

PROCURADORIA DE PESSOAL

Parecer nº 01/95 - Pedro Gonçalves da Rocha Slawinski

Pedido de exoneração voluntária - Natureza jurídica - Desistência manifestada após decorridos mais de trinta dias de sua formulação - Faculdade da Administração Pública aceitar a retratação do pedido do renunciante, ainda não despachado, desde que, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, atenda a referida aceitação o interesse público, sempre dentro do Princípio da Moralidade.

ACHILLES GOMES DE AZEVEDO MARQUES, brasileiro, casado, tendo exercido inúmeras funções no Estado do Rio de Janeiro desde 05.12.58 (data de sua admissão no antigo Distrito Federal), tendo solicitado sua exoneração do quadro de servidores do Estado do Rio de Janeiro em 03.12.79, através de solicitação no Processo nº E-10/221.063/79, constituído no então Departamento de Estradas de Rodagem/DER-RJ da Secretaria de Estado de Transportes, vem requerer a sua **REINTEGRAÇÃO** aos quadros funcionais do Estado do Rio de Janeiro, de modo a assegurar todos os direitos e vantagens atribuídos ao requerente no decorrer de sua carreira funcional, tais como cargo, nível, aumentos por "progressões horizontais" vinculados ao tempo de serviço, incorporação de chefia correspondente ao antigo Símbolo F-06, averbações (para fins de aposentadoria e outros) de tempo de serviço em órgãos federais já deferidas pela Administração Estadual, férias não gozadas e já computadas em dobro para fins de aposentadoria, etc.

Requer ainda que, não existindo mais o cargo e o nível de que o requerente era titular em 03.12.79 (Inspetor de Viação-C, Nível 5, a partir de 01.01.69, conforme Decreto "p" nº 2.925, de 28.10.70), seja a reintegração autorizada concomitantemente à sua reclassificação funcional, por aproximação, em cargo e nível compatíveis não só com aqueles ora vigentes para o quadro de funcionários do Estado do Rio de Janeiro, como também levando-se em conta o que determinam os artigos 36 e 75 da Lei nº 276, de 28.12.62, publicada no Diário da Assembléia Legislativa do então Estado da Guanabara.

De acordo com o parecer exarado pela Assessoria Jurídica da SECTRAN (anexado às fls. 64/67 deste Processo Administrativo), o

presente processo administrativo nº E-01/13.511/91, originou-se no âmbito da Secretaria de Estado de Administração, tendo o requerente alegado que:

I - Foi admitido em 05.12.58, no cargo de Inspetor de Viação-C, Nível 5, matrícula 104.394;

II - Em 03.12.79, solicitou sua exoneração do Estado do Rio de Janeiro, através do processo nº E-10/221.063/79, formado no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro/DER/RJ, órgão que então fazia parte da estrutura básica da SECTRAN, e no qual o requerente exercia cargo em comissão.

III - Que, desde aquela data, não ocorreu a publicação de qualquer ato referente ao pedido de exoneração formulado pelo aludido servidor.

IV - Que, diante disso, entende que ainda integra o quadro funcional do Estado.

V - Que a pretensa reintegração ocorra de modo a lhe assegurar todos os direitos e vantagens pertinentes ao cargo.

VI - Que, não existindo mais o cargo de Inspetor de Viação, seja a reintegração autorizada, concomitantemente à reclassificação funcional, por aproximação, em cargo e nível compatíveis.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, no estágio em que se encontra tal pleito, a aceitação, pela Administração Pública, do pedido de desistência da exoneração voluntária do Requerente, tal como ali se entende, não constituiria um direito do funcionário, e sim ato discricionário do Poder Público, que o praticaria se atendidas razões de conveniência e oportunidade; sempre balizados pelos Princípios Gerais que regem a atuação da Administração Pública, tais como os da Legalidade, Moralidade e Impessoalidade.

A exoneração **voluntária** vem a ser a forma de desconstituição da relação estatutária da função pública.

Formaliza-se com o despacho da autoridade competente para nomear, cuja publicação determina a vacância do cargo.

Assim, surge a dificuldade de configuração do abandono de cargo (e, por extensão, da aplicação das sanções estatutárias correlatas a tal tipo), tendo em vista a inexistência de **animus**. Além disso, no caso em exame, não se pode perder de vista que o fato do trancamento do processo administrativo em que o servidor requerente pleiteou a sua exoneração é

imputável à Administração Pública, uma vez que o referido processo desapareceu (segundo consta) nas dependências de um órgão público.

Desse modo, cumpre indagar, antes de tudo, se pode haver a desistência do pedido, e, em caso afirmativo, se ela foi manifestada a destempero.

Cumpre citarmos o parecer nº 02/RRFC/82, que trata de assunto análogo:

"No dizer de Pontes de Miranda (**Tratado**, Vol. 3, p. 166, nº 7)

Os funcionários que se demitem renunciam.

É o que também sustenta Semy Glanz (**Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, p. 319, nº 8).

Assim, o funcionário que solicita exoneração renuncia ao cargo que ocupa.

Por sua vez, José Cretella Jr., in **Enciclopédia Saraiva de Direito**, ensina:

RENÚNCIA DO AGENTE PÚBLICO: Ato unilateral e **irrevogável** (grifamos) daquele que desempenha funções públicas, administrativas ou políticas, expressando a vontade de deixar o cargo ocupado (cf. Benjamim Villegas Baravilbasso, **Tratado de Derecho Administrativo**, 1955, v. I, p. 355). No direito administrativo do Brasil, exemplo típico deste caso encontra-se no instituto da **exoneração**, também conhecido, em algumas ocorrências, pelo nome técnico de renúncia.

No mesmo sentido, Pontes de Miranda (**Tratado**, vol. 03) doutrina:

Sempre que se fala de renúncia aludindo-se à aceitação, é de outro negócio de que se cogita (p. 153).

.....
A renúncia não depende de recepção e é irrevogável (revogar = tirar a voz) desde a emissão; a renúncia é receptiva desde a recepção. A irrevogabilidade diz respeito à declaração de vontade, não à eficácia de direito das coisas, ou de sucessões, ou, ainda, de direito público.

.....
Tem-se, pois, que distinguir a eficácia própria, adequada, e a eficácia anexa (p. 155).

Pelo exposto se verifica que a declaração de vontade relativa à exoneração se torna **irrevogável** quando é protocolizado o correspondente requerimento do funcionário."

Desta sorte, temos que o pedido de exoneração do requerente é irrevogável (o que ocorre a partir do recebimento, pela Administração Pública, de tal pedido).

No caso em exame, o Requerimento ainda não se revestiu de **eficácia**, o que só ocorrerá com o decreto exoneratório da Administração Pública.

Ocorre que, tendo em vista os Princípios Gerais do Direito Público (a prevalência do interesse público e, conseqüentemente, do serviço público, o Princípio da Continuidade do serviço público, podendo convir a este, a continuidade dos serviços do funcionário; de acordo com a necessidade ou conveniência do serviço), a eficácia (anexa) da exoneração, depende do reconhecimento (Decreto exoneratório) da Administração Pública que o funcionário pode desligar-se de suas funções.

Caso convenha ao serviço público a continuidade dos serviços do servidor, tem a Administração Pública a **faculdade** de admitir a **desistência** de tal pedido de exoneração, se tal desistência atender ao interesse público, ainda de acordo com o Parecer supramencionado.

Tal entendimento se coloca, portanto, dentro do juízo da conveniência e oportunidade, sempre balizado pelos Princípios da Moralidade, da Impessoalidade e da Legalidade.

Após ter sido exarado o Parecer supramencionado, houve a alteração no Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979, através dos Decretos nºs 5.952, de 25.08.82 e 11.627, de 28.07.88. Em razão disso, o artigo 54 do referido diploma legal passou a ter a seguinte redação:

"Dar-se-á exoneração ou dispensa:

- I - a pedido;
- II - **ex officio**.

§ 1º - A exoneração ou dispensa **ex officio** ocorrerá nas seguintes hipóteses:

- 1 - de exercício de cargo em comissão, salvo se a pedido, aceito pela Administração;
- 2 - de abandono de cargo, quando, extinta a punibilidade administrativa por prescrição, o funcionário não houver requerido exoneração;
- 3 - na prevista no art. 43, primeira parte.

§ 2º - Em caso de desistência do pedido de exoneração ainda não acolhido, a Administração poderá deferir-la, por despacho do Subchefe para Assuntos de Governo, se for julgada de seu interesse a permanência do funcionário, mediante manifestação do titular da Secretaria ou órgão equivalente a que ele pertencer.

§ 3º - No caso de cessação de freqüência do funcionário desistente, aplicar-se-á o disposto no § 2º do artigo 84º.

Outrossim, ocorre que, muito embora a renúncia, como ato unilateral de vontade, uma vez manifestada a seu destinatário, seja irrevogável, vem a Administração Pública cristalizando o entendimento, em sede administrativa, no sentido de ser **facultado** à Administração aceitar a retratação do renunciante, nos casos em que ainda não baixado o ato exoneratório, desde que, **a seu juízo**, tal aceitação atenda o interesse público.

Tal assertiva se calca no PARECER Nº 04/88-CGCT, que tratou de tema afeito (pedido de exoneração: desistência após decorridos mais de trinta dias de sua formulação) e também dos parágrafos que o Decreto nº 11.627/88 acrescentou ao artigo 54 do Regulamento do Estatuto que rege os servidores do Quadro I, e a situação dos funcionários mantidos em quadros suplementares.

Com efeito, ali diz-se que:

"Ora, se a alta administração entendeu que poderia autorizar, por simples decreto, sem limite algum de prazo, o acolhimento das retratações relacionadas com pedidos de exoneração, logicamente entendeu também que a lei vigente - de teor similar nos três estatutos existentes, repito - afeiçoa-se, perfeitamente, à solução. Segue-se termos hoje no Estado uma maioria esmagadora de servidores - os integrantes do Quadro I - para os quais existe preceito expresso, constante de decreto, a autorizar o acolhimento de desistência relativa a pedido de exoneração, em casos como o presente; e uns poucos servidores - os não transpostos, os integrantes dos quadros suplementares como a requerente - os quais se encontram regidos por lei que autoriza virtualmente a mesma solução, mas isto sem o concurso das minudências que poderia conter um decreto correspondente.

A meu ver, justifica-se, ante tal quadro, dar-se aos servidores submetidos aos preceitos de atos normativos silentes quanto ao ponto, solução idêntica àquela que hoje se proporciona aos servidores regidos pelo Decreto nº 2.479/79, ou seja, à preconizada nos §§ 2º e

3º de seu art. 54 (criados, como se disse, pelo Decreto nº 11.627/88).

Impõe-se, contudo, aqui, nova manifestação da administração quanto à conveniência de voltar a servidora à atividade, em virtude do tempo decorrido desde a prolação da constante de fls. 9v".

Tais motivos levam forçosamente à conclusão de que, **no caso da Administração aceitar a retratação do renunciante**, as faltas compreendidas no período que mediar entre o afastamento do servidor e o reconhecimento do interesse público na permanência do servidor, deverão ser abonadas para efeitos disciplinares, nos termos do § 3º do artigo 54 e § 2º do artigo 84 do Decreto nº 2.479, de 08.03.79.

Cumpra aqui persignar que deveria o Estado, no uso da competência de fixar o regime jurídico de seu pessoal, cuidar de tomar iniciativa para estabelecer um prazo em que poderia haver tal retratação, devendo o mesmo coincidir com o período - também a ser fixado - em que o renunciante ficaria obrigado a permanecer em serviço.

Cabe ressaltar, ainda, que não há como se falar em reintegração de servidor no caso em exame (conforme consta de fls 03).

O professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto observou que a Reintegração "é o provimento derivado mediante o qual o ex-funcionário, que fora desprovido disciplinarmente (demissão), torna à sua situação funcional anterior, em virtude de anulação, administrativa ou judiciária, do ato demissionário". (In **Curso de Direito Administrativo**, Forense, 9ª edição, 1990, pp. 248-249)..

No mesmo sentido, o jurista Hely Lopes Meirelles escreveu que "na reintegração reconhece-se que a pena de demissão foi ilegal, e, em razão desse reconhecimento, restauram-se todos os direitos do demitido, com o seu retorno ao cargo e o pagamento das indenizações devidas, na readmissão, permite-se a volta do ex-funcionário ao serviço público (não cargo), sem o direito a qualquer indenização, contando-se, apenas, o tempo de serviço efetivamente prestado anteriormente, na reversão, concede-se o retorno ao inativo (aposentado ou reformado) ao serviço de que se havia afastado pela aposentadoria (civil) ou pela reforma (militar)".

A reintegração é um direito do demitido, quando reconhecida judicialmente a sua inocência; a readmissão é o retorno do funcionário ao serviço público, quando anulada administrativamente a sua desinvestidura (em face da sistemática constitucional a readmissão não é mais ato de liberalidade da administração); a reversão é a volta ao cargo ou posto, quando se tornam necessários os serviços do aposentado ou do reformado, mediante solicitação do interessado, mas sempre a critério da

Administração." (In **Direito Administrativo Brasileiro**, RT, 14ª edição, p. 391).

Exsurge, portanto, de tais considerações que o caso **in examen** não cuida de Reintegração, nem, tampouco, de readmissão.

Na readmissão, há o reingresso de quem saiu do serviço público e na reintegração dá-se um provimento derivado, de cargo público, mediante o qual o ex-servidor, que fora desprovido disciplinarmente (demissão), torna à sua situação funcional anterior, em virtude de anulação do ato demissionário. No caso presente, não se dá nenhuma das figuras anteriormente citadas, pois, no caso da Administração Pública vir a aceitar o pedido de retratação, teremos o impedimento da saída do serviço público, de quem dele deveria sair, em decorrência de renúncia.

Cabe ressaltar que, em ocorrendo tal hipótese, que, mesmo com o abono de faltas, não teria o Requerente como fazer jus a quaisquer direitos e vantagens ou averbações referentes ao tempo decorrido desde o seu requerimento de exoneração e respectivo afastamento do cargo, não tendo, outrossim, direito a ser mantido no cargo de que era titular (uma vez que o mesmo não mais existe), devendo ser enquadrado em cargo com função equivalente a que exercia e com a mesma remuneração, dentro dos Princípios da Legalidade e Moralidade.

Cabe ainda sugerir que se verifique, acerca do extravio do processo administrativo nº E-10/221.063/79 (através do qual o Requerente solicitou sua exoneração do serviço público), se seu extravio há de ser imputado, realmente, à Administração Pública, devendo instaurar-se, caso necessário, o competente inquérito administrativo.

Finalmente, cabe concluir que:

a) Seria recomendável que o ESTADO viesse, no futuro, no exercício de sua competência, regulamentar tal situação de modo que fosse estabelecido um prazo para a Administração Pública acatar ou não a retratação manifestada pelo funcionário, prazo esse que deveria coincidir com o período em que o funcionário ficaria obrigado a permanecer em serviço.

b) A renúncia, como ato unilateral de vontade, uma vez manifestada a seu destinatário, é irrevogável. Entretanto, como ainda não baixado o ato exoneratório, é **facultado** à Administração Pública aceitar a retratação do renunciante, desde que, **a seu juízo**, tal aceitação atenda ao interesse público.

c) Impõe-se, assim, manifestação da Administração Pública quanto à conveniência e necessidade da volta do servidor requerente à

atividade, em virtude do grande lapso de tempo decorrido desde o pedido de exoneração e o respectivo afastamento do servidor, nos termos do § 2º do artigo 54 do Decreto nº 2.479/79, por despacho do Subchefe para Assuntos de Governo, se for julgada de seu interesse a permanência do funcionário, mediante manifestação do titular da Secretaria ou órgão equivalente a que ele pertencer.

d) O caso em exame não cuida de Reintegração, nem tampouco, de readmissão.

Na readmissão, há o reingresso de quem saiu do serviço público e a reintegração vem a ser o provimento derivado mediante o qual o ex-servidor, que fora desprovido disciplinarmente (demissão), torna à sua situação funcional anterior, em virtude de anulação do ato demissionário. No caso, evita-se a saída de servidor do serviço público, do qual deveria sair em decorrência de sua renúncia, que é irretratável, a partir do momento em que é recebida (conforme o citado parecer nº 02/RRFC/82, SUPRA).

e) Não há que se falar, assim, em quaisquer vantagens ou incorporações devidas ao Requerente, referente ao tempo em que ficou afastado do serviço (após o seu pedido de exoneração), no caso da Administração Pública vir a aceitar o seu pedido de retratação. É o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 14 de fevereiro de 1995.

Pedro G. R. Slawinski
Procurador do Estado

De acordo com o parecer, com o adminículo fornecido pela Procuradora Aline Reis Jatahy.

Em 24.03.95

Antonio Carlos Cavalcanti Maia
Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal

Sr. Procurador-Chefe:

O Parecer nº 01/95 - PGRS, da lavra do ilustre Procurador Dr. Pedro Gonçalves da Rocha Slawinski merece aprovação.

A desistência do pedido de exoneração acha-se disciplinada no

Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis-RJ (Decreto nº 2.479/79), art. 54, nos §§ 2º e 3º introduzidos pelo Decreto nº 11.627/88.

Nos termos fixados nos dispositivos do Regulamento, a Administração tem a faculdade de, no interesse do serviço e segundo juízo de conveniência e oportunidade, **admitir ou não** a retratação do servidor renunciante.

Admitida que seja a retratação, "por despacho do Subchefe para Assuntos de Governo", após manifestação da Secretaria ou órgão equivalente a que o servidor pertencer (art. 54, § 2º), as faltas ao serviço no período que medeou a desistência da renúncia e o reconhecimento do interesse público na permanência do funcionário deverão ser consideradas **justificadas** apenas para elidir efeitos disciplinares.

Em 24.04.95

Aline Reis de Souza Jatahy
Procuradora do Estado

VISTO

APROVO o Parecer nº 01/95 (fls.77/90) do ilustre Procurador Dr. PEDRO GONÇALVES DA ROCHA SLAWINSKI, visado pelo ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Dr. ANTONIO CARLOS CAVALCANTI MAIA (fls. 90) , com os subsídios acrescidos às fls. 91 pela ilustre Procuradora Dra. ALINE REIS DE SOUZA JATAHY.

O Parecer aprovado ratifica doutrina consagrada nesta Procuradoria Geral e incorporada ao Decreto nº 2.479/79, sobre o tema da retratação da renúncia ao cargo público. À Administração compete "a faculdade de, no interesse do serviço e segundo juízo de conveniência e oportunidade, **admitir ou não** a retratação do servidor renunciante".

Havendo interesse na permanência do servidor, mediante manifestação do Exmo. Sr. Secretário de Transportes, a Administração poderá deferir a desistência do pedido de exoneração, por despacho do Subsecretário do Gabinete Civil (vide § 2º do art. 54 do Decreto nº 2.479 de 08 de março de 1979).

As faltas ocorridas no período entre o afastamento do servidor e o deferimento da desistência do pedido de exoneração, "excepcionalmente e apenas para elidir efeitos" disciplinares (vide art. 84, § 2º do Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979) seriam justificadas, não tendo, de qualquer sorte, como fazer jus o Requerente a quaisquer direitos, vantagens ou averbações referentes ao tempo decorrido a partir do seu requerimento de

exoneração e respectivo afastamento do cargo até o deferimento da desistência do pedido de exoneração. Tendo em vista o lapso de tempo decorrido desde o requerimento de fls. 2 a 4, importaria que a Secretaria de Estado de Transportes, antes da manifestação de seu titular, verificasse, dentre outros aspectos (inclusive existência do mesmo cargo originalmente ocupado ou outro com idêntica função) se o servidor ainda pretende desistir do seu pedido de exoneração.

Cabe, ainda, enfatizar a judiciosa observação do ilustre Procurador PEDRO G. R. SLAWINSKI, de que conviria fosse fixado, pelo Estado, um prazo máximo dentro do qual poderia ocorrer a retratação do pedido de exoneração, devendo, outrossim permanecer o interessado em serviço.

Ao Gabinete Civil, para ciência, sugerindo subseqüente encaminhamento à Secretaria de Estado de Transportes e Secretaria de Estado de Administração.

Em 25 de maio de 1995

Paulo Silveira Martins Leão Junior
Subprocurador-Geral do Estado

Proc. nº E-01/13.511-A/91