandonment; Disciplinary Administrative Proceedings; SES-GO (State Health Secretariat of Goiás); Intent to abandon; Institutional communication.

¹Qualificação da autora.

INTRODUÇÃO

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) constitui uma ferramenta essencial da Administração Pública para apurar a responsabilidade de seus agentes. Sua condução deve assegurar estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. *"Direito disciplinar é o conjunto de princípios e normas que objetivam, através de vários institutos próprios, condicionar e manter a normalidade do Serviço Público". (Costa, 1981, p.3)*

No contexto da Secretaria Estadual da Saúde de Goiás (SES-GO), a correta aplicação deste instituto reveste-se da alta responsabilidade social, uma vez que a conduta dos servidores reflete diariamente na qualidade do atendimento prestado ao público e na gestão de recursos vitais.

Contudo, a prática correccional no âmbito da SES-GO revela um fenômeno relevante e preocupante: a elevada incidência de processos administrativos disciplinares instaurados por abandono de cargo. Embora esta seja uma das infrações mais graves do estatuto dos servidores, a vivência prática na Comissão Permanente de PAD sugere que uma parcela significativa destes casos não se origina de má-fé ou da intenção deliberada do servidor em lesar a administração.

Observa-se que muitos servidores, especialmente ao término de licenças de longo prazo, como, afastamento para tratamento de saúde ou para tratar de interesses particulares, atuam sob a crença equivocada de que o vínculo com o serviço público se encerraria automaticamente caso não retornassem às suas funções. Essa desinformação culmina em ausências prolongadas que configuram, objetivamente, o ilícito de abandono, forçando a Administração a instaurar processos que podem resultar na pena máxima de demissão e na inabilitação para nova investidura por dez anos.

O presente Artigo Científico tem como objetivo analisar quais as circunstâncias contribuíram para este alto índice de processos disciplinares na SES-GO. Parte-se da hipótese de que tais circunstâncias não decorrem da inércia da Administração, mas sim de fatores alheios ao controle estatal imediato, especificamente a desatualização cadastral dos servidores e o desconhecimento de normas, o que gera a falsa percepção de uma suposta "exoneração tácita". A

relevância desse estudo reside na necessidade de diferenciar a intenção da desinformação, buscando evitar falhas comunicacionais resultem em sanções desproporcionais e custos administrativos.

Para tanto, adota-se uma metodologia de natureza aplicada, com abordagem quali-quantitativa, por meio de estudo de caso baseado na análise documental de processos administrativos disciplinares. A pesquisa fundamenta-se na análise documental, incluindo o levantamento de dados estatísticos da Corregedoria Setorial (2022-2025) e a análise qualitativa de processos concluídos, aliando o rigor acadêmico à experiência prática da autora na gestão disciplinar da instituição.

Para a consecução dos objetivos delineados, este artigo está estruturado em três seções principais, seguidos das considerações finais. O primeiro tópico dedica-se ao exame do poder disciplinar da Administração Pública e aos fundamentos trazidos pela Lei Estadual nº 20.756/2020, estabelecendo a base jurídica do dever de apurar irregularidades funcionais.

A segunda sessão analisa tecnicamente a configuração do abandono de cargo, promovendo a distinção necessária entre o elemento objetivo, focado na materialidade da ausência e no nexo temporal, e o elemento subjetivo, que investiga o *animus abandonandi* e a doutrina da culpabilidade.

A terceira sessão apresenta o núcleo prático da pesquisa, consubstanciado no estudo de caso realizado na Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO). Nesta seção, são analisados os dados estatísticos da Corregedoria Setorial entre 2022 e 2025, correlacionando o aumento de processos ao fenômeno da "exoneração tácita" e às falhas no fluxo comunicativo institucional. O trabalho encerra-se com as considerações finais, nas quais são sintetizados os resultados obtidos, validando a hipótese proposta e apresentando recomendações práticas para o aprimoramento da comunicação institucional e da gestão disciplinar preventiva na SES-GO.

1 – O PODER-DEVER DISCIPLINAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O poder disciplinar da Administração Pública não se resume a mera prerrogativa administrativa ou faculdade conferida ao gestor público; ele constitui, em sua essência, um poder-dever irrenunciável de apurar irregularidades e punir desvios funcionais. Este conceito fundamenta-se na premissa de que o interesse público é indisponível. Portanto, a autoridade que detém o poder de comando não possui a liberdade de ignorar infrações, sob pena de comprometer a própria integridade do aparelho estatal.

Este dever encontra-se alicerçado nos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e, primordialmente, na Eficiência, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A eficiência administrativa pressupõe um corpo funcional zeloso; quando a conduta de um agente rompe com essa expectativa, o poder disciplinar atua como o mecanismo de restauração da ordem jurídica e operacional.

Para a plena compreensão da legitimidade do exercício punitivo pelo Estado, a doutrina administrativa clássica estabelece a distinção fundamental entre a supremacia geral e a supremacia especial. Enquanto a supremacia geral é exercida sobre a coletividade de forma genérica fundamentando, por exemplo, o poder de polícia que atinge qualquer cidadão, a supremacia especial é aquela que o Estado exerce sobre indivíduos que possuem um vínculo jurídico específico, qualificado e voluntário com a instituição.

Conforme o magistério consagrado de Meirelles (1994), o direito disciplinar é o conjunto de princípios e normas que objetivam, através de vários institutos próprios, condicionar e manter a normalidade do Serviço Público. Trata-se de uma típica relação de sujeição especial que exige do servidor uma conduta ética e funcional superior à do cidadão comum, subordinando-o estritamente às normas de funcionamento do estabelecimento ou órgão que passa a integrar.

Nesse cenário, o dever disciplinar afasta-se de qualquer finalidade puramente retributiva ou de "castigo pessoal". Sua função é eminentemente de controle e manutenção da normalidade funcional, servindo como a ferramenta que

permite ao Estado corrigir a chamada "patologia funcional" expressão utilizada pela doutrina para designar desvios de conduta no exercício da função pública. Ao impedir que o desvio de conduta individual comprometa a eficiência global, a Administração protege não apenas a instituição, mas a própria sociedade que depende dos serviços prestados.

É imperativo, para o rigor acadêmico, realizar a distinção ontológica entre o poder hierárquico e o poder disciplinar, visto que, embora frequentemente confundidos na prática cotidiana, possuem naturezas e finalidades distintas. O poder hierárquico é, primordialmente, um instrumento de organização, coordenação e estruturação da máquina pública; é através dele que a Administração Pública estadual distribui e escalona funções executivas, estabelecendo a relação de subordinação e o escalonamento de ordens. Já o poder disciplinar é o instrumento de repressão administrativa propriamente dito. Enquanto a hierarquia organiza a estrutura e a distribuição de competências, a disciplina cuida da conduta interna e da observância dos deveres funcionais, punindo a violação das normas que a hierarquia estabeleceu.

A nomenclatura "poder-dever" reflete, assim, a indisponibilidade do interesse público. Ao contrário do particular, que goza de autonomia para decidir se exerce ou não seus direitos civis, a autoridade administrativa está vinculada à obrigatoriedade de agir sempre que tomar conhecimento de uma irregularidade. A inércia deliberada diante de uma infração funcional de um subordinado não é apenas uma falha de gestão; ela pode configurar o crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal, ou mesmo configurar ato de improbidade administrativa por omissão, visto que o dever disciplinar é um encargo intrínseco e inafastável da função pública. Em suma, o poder disciplinar é a salvaguarda que legitima a punição necessária para afastar o infrator e, simultaneamente, protege a moralidade e a confiança da sociedade nas instituições estatais.

1.1 CONCEITOS E FUNDAMENTOS DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020

No Estado de Goiás, o exercício deste poder-dever é materializado e detalhado pela Lei Estadual nº 20.756/2020, que instituiu o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis. Esta legislação veio substituir regimes anteriores com o intuito de conferir maior segurança jurídica tanto para o Estado quanto para o servidor,

disciplinando não apenas o regime jurídico, mas o rito rigoroso do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). No contexto específico da Secretaria Estadual da Saúde de Goiás (SES-GO), a correta aplicação deste estatuto reveste-se de uma responsabilidade social de alta magnitude. Como a saúde é um serviço essencial e ininterrupto, qualquer falha funcional ou ausência injustificada impacta diretamente na qualidade do atendimento e na gestão de recursos vitais para a população.

O conceito central da Lei nº 20.756/2020 quanto à atividade correcional é a busca pela verdade real através de um procedimento administrativo justo. O fundamento da obrigatoriedade de apuração é cristalizado no artigo 212, este artigo determina que:

Art. 212. Os responsáveis pelos órgãos e as demais autoridades do Poder Público Estadual, bem como os servidores que nele exercem suas funções, que tiverem conhecimento de prática de ato de improbidade administrativa ou qualquer outra irregularidade, imputados a servidor público estadual, ficam obrigados, sob pena de responsabilidade funcional, a noticiar ou representar o fato à autoridade competente para as devidas providências.

Este dispositivo legal cria uma rede de fiscalização interna que impede que o conhecimento de uma falta fique restrito ao círculo imediato do infrator, forçando a transparência e a legalidade em todos os níveis da hierarquia estadual.

Apesar de sua natureza vinculada quanto ao dever de instauração, a Lei nº 20.756/2020 reconhece que o poder disciplinar convive com uma margem de discricionariedade mitigada, especialmente no que tange à tipificação de condutas e à dosimetria da sanção. Diferente do Direito Penal, que exige tipicidade estrita e fechada, o Direito Disciplinar utiliza conceitos jurídicos indeterminados, como "procedimento irregular" ou "ineficiência no serviço", o que exige do administrador um juízo de valor proporcional. No entanto, a lei veda o arbítrio. Para a escolha da sanção cabível, advertência, suspensão ou demissão, a autoridade julgadora deve fundamentar sua decisão com base em critérios objetivos e subjetivos: a natureza da infração, a gravidade dos danos causados ao serviço público e, crucialmente, a intenção do servidor.

A análise da intenção, ou seja, a verificação do dolo ou da culpa na conduta, é o fundamento que afasta a aplicação de sanções automáticas ou puramente objetivas. A lei exige que o administrador avalie o elemento subjetivo para que a resposta estatal seja justa e equilibrada, evitando que erros escusáveis ou falhas de

comunicação resultem na demissão, que é a pena máxima do estatuto. Esse fundamento é o que protege o servidor diligente contra perseguições infundadas, garantindo que o PAD não seja um mero rito de punição, mas um instrumento de justiça. Ademais, o estatuto goiano buscou modernizar o rito processual para equilibrar a celeridade exigida pela administração com as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, assegurando a produção de provas e o direito ao recurso.

Portanto, os fundamentos da Lei nº 20.756/2020 em Goiás reafirmam o PAD como o pilar de sustentação da integridade administrativa. Ao definir ritos claros e exigir fundamentação baseada na intenção e proporcionalidade, a lei assegura que a função pública seja exercida como um encargo ético em benefício da coletividade goiana. No âmbito da SES-GO, onde o objeto deste estudo se insere, esses conceitos e fundamentos são a base para diferenciar a infração deliberada da desinformação, buscando evitar que falhas comunicacionais se transformem em sanções severas e desproporcionais.

2 – A CONFIGURAÇÃO POR ABANDONO DE CARGO

Dentre as diversas infrações previstas no regime jurídico estatutário, o abandono de cargo destaca-se pela severidade de sua sanção e pela complexidade de sua caracterização jurídica. Trata-se de um ilícito administrativo de natureza omissiva e de execução continuada, que se configura quando o servidor rompe, de forma unilateral, o dever de assiduidade funcional que o liga à Administração. A infração se configura, sob o prisma da legalidade estrita, pela ausência injustificada do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos.

Para a Administração Pública, a materialidade se prova com relativa facilidade por meio dos registros de frequência e folhas de ponto eletrônico. Todavia, a configuração do abandono exige a presença indissociável de dois requisitos: um de ordem objetiva (a contagem temporal) e outro de ordem subjetiva (a vontade do agente). É justamente no elemento subjetivo, a intenção consciente de abandonar o cargo (*animus abandonandi*), que residem os maiores equívocos interpretativos e as principais causas de nulidade nos tribunais.

A penalidade prevista na Lei Estadual nº 20.756/2020 para o abandono de cargo é a demissão. Além do desligamento imediato, essa sanção acarreta uma consequência secundária gravíssima: a inabilitação para nova investidura em cargo público estadual pelo prazo de 10 (dez) anos. É nesta rigidez normativa que reside o problema central deste estudo, visto que a aplicação de tal "morte funcional" exige a certeza de que o servidor agiu com o dolo de romper o vínculo com o Estado.

Observa-se, com frequência na realidade da Secretaria de Estado da Saúde (SES-GO), situações em que o servidor, por flagrante desinformação ou erro de comunicação, acredita que seu vínculo foi encerrado automaticamente após o término da licença por interesse particular, deixando de comparecer às suas funções. Nesses casos, embora o requisito objetivo do prazo seja preenchido, o elemento subjetivo está ausente. O sistema jurídico pode, em determinadas situações, alcançar servidores que incorreram em erro escusável decorrente de falha interpretativa. Quando a Administração ignora esse contexto, ela transmuda a responsabilidade subjetiva em responsabilidade objetiva, o que é vedado pelo sistema sancionatório brasileiro, pautado pela culpabilidade.

2.1 – O ELEMENTO OBJETIVO: A MATERIALIDADE DA AUSÊNCIA E O NEXO TEMPORAL

O elemento objetivo da infração é a materialidade da falta ao serviço. Conforme a dicção do Artigo 202, inciso LXXI, da Lei Estadual nº 20.756/2020, o abandono de cargo configura-se pela ausência injustificada do servidor por mais de 30 (trinta) dias consecutivos. Para a Administração, a prova dessa materialidade é simplificada, amparando-se nos registros oficiais de frequência, como ocorre rotineiramente na SES-GO.

Um aspecto essencial do elemento objetivo é o chamado nexo temporal de continuidade, que exige uma análise rigorosa do calendário. A lei goiana é categórica ao determinar que a ausência seja ininterrupta; ou seja, o abandono pressupõe um rompimento total e fluido com o cotidiano administrativo durante o intervalo de trinta dias. Sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador, qualquer comparecimento isolado ao local de trabalho, o exercício de uma única jornada de escala ou a apresentação de uma justificativa legalmente aceita, como um atestado médico

devidamente homologado pela junta médica oficial, dentro do período de 30 dias possui o condão de interromper o nexo temporal. Nessa hipótese, o "cronômetro" da infração é zerado e a contagem é reiniciada. Caso o servidor retorne por um dia e se ausente novamente de forma consecutiva, a Administração não poderá somar os períodos anteriores para fins de tipificação de abandono de cargo, restando-lhe apenas a via da apuração por inassiduidade habitual, caso os requisitos para tal sejam preenchidos.

É imperativo, contudo, distinguir o abandono de cargo da inassiduidade habitual. Enquanto o abandono exige a continuidade absoluta da ausência (30 dias sem qualquer interrupção), a inassiduidade habitual caracteriza-se pela falta ao serviço, sem causa justificada, por 45 (quarenta e cinco) dias interpolados, dentro do período de doze meses. A opção do legislador goiano pelo critério de 30 dias para a configuração do abandono de cargo reflete a necessidade de proteger a continuidade do serviço público, especialmente em áreas essenciais como a saúde estadual. No âmbito da SES-GO, a ausência ininterrupta de um profissional gera um impacto imediato nas escalas de plantão e no atendimento à população, o que justifica o rigor temporal imposto pela Lei nº 20.756/2020 para o início da apuração disciplinar. Contudo, a simples constatação desse vácuo temporal nos registros de frequência não permite a aplicação automática da sanção demissória, funcionando apenas como o pressuposto inicial para que a Administração examine a legalidade da conduta.

Todavia, a "frieza dos números" contida nos relatórios de ponto eletrônico não é, por si só, autossuficiente para sustentar uma condenação administrativa legítima. A legalidade estrita exige a verificação cabal de que a ausência ocorreu "sem justa causa". O termo "injustificada" presente na norma não é meramente ornamental; ele impõe à Comissão Processante o dever de investigar a existência de impedimentos decorrentes de força maior ou caso fortuito que tenham impossibilitado o servidor não apenas de comparecer, mas de exercer o seu dever de comunicação à chefia.

Se houver qualquer justificativa plausível que afaste a ilicitude da ausência, o elemento objetivo, embora presente "no papel" e nos registros do sistema, perde sua força sancionatória perante o Direito Administrativo. Sem a ilicitude da ausência, não há infração tipificada. Portanto, a materialidade deve ser lida sob a luz do princípio da Verdade Real, exigindo que o Estado vá além da superfície documental para confirmar se o vácuo temporal foi fruto de uma opção negligente do servidor ou de uma

impossibilidade fática insuperável. Somente quando a ausência é comprovadamente injustificada e ultrapassa a barreira dos 30 dias consecutivos é que se considera preenchido o requisito objetivo, permitindo que a instrução processual avance para a análise do elemento subjetivo e da intenção do agente.

2.2 – O ELEMENTO SUBJETIVO: O *ANIMUS ABANDONANDI* E A DOUTRINA DA CULPABILIDADE

O ponto crucial da discussão jurídica sobre o abandono reside no elemento subjetivo: o *animus abandonandi*. Este consiste na intenção deliberada, consciente e voluntária do servidor de renunciar ao cargo e romper o vínculo com a Administração Pública. Sem a comprovação deste dolo específico, a infração desnatura-se. Sobre a necessidade de subjetividade na punição administrativa, ensina a Controladoria-Geral da União:

Os ilícitos sujeitos à penalidade de demissão pressupõem, em regra, a responsabilidade subjetiva dolosa, quer dizer, o agente transgressor deve ter agido com intenção ou, ao menos, ter assumido os riscos do resultado, excepcionando-se o ilícito previsto no inciso XV do art. 117 da Lei nº 8.112/90 (“proceder de forma desidiosa”), que pressupõe responsabilidade subjetiva culposa.

Nesse sentido, a infração de abandono de cargo exige o dolo de não mais servir ao Estado. Conforme o entendimento consolidado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), a corte superior tem reiterado que:

EMENTA: 3. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firme no sentido de que, para se concluir pelo abandono de cargo e aplicar a pena de demissão, a Administração Pública deve verificar o *animus abandonandi* do servidor, elemento indispensável para a caracterização do mencionado ilícito administrativo (cf. AgInt nos EDcl no RMS n. 57.202/MS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 10/5/2021, DJe de 13/5/2021). 4. Reconhecida a ausência de dolo, ou seja, da intenção de abandonar o cargo, deve ser afastada a presença do *animus abandonandi*, requisito necessário à configuração da infração disciplinar. 5. Na aplicação da sanção de demissão, o Poder Público deve pautar-se nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Com efeito, não é razoável a suposição de que o servidor teria a intenção de abandonar o cargo ao se ausentar do serviço intencionalmente por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, quando apresenta atestados médicos. Precedente do TRF1. 6. O elemento subjetivo que caracteriza o “*animus abandonandi*” deve ser apreciado com cautela, considerando-se não somente as faltas por mais de trinta dias consecutivos, mas também as razões que levaram a tal atitude, sendo possível que se apure, no que se refere ao agente, motivo de força maior ou de receio

justificado de perda de um bem mais precioso, que ocasionaria a descaracterização do elemento subjetivo. [...]

(TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL: 10073704620174013300, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL MORAIS DA ROCHA, Data de Julgamento: 08/07/2024, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: PJe 08/07/2024 PAG PJe 08/07/2024 PAG)

Portanto, a correta instrução de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em casos de abandono exige da Comissão Processante uma postura ativa na busca pela Verdade Real. Este princípio fundamental sobrepõe-se à verdade meramente formal, exigindo que a Administração analise minuciosamente as razões que motivaram a ausência antes de proferir um veredito demissório. Deve-se investigar se a inércia do servidor foi alimentada por falhas comunicacionais do próprio órgão, por condições clínicas que comprometam a capacidade de autodeterminação ou pelo desconhecimento escusável quanto aos procedimentos estatutários de desvinculação formal.

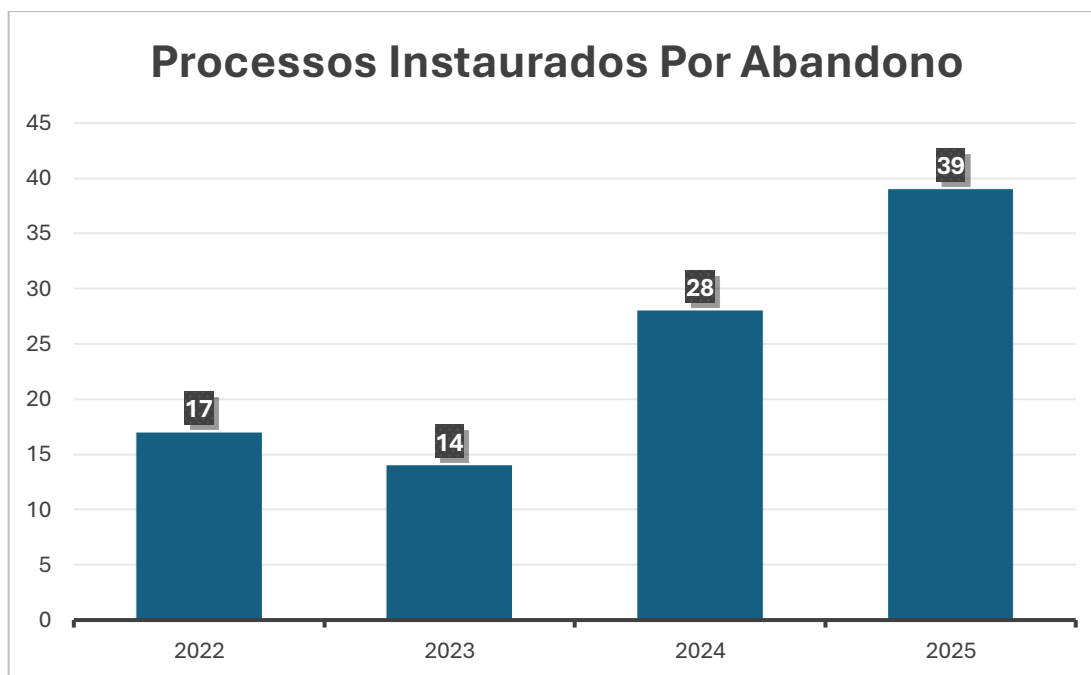
A gravidade da sanção imposta pela Lei Estadual nº 20.756/2020, a demissão acompanhada da inabilitação por dez anos para nova investidura em cargo público estadual exige uma cautela redobrada e o estrito respeito ao princípio da proporcionalidade. Se o intuito de abandonar o cargo não restar cabalmente provado pela instrução, a aplicação da pena máxima revela-se desmedida. A demissão, neste contexto, deixa de ser um exercício legítimo do poder disciplinar para se tornar um ato de injustiça que fere os princípios da razoabilidade e o postulado da dignidade da pessoa humana. Somente através da análise minuciosa da intenção do agente é que o Estado poderá assegurar que a sanção cumpra seu papel de preservação da integridade administrativa sem aniquilar a carreira de profissionais que, apesar do erro fático, jamais pretenderam renunciar ao seu compromisso com o serviço público.

3 – A REALIDADE PRÁTICA: ANÁLISE QUANTITATIVA E O CENÁRIO CORRECIONAL NA SES-GO

A análise da prática correcional na Secretaria do Estado da Saúde de Goiás (SES-GO) revela um cenário de crescimento significativo no número de infrações disciplinares. O levantamento de dados realizado junto a Corregedoria Setorial

demonstra que a instauração de processos por abandono de cargo mais que dobrou entre os anos de 2023 e 2025, conforme pode se observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Processos Administrativos Disciplinares Instaurados por Abandono de Cargo na SES-GO (2022-2025)



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Corregedoria Setorial da SES-GO (2025)

Os dados evidenciam uma alta considerável, saltando de 14 processos instaurados em 2023 para 39 em 2025. Esse aumento evidencia que o cumprimento estrito dos ritos disciplinares, embora legalmente necessário, não tem sido suficiente para prevenir a ocorrência de novos casos, sinalizando a existência de uma lacuna informacional que precisa ser investigada. Este aumento não impacta apenas o servidor processado, mas gera um custo operacional elevado para o Estado, sobrecarregando a Comissão Permanente de PAD e desviando recursos que deveriam estar focados na melhoria do serviço público.

É fundamental estabelecer que a obrigação de retorno ao serviço ao término da licença não depende de notificação prévia da Administração. Trata-se de um dever funcional previsto em lei. Assim, ainda que não haja envio de aviso ou comunicação adicional, o servidor deve retomar suas funções no primeiro dia útil

subsequente ao fim da licença, sob pena de incidir na infração disciplinar de abandono de cargo, tipificada no art. 202, inciso LXXI, da Lei estadual nº 20.756/2020.

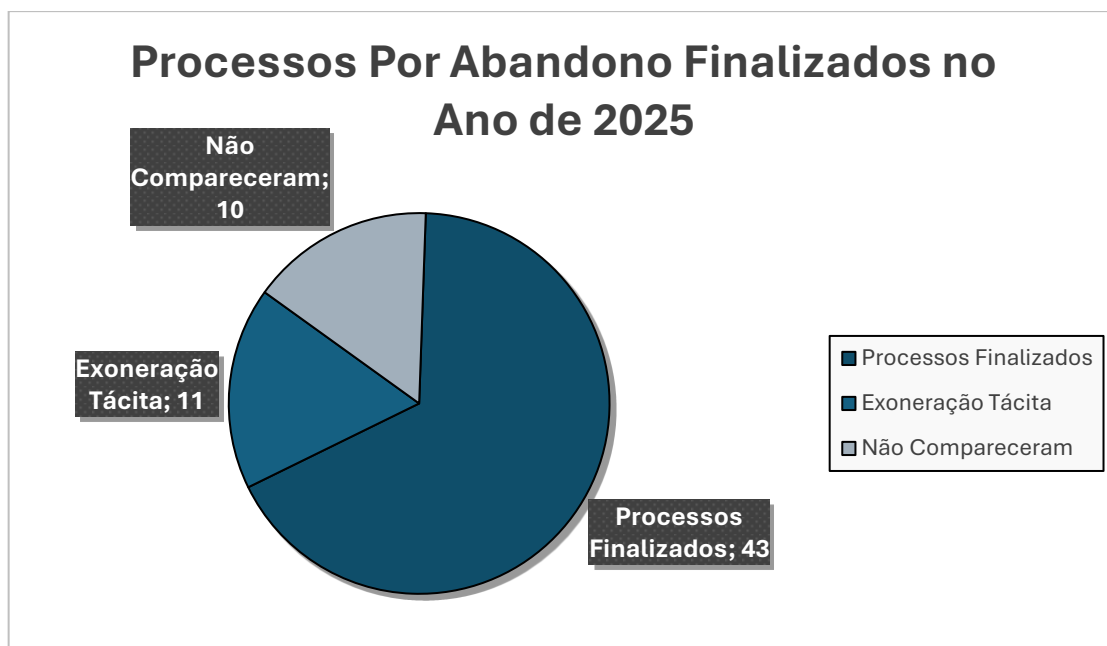
3.1 A CRENÇA NA EXONERAÇÃO TÁCITA E O CONFLITO ENTRE O DEVER DE RETORNO E A SUBJETIVIDADE DO AGENTE

No cerne do problema central deste estudo reside uma crença equivocada, porém recorrente, que permeia o imaginário de diversos servidores públicos civis em Goiás: a suposição de que o vínculo com o Estado se encerraria automaticamente caso o agente deixasse de comparecer às suas funções, o que se convencionou chamar de "exoneração tácita". O que ocorre na prática cotidiana da SES-GO é que a maioria dos casos de abandono envolve profissionais de saúde, como médicos e enfermeiros, que, ao longo de licenças prolongadas, especialmente licenças para tratar de interesses particulares, passam a exercer outras atividades na iniciativa privada e perdem o interesse no retorno ao serviço público.

A análise qualitativa de processos concluídos revela que muitos desses profissionais supõem que, para encerrar o vínculo, bastaria “parar de comparecer”. Contudo, é fundamental estabelecer que se trata de um dever funcional autoaplicável e previsto em lei, devendo o servidor retomar suas funções no primeiro dia útil subsequente ao fim do prazo de afastamento, sob pena de incidir na infração de abandono de cargo tipificada no artigo 202, inciso LXXI, da Lei Estadual nº 20.756/2020.

Conforme sugerido no Gráfico 2 deste estudo, existe uma disparidade notável entre o número de servidores que acreditavam na exoneração automática e aqueles que possuíam ciência do rito formal de desligamento.

Gráfico 2 – Processos por Abandono Finalizados no ano de 2025



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Corregedoria Setorial da SES-GO (2025)

A Lei nº 20.756/2020 é taxativa ao determinar que a exoneração não é automática e depende exclusivamente de pedido expresso do servidor. O ponto de maior gravidade jurídica reside no fato de que o pedido de exoneração voluntária somente pode ser apresentado enquanto não houver um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado. Uma vez iniciado o procedimento para apuração de abandono, fica vedada a exoneração a pedido, garantindo-se que o Estado conclua a apuração e aplique a eventual responsabilização administrativa.

Essa rigidez normativa gera um descompasso trágico: o servidor que, por desinformação, acreditava estar apenas encerrando seu ciclo profissional, acaba alcançado pelo sistema punitivo e condenado à pena máxima de demissão, acompanhada da inabilitação por 10 (dez) anos para nova investidura em cargo público estadual.

Um ponto crucial identificado na análise é a taxa de inércia: 10 servidores permaneceram inertes durante o interrogatório. É imperativo destacar que, no rito do PAD, o não comparecimento não configura confissão, conforme o Art. 232 §4 da Lei nº 20.756/2020, que informa que revelia não implica confissão e não exime a comissão processante de realizar adequada instrução processual. Diferente da esfera cível, o

silêncio do acusado não desonera a Administração do ônus de provar a infração e o elemento subjetivo.

Contudo, à revelia administrativa impõe um obstáculo prático: sem o depoimento do servidor, a Comissão fica impedida de compreender as razões subjetivas da ausência, como problemas de saúde ou erros de comunicação. Para suprir essa lacuna e garantir a validade do processo, a SES-GO designa um defensor dativo, assegurando a defesa técnica obrigatória. Entretanto, a defesa dativa, por mais zelosa que seja, encontra limites na ausência de informações personalizadas que apenas o servidor poderia fornecer, o que acaba por consolidar a punição baseada estritamente na contagem fria dos dias de ausência.

Essa inércia comunicacional impede que a Administração alcance a verdade real. Ao aplicar a pena de demissão baseada apenas na contagem fria do calendário, sem que o servidor tenha tido a chance de justificar sua ausência (por estar incomunicável ou desinformado).

Portanto, a realidade documental revela que a desatualização cadastral e o desconhecimento estatutário operam como os principais vetores para a configuração do abandono na SES-GO. Ao negligenciar o dever de consulta às normas e o rito formal de desligamento, o servidor acaba por atrair para si a rigidez de um sistema que, embora não tenha o dever legal de notificá-lo sobre o retorno às funções, aplica a sanção máxima de demissão acompanhada da inabilitação por dez anos. Esse cenário evidencia que a falha na percepção da "exoneração tácita" não apenas compromete a carreira do profissional, mas também impõe à Administração o ônus de processar e punir ilícitos que, em sua essência, originam-se da desinformação funcional do próprio agente público.

3.2 – A FALHA COMUNICACIONAL E O IMPACTO NA GESTÃO DISCIPLINAR

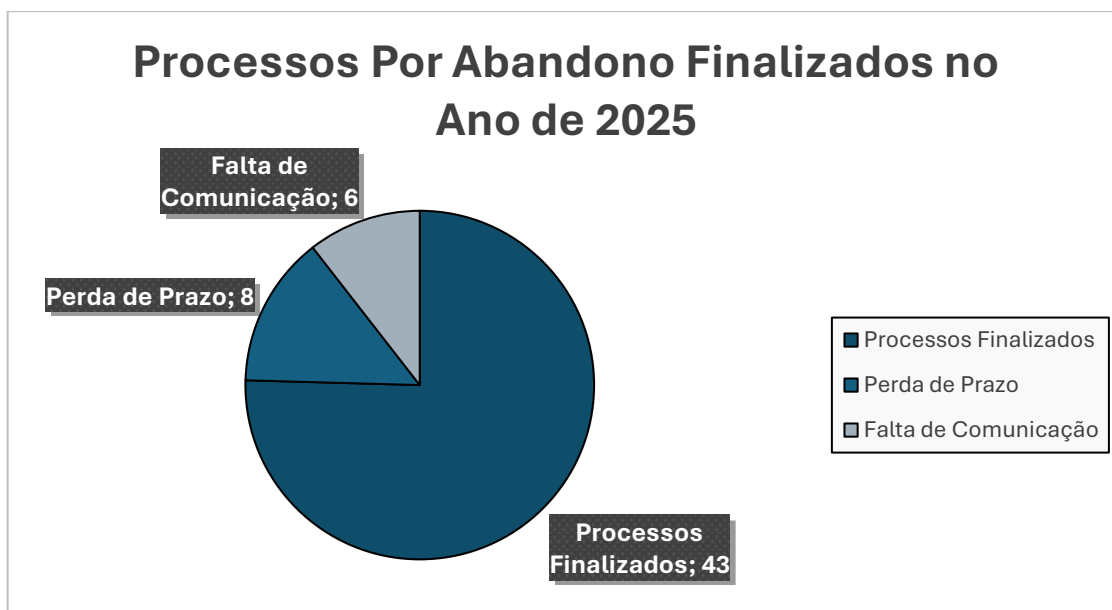
A investigação sobre as circunstâncias que levam ao abandono de cargo na Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO) exige uma análise detida sobre o fluxo de informações entre a instituição e seus agentes. No universo amostral de 43 processos administrativos disciplinares (PADs) analisados no ano de 2025, as

alegações de defesa revelam que a fragilidade na comunicação é um fator determinante para a consumação da infração. Embora o rito punitivo seja seguido com rigor legal, identifica-se uma lacuna informacional severa na fase que antecede o ilícito, onde o servidor, muitas vezes afastado por longos períodos, perde o vínculo comunicativo com o órgão de origem.

Dentre os casos estudados, 8 servidores fundamentaram suas defesas na alegação expressa de que não receberam qualquer tipo de notificação, aviso ou lembrete por parte da SES-GO acerca do término de suas licenças ou da necessidade de reassunção imediata do cargo. Sob a ótica da legalidade estrita, tal alegação não possui o condão de afastar a ilicitude da conduta, uma vez que o dever de retorno é automático e o Estado não possui a obrigação legal de convocar o servidor ao fim de um afastamento previamente deferido. Todavia, sob o prisma da gestão estratégica, esse dado revela um cenário onde o silêncio institucional, aliado à inércia do servidor, culmina na perda desnecessária de capital humano qualificado.

O cenário das motivações alegadas nos processos de 2025 pode ser visualizado no gráfico a seguir, que demonstra a incidência das falhas informacionais na amostra coletada:

Gráfico 3 – Distribuição das Alegações de Defesa Relacionadas à Comunicação e Prazos (2025)



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Corregedoria Setorial da SES-GO (2025)

Conforme ilustrado no Gráfico 3, somado ao grupo que alegou falta de aviso, outros 6 servidores admitiram ter simplesmente "perdido o prazo" para o retorno. Essa admissão de culpa revela um perfil de negligência que, embora individual, é potencializado pela ausência de mecanismos de alerta. No contexto da saúde pública, onde médicos e enfermeiros frequentemente gerenciam escalas complexas em múltiplos vínculos, a falta de um sistema de consulta fácil ou de um lembrete automático sobre o status da licença leva o servidor ao erro. Quando o agente perde o prazo e o Estado permanece silente por 30 dias, a infração de abandono de cargo consoma-se de forma irreversível, nos termos da lei regente:

Art. 202. São infrações disciplinares: (...) LXXI – abandonar o cargo, faltando intencionalmente ao exercício de suas funções durante o período correspondente a 30 (trinta) dias consecutivos ou o equivalente para os servidores submetidos ao regime de trabalho em escala ou plantão

A análise conjunta desses dados (14 servidores entre os que não foram avisados e os que perderam o prazo) indica que aproximadamente 26,41% dos processos de 2025 poderiam ter sido evitados se houvesse uma política de comunicação mais transparente e preventiva. O "custo do silêncio" para a Administração Pública é elevado: o tempo despendido pela Comissão Permanente de PAD, a instrução processual e o julgamento representam um gasto de recursos públicos que, ao final, resultam na demissão de um profissional que, em muitos casos, não detinha a intenção dolosa de abandonar, mas sim uma desorganização funcional grave.

Portanto, a análise dos processos por abandono finalizados em 2025 na SES-GO demonstra que a falta de comunicação atua como um catalisador de processos disciplinares. Se por um lado o Estado está desobrigado de notificar o retorno, por outro, a alta incidência de casos baseados em erro de prazo e falta de aviso sugere que o sistema atual é meramente reativo e punitivo. A "falha" de comunicação relatada pelos 14 servidores expõe a necessidade de o agente público assumir seu papel de zelador de sua vida funcional, ao mesmo tempo em que a Administração poderia adotar posturas mais modernas, evitando que o PAD seja a única via de resposta para situações que poderiam ser resolvidas com a simples observância da lealdade comunicativa entre as partes.

CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu concluir que a caracterização do abandono de cargo no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES-GO) transcende a mera verificação aritmética de ausência funcional. Restou demonstrado que, embora a materialidade dos 30 dias consecutivos seja o pressuposto objetivo para a instauração do PAD, a legitimidade jurídica da sanção máxima de demissão depende, invariavelmente, da comprovação do elemento subjetivo, o *animus abandonandi*.

A aplicação de uma punição sem a devida aferição da intenção do agente configuraria uma responsabilidade puramente objetiva, o que é repelido pelo ordenamento jurídico pátrio e pela busca da verdade material.

A análise dos dados coletados junto à Corregedoria Setorial da SES-GO revelou um cenário de crescimento significativo, onde o número de processos instaurados por abandono de cargo mais que dobrou entre 2023 e 2025, saltando de 14 para 39 casos. Esse aumento evidencia que o modelo disciplinar atual, gera um custo operacional elevado para o Estado e não tem sido eficaz na prevenção da infração.

Identificou-se que a "falha" de comunicação relatada por aproximadamente 26,41% dos servidores nos processos de 2025 expõe a fragilidade do fluxo informativo institucional e a persistência do mito da "exoneração tácita", que induz profissionais ao erro de acreditar no desligamento automático do vínculo após licenças prolongadas.

Um ponto crítico identificado na pesquisa é a ineficácia dos mecanismos de incentivo à atualização cadastral, especialmente para servidores em Licença para Tratar de Interesses Particulares (LIP). Como esses agentes não recebem remuneração, a penalidade padrão de bloqueio salarial perde seu caráter coercitivo, resultando em um distanciamento informacional que dificulta a busca pela verdade real e favorece a revelia administrativa.

Diante deste cenário, para que o poder disciplinar cumpra sua função de preservar a integridade administrativa com justiça e proporcionalidade, propõem-se as seguintes medidas:

Implementação de um Sistema de Alerta de Retorno: Criação de notificações automatizadas via e-mail e dispositivos móveis enviadas antes do término de licenças de longo prazo.

Reforma do Mecanismo de Atualização Cadastral: Instituição de obrigatoriedade de atualização de dados como condição para a manutenção ou prorrogação de licenças não remuneradas, suprimindo a falta do "incentivo" salarial.

Comunicação Institucional Ativa: Promoção de campanhas educativas permanentes destinadas ao esclarecimento de dúvidas e ao combate ao desconhecimento normativo sobre deveres e direitos dos servidores. Tais ações devem abranger desde as implicações disciplinares de ausências prolongadas até o rito formal de desligamento, enfatizando que a exoneração no Estado de Goiás depende exclusivamente de pedido expresso e não ocorre de forma automática.

Em suma, a SES-GO deve evoluir para uma gestão disciplinar preventiva, assegurando que a pena máxima de demissão acompanhada da inabilitação por dez anos seja reservada estritamente aos casos de comprovado desinteresse funcional. Somente através da lealdade comunicativa entre Estado e servidor será possível evitar que falhas informacionais se transformem em sanções desproporcionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência de República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 abril. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: CGU, 2025. p. 229. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/4e6e5dad-af89-4378-b22e-c7601420c43e/content> em: 07 abril. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região - 1ª Turma). Apelação Cível nº 1007370-46.2017.4.01.3300. Relator: Desembargador Federal Moraes Da Rocha. Data de Julgamento: 08/07/2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/2628744991>. Acesso em: 07 abril. 2026.

COSTA, José Armando da. Teoria e Prática do Direito Disciplinar. São Paulo: Forense, 1981.

GOIÁS. Lei Ordinária nº 20.756 / 2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100979/pdf#:~:text=LEI%20No%2020.756%2C%20DE%2028,estaduais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 01 abril. 2026.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Saúde de Goiás. Gerência da Corregedoria Setorial. Relatório de Processos Administrativos Disciplinares por Abandono de Cargo: 2022-2025. Goiânia: SES-GO, 2025. Dados fornecidos diretamente pela Gerência da Corregedoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo, Malheiros, 1994.