VOTO DO RELATOR

Tema: As ausências injustificadas por mais de trinta dias consecutivos geram presunção relativa da intenção de abandonar o cargo.

1. Tipificado no inciso II do artigo 132 da Lei nº 8.112/90, ao longo do tempo a figura infracional do abandono de cargo ou de emprego público tem gerado inúmeras discussões jurídicas e doutrinárias, levando a administração pública a variadas decisões, que não raras às vezes, chega a fomentar a própria sensação de impunidade, daí a necessidade de um posicionamento firme desta Comissão de Coordenação de Correição (CCC) quanto ao tema.

2. O art. 138 da Lei nº 8.112, de 112 de dezembro de 1990, definiu o que configura a infração disciplinar de abandono de cargo:

> *"Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos".*

3. Dessa definição extrai-se a necessidade da presença de dois elementos típicos para a configuração do ilícito disciplinar de abandono de cargo:

- **Elemento Objetivo**: Falta ao serviço por mais de 30 (trinta) dias;
- **Elemento Subjetivo**: faltas intencionais ao serviço por mais de 30 (trinta) dias

4. A comprovação do elemento objetivo não apresenta maiores dificuldades probatórias, visto que o elemento de prova é a própria ausência do servidor do seu local de trabalho, cujos efeitos jurídicos se protraem, se prolongam enquanto o agente não cessa o ato infracional e retorna ao serviço público.

5. Nesse sentido, em 18.09.2017 foi publicado o **Parecer Vinculante nº GMF-06**, da Advocacia-Geral da União, cujo teor se colaciona abaixo:

> **DIREITO ADMINISTRATIVO.MATÉRIA DISCIPLINAR. ANALOGIA COM O DIREITO PENAL. ABANDONO DE CARGO. NATUREZA PERMANENTE.PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CESSAÇÃO DA PERMANÊNCIA**.
>
> I - As condutas que são objeto de persecução na esfera administrativa poderão, ante a omissão legislativa administrativa, por analogia e conforme avaliação do caso concreto, obedecer aos mesmos critérios do direito criminal, inclusive quanto a natureza jurídica das infrações e suas implicações quanto à contagem do prazo prescricional.
>
> II - A vontade do agente incide diretamente não apenas para a configuração do abandono de cargo, mas também para a situação de permanência que produz efeitos jurídicos, restando caracterizada, portanto, a prorrogação de sua base consumativa.
>
> III - A infração funcional de abandono de cargo possui caráter

> permanente e o prazo prescricional apenas se inicia a partir da cessação da permanência.

6. A grande dificuldade e discussão recai sobre a prova do elemento subjetivo do abandono de cargo, ou seja, o denominado "***animus abandonandi***", que precisa ser bem compreendido e bem delimitado.

7. Igualmente ocorreu no art. 323 do Código Penal, que adotou a teoria finalista da ação, no art. 138 da Lei nº 8.112/90 o legislador infraconstitucional, ao afirmar que o abandono é a "***ausência intencional do servidor*** *ao serviço"*, deslocou o elemento subjetivo da ação (o dolo) para o próprio tipo infracional, elemento que precisa ser comprovado para aplicação de sanção ao servidor faltoso. E é aí que está a grande dificuldade vivenciada pelas comissões processantes.

8. Para que se configure o dolo exigido pelo art. 138 da Lei nº 8.112/90, faz-se necessário que o órgão processante comprove o animus do servidor faltoso de abandonar o cargo (dolo direito) ou mesmo tenha assumido o risco de produzir esse resultado (dolo indireto ou eventual).

9. **José Armando da Costa** afirma que o que "*caracteriza o abandono de cargo é a ausência do funcionário ao serviço de sua repartição por mais de trinta dias consecutivos, sem que haja* ***circunstâncias insuperáveis*** *e* ***legítimas*** *que elidam a liberdade do agente na implementação da ação faltosa. Nessas circunstâncias, ainda que o servidor não haja alimentado a vontade direta de abandonar o cargo* **(dolo direto)***, ainda assim terá perpetrado essa transgressão disciplinar* **(dolo eventual)**[1]*".*

10. A **Controladoria-Geral da União (CGU)** entendeu no mesmo sentido, afirmando o que se segue:

> *"Cabe à comissão comprovar, além da ausência, a intenção de se ausentar, a qual pode ocorrer por dolo direto ou eventual, isto é, quando o servidor deseja se ausentar ou, não desejando, assume o risco de produzir o mesmo resultado. No entanto, não se exige a comprovação de que o servidor tencionava abandonar permanentemente o cargo.", Controladoria-Geral da União, "Manual de Processo Administrativo Disciplinar", pg. 306, 2013, disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Manual PAD.pdf, acesso em 29/11/17*

11. Essas circunstâncias "***insuperáveis***" que elidem a configuração do abandono são aquelas que impedem o comparecimento ao local de trabalho e se fundam em razões que independem da vontade do servidor acusado.

12. Para descaracterizar o abandono, o motivo apresentado pelo servidor faltoso *"precisa ser relevante, já que a ausência injustificada faz pressupor o desinteresse do servidor na prestação do serviço público. Essa presunção só se afasta por motivo de força maior, entendido, como tal, o obstáculo intransponível, de origem estranha, liberatório da responsabilidade*"[2].

13. Não é qualquer motivo que serve para comprovar o elemento volitivo do abandono, só sendo aceitos aqueles que remetem a motivo de força maior ou ao estado de necessidade, entendidos, como tais, os obstáculos intransponíveis, de origens estranhas, liberatórios à responsabilidade (TRF 2 – Apelação Cível nº 200451010044891/RJ, Rel. Des. Paulo Espírito Santo, DJU de 19.12.2007, p. 314/315).

14. Quanto a esse entendimento, vejamos a jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**:

> *"RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA.*

---

[1] **DA COSTA**, José Armando. **Direito Administrativo Disciplinar**, pgs. 410 a 412, Editora Brasília Jurídica, 1ª edição, 2004.

[2] **GUIMARÃES,** Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**, pg. 71, Editora Forense, 2ª edição, 2006

> *SERVIDOR PÚBLICO. DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL DEMISSÃO POR ABANDONO DE CARGO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. ATO DEMISSÓRIO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. AUSÊNCIA DE ANIMUS ABANDONANDI DO SERVIDOR. FALTA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA.*
>
> *Afasta-se a alegação de cerceamento de defesa e de nulidade do ato impetrado se assegurado, no processo administrativo que resultou na demissão do servidor, o direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como se devidamente fundamentado o ato demissório.*
> *O servidor que se ausenta voluntariamente do serviço por duzentos e seis dias* ***consecutivos sem apresentar qualquer justificativa à Administração e sem comprovar a existência de motivos de força maior ou de coação ilegal que embasem a sua longa ausência deve ser demitido por abandono de cargo****, nos termos do artigo 63 da Lei Estadual n° 10.261/68. Recurso Ordinário improvido (STJ – RMS nº 19.781/SP, Sexta Turma, Rel. Min. Maria Tereza de Assis Moura, DJE de 09.11.2009)".*

---

15. Segundo a jurisprudência do STJ, cabe ao servidor faltoso a apresentação de motivos que o levaram a não comparecer ao local de trabalho por mais de 30 (trinta) dias. Vejamos:

> *"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR ESTADUAL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO. PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO. ARTS. 166, 168, 169 E 185 DO CC/2002. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO INDICAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL PREJUDICADA. INVIABILIDADE DA ANÁLISE DE DIREITO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HOUVE ANIMUS ABANDONANDI NÃO COMPROVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.*
> *(...)*
> *Entretanto, o elemento subjetivo que caracteriza o animus abandonandi terá de ser apreciado com cautela, não sendo suficiente a constatação do abandono do cargo, mas* ***a razão que levou a tal atitude*** *— e o* ***ônus da prova incumbe ao funcionário*** *—, é necessário que haja, quanto ao agente, motivo de força maior ou de receio justificado de perda de um bem mais precioso, como a liberdade, por exemplo* (STJ - AgInt no REsp: 1653133 SC 2014/0216797-9, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: **16/05/2017**, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/06/2017. Precedente - AgRg no AREsp 111.032/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2016, DJe 29/06/2016)".

> *"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE PARA A CONFIGURAÇÃO DA INFRAÇÃO DE ABANDONO DE CARGO. ÔNUS DA PROVA DO SERVIDOR. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. REQUISITOS*

> *PARA CONFIGURAÇÃO DO ABANDONO DE CARGO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.*
> *(...)*
> *III - Para tipificação da infração administrativa de abandono de cargo exige-se o preenchimento do elemento objetivo e do subjetivo, sendo necessário cotejar as razões que levaram a tal atitude*, ***cuja prova incumbe ao servidor*** (STJ - AgInt no REsp 1653133 / SC, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 02.06.2017 *".*

16. Conforme jurisprudências do STJ, a comprovação das faltas ao cabe a Administração pública, cuja prova poderá ser contestada pelo servidor por meio da apresentação de um fato ou de uma circunstância inevitável, insuperável e legítima que o impediu de comparecer, naquele mesmo período, ao local de sua lotação funcional, a exemplo de um motivo de força maior ou o receio justificado da perda de um bem mais precioso, como a liberdade.

17. Assim, o elemento volitivo da conduta (o animus abandonandi) deve ser analisado objetivamente a partir das circunstâncias do caso concreto, em vista da existência, ou não, da justa causa apresentada pelo servidor para as ausências verificadas.

18. *Não se deve indagar "a respeito da intenção psicológica, mas sim analisar objetivamente as circunstâncias, a fim de apurar se houve justa causa na ausência do servidor. Do contrário, poder-se-ia cogitar a situação esdrúxula em que um servidor que não comparece ao trabalho sem motivo justificável - mas que também não quer perder o cargo - jamais poderia ser demitido. Nesse sentido, por "ausência intencional" se deve entender a ausência injustificada, não amparada por qualquer causa que pudesse justificar as faltas ao serviço*[3].

CONCLUSÃO:

19. Pelo apresentando, para análise desta Comissão, para conformação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal quanto a questão, proponho a aprovação do seguinte enunciado:

> **"As ausências injustificadas por mais de trinta dias consecutivos geram presunção relativa da intenção de abandonar o cargo"**

Brasília, 12 de dezembro de 2017.

WESLEY ALMEIDA FERREIRA
Corregedor-Adjunto da Área de Infraestrutura - Substituto

[3] TRF 4 - Apelação Cível nº 2003.71.00.047319-9/RS – Rel. Des. Valdemar Capeletti, publicado no DE 05.08.2008
STJ – Recurso Especial nº 1111560/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, publicado no DJe 16.11.2009