

## Processo

MS 17796 / DF  
MANDADO DE SEGURANÇA  
2011/0269833-7

## Relator(a)

Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133)

## Relator(a) p/ Acórdão

Ministra ASSUSETE MAGALHÃES (1151)

## Órgão Julgador

S1 - PRIMEIRA SEÇÃO

## Data do Julgamento

25/09/2019

## Data da Publicação/Fonte

DJe 19/11/2019

## Ementa

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO. ART. 132, II, DA LEI 8.112/90. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA E DE SUSPEIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO IMPETRANTE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE, NA VIA ELEITA. ART. 132 DA LEI 8.112/90. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DOS ELEMENTOS OBJETIVO (AUSÊNCIA DO SERVIDOR, NO SERVIÇO, POR MAIS DE 30 DIAS CONSECUTIVOS) E SUBJETIVO (ANIMUS ABANDONANDI). ELEMENTOS PRESENTES, NO CASO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

I. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por servidor público federal, contra suposto ato ilegal, consubstanciado na Portaria 32, de 30/06/2011, publicada no DOU de 1º/07/2011, pela qual o impetrante foi julgado culpado, por abandono de cargo (art. 132, II, da Lei 8.112/90), porquanto se ausentou injustificadamente do serviço, por mais de 60 (sessenta) dias consecutivos, no período de 28/04/2008 a 30/06/2008, apesar de estar dentro das dependências físicas do Complexo Administrativo da ABIN, atuando em atividade de liderança de classe, na Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN e na Delegacia Sindical, em prédio distante daquele em que deveria prestar serviço, perante a sua chefia imediata, diante da qual não comparecia ou justificava sua ausência, não estando afastado, no período, em licença para o desempenho de mandato classista.

II. Consoante preponderante jurisprudência desta Casa, "no âmbito do controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar, cabe ao Poder Judiciário apreciar apenas a regularidade do procedimento, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. (...) Considerando que a pena de demissão é uma das

medidas cabíveis no caso em questão, não se pode, em princípio, em Mandado de Segurança, rever o acerto ou desacerto da decisão tomada em processo administrativo disciplinar que observou os princípios do contraditório e da ampla defesa" (STJ, MS 20.908/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/10/2017).

III. O impetrante defende, em resumo, preliminarmente, cerceamento de seu direito de defesa, ofensa ao princípio do contraditório e ao princípio do juiz natural. No mérito, sustenta que: I) é vítima de perseguição política, pelas denúncias que fez e pela atividade sindical que exerce, e que há suspeição da Comissão Processante; II) ausência de provas quanto ao requisito objetivo do tipo administrativo, de vez que inexistente controle de ponto, na ABIN, e sua função não exige que esteja presente no seu local de trabalho; III) ausência do elemento volitivo, haja vista que, durante o período apurado (28/04/2008 a 30/06/2008), esteve presente, nas dependências do complexo da ABIN, embora na sede da Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN ou na Delegacia Sindical, o que afastaria o animus abandonandi.

IV. Não há que se falar, no caso, em cerceamento de defesa. Como se vê do relatório da Comissão Processante, indeferiu ela a perícia no sistema de controle de acesso às dependências da ABIN, porquanto desnecessária a prova, diante do lastro probatório constante do PAD, "tanto que esse controle de acesso sequer foi utilizado no capítulo 'III - DOS FATOS E DAS PROVAS' no qual a comissão descreve o abandono de cargo em tela e todo o conjunto probatório utilizado". Nas informações o impetrado reporta-se ao parecer SAJ nº 1.217/201-CSAA, que conclui que, "examinando o relatório final emparelhado com os demais documentos constantes dos autos, constata-se que a Comissão processante atendeu às determinações da legislação na sua integralidade, tendo o acusado participado ativamente de todas as fases do apuratório, apresentando defesa, juntando documentos, requerendo provas testemunhais, as quais foram ouvidas, excetuando-se àquela legalmente impedida, e a prova pericial que foi indeferida, contudo a Comissão justificou devidamente o indeferimento, inexistindo, portanto, qualquer falha jurídica que possa macular o procedimento".

V. Inexiste ofensa, in casu, aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O impetrante teve ciência das faltas injustificadas antes mesmo da instauração do PAD 009/2009, demonstrando o impetrado que há provas de sua prévia comunicação ao impetrante e publicação, assegurada a ampla defesa. Após a denúncia contra si, o impetrante manifestou-se sobre seus termos, constituiu advogado no PAD, ofereceu defesa, apresentou provas, em total obediência às garantias constitucionais, não havendo falar, inclusive, em qualquer violação ao direito de defesa pelo indeferimento de prova pericial, pois, consoante remansosa jurisprudência desta Corte, "não implica cerceamento de defesa o indeferimento de requerimento de produção de prova pericial, se tal meio de prova não se faz necessário diante do quadro probatório. Ademais, provas que não poderiam ser infirmadas por perícia eram capazes por si sós de conduzir à conclusão de que as condutas praticadas eram graves a ponto de determinar a imposição

da penalidade de demissão" (STJ, MS 17.227/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/05/2016).

VI. Inocorrente, ainda, ofensa ao princípio do juiz natural, ao fundamento de que o Presidente da Comissão Processante é da CGU, e na ABIN. Na forma da jurisprudência, "consoante dispõe o art. 149 da Lei 8.112/1990, somente se exige que o Presidente da Comissão Processante seja ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado" (STJ, MS 21.120/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 01/03/2018), o que atendido, no presente caso. Assim, a exigência legal está em que o Presidente - e também os demais membros da Comissão Processante - devam ser servidores estáveis no serviço público, não estabelecendo vedação aos que possuem lotação em outro órgão, diverso daquele onde o indiciado seja lotado, nem que possuam as mesmas credenciais de segurança do impetrante, a fim de apurar as faltas que lhe foram imputadas. Nesse sentido: STJ, MS 17.053/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/09/2013.

VII. No tocante à alegada perseguição política e suspeição da Comissão Processante, não há, nos autos, provas de qualquer perseguição interna ou ingerência, nos trabalhos da Comissão Processante, pelas autoridades instauradoras dos apuratórios, muito menos de que as decisões tomadas tenham sido contaminadas ou influenciadas. Não há o mínimo lastro probatório que possa conduzir a essa conclusão. Ao contrário, todo o acervo fático-probatório produzido leva a crer que foram seguidas todas as fases para instauração, apuração, conclusão e julgamento, necessárias ao desenrolar do PAD. Assim, qualquer aprofundamento, nessa linha argumentativa, por parte do impetrante, dependeria de dilação probatória, inviável, na via eleita.

VIII. A materialidade da infração disciplinar, prevista no art. 132, II, da Lei 8.112/90, demanda o preenchimento de 02 (dois) requisitos: ausência intencional do servidor, por período superior a 30 (trinta) dias consecutivos (requisito objetivo), e presença do animus abandonandi (elemento subjetivo).

IX. Em relação ao requisito objetivo do ilícito administrativo, ou seja, quanto à ausência física do impetrante, no local em que presta serviço, por mais de trinta dias consecutivos, aduz o impetrante que inexistente controle de ponto/frequência nas dependências da ABIN, ou "qualquer modalidade de registro de ponto nos moldes em que é preconizado para o serviço público (...) o que existe são registros de acesso às suas instalações", bem como que "os registros de acesso à repartição juntados ao processo administrativo, por não conterem sua ciência e chancela, não se erigem em prova apta a sustentar o ato administrativo inquinado". Todavia, observa-se dos autos que as faltas restaram comprovadas, não por meio dos registros das "catracas de acesso" às dependências da ABIN, mas, sim, pelo "Mem nº 308/DAL/SPOA de 11.12.2008 e seu anexo", por meio do qual foi trazida a informação de que não constam registros de que o servidor tenha acessado, durante o período em apuração, em nenhum momento, a rede interna da ABIN; o Mem nº 207/DIE de 15.05.2008 (fl. 30), o

Memorando nº 014/DADJ de 27.05.2008 (fl. 32), o Memorando nº 023/DADJ de 17.06.2008 (fl. 82) e o Memorando nº 032/DADJ de 30.06.2008 (fl. 84) todos noticiando que o servidor não compareceu ao serviço desde 28 de abril de 2008". Da prova dos autos verifica-se - e o próprio impetrante esclarece, na inicial (fls. 23/24e) - que o Complexo Administrativo da ABIN é constituído por vários prédios, estando a sede da Associação dos Servidores da ABIN - ASBIN, "mediante concessão de uso de bem público, (...) encravada no interior do Complexo Administrativo da ABIN, instalada em seu Bloco W" (inicial, fls. 23/24e). O próprio impetrante, embora alegue que adentrava nas dependências do Complexo Administrativo da ABIN, reconhece que se encontrava, de fato, na sede da ASBIN ou da Delegacia Sindical, situada em prédio distinto daquele em que deveria prestar serviço, em apresentar-se à sua chefia imediata, sem justificar a sua ausência, não estando ele afastado em licença para o desempenho de mandato classista.

X. Além disso, o fato de não haver a tradicional "folha de ponto" ou "cartão de ponto" não leva, necessariamente, à conclusão de inexistência de controle de frequência dos servidores da ABIN. Ao contrário, conforme se depreende da análise das provas elencadas no PAD, há material suficiente para atestar a presença, ou não, do impetrante em seu posto de efetiva prestação de serviço, assim como a entrada e saída da instituição, seja pelo controle de acesso às instalações físicas, seja pelo acesso ao sistema interno de computadores da ABIN, além do controle pela chefia imediata, que, diante da recorrente ausência do impetrante, comunicou o fato, via memorando, aos setores competentes. Ademais, a prova testemunhal, produzida pelo impetrante, corrobora a ausência do ex-servidor, no seu específico local de prestação de serviço.

XI. Diante desse contexto, não vingam as alegações do impetrante de ausência de controle de ponto, porquanto o farto material probatório produzido nos autos indica que o ex-servidor não compareceu ao seu local de serviço ou se apresentou à sua chefia imediata, no período de 28/04/2008 a 30/06/2008, não acessou, no período, a rede interna de computadores da ABIN, nem realizou qualquer trabalho em prol da instituição, que pudesse justificar a sua ausência física de seu posto de serviço, por um período tão expressivo.

XII. Além do elemento objetivo, para se configurar o abandono de cargo faz-se necessário o requisito subjetivo do tipo administrativo, vale dizer, a ausência intencional do servidor, a voluntariedade, sua intenção de abandonar as funções inerentes ao seu cargo. Isso porque o servidor tem o dever de assiduidade no exercício da função pública. A obrigação de comparecimento ao serviço, nos dias e horários determinados - jornada de trabalho -, é um viés da própria responsabilidade a que está sujeito, no exercício da função pública. Com efeito, o dever de assiduidade pressupõe o comparecimento e o exercício das atribuições do cargo, tanto assim que qualquer falta precisa ser justificada. Tal elemento, apesar de estar na esfera da voluntariedade do servidor, exige, contudo, pela Administração, a sua comprovação objetiva, a partir das circunstâncias do caso concreto, em face da existência, ou não, de

justa causa para as ausências verificadas. Nesse sentido:

STJ, RMS 21.392/PR, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe de 03/03/2008.

XII. No caso, do extenso acervo fático-probatório dos autos extrai-se que a Administração, para fins do reconhecimento da presença do elemento subjetivo, além de assumir para si o ônus da prova, valeu-se, para tal, de vasta prova produzida. Com efeito, extrai-se, do Parecer SAJ 1217/2010 - CSAA, que: "(...) é sabido que a ausência intencional não justificada, isto é, não autorizada por qualquer motivo dentro do que se entende como 'força maior', não requer avaliação subjetiva, devendo ser vista objetivamente a luz dos fatos em evidência. No presente caso o acusado chegou a comparecer à sede do órgão por várias vezes, no entanto, não se apresentou ao local de trabalho, nada comunicando à sua chefia, fato ostensivamente reconhecido pelo acusado, porquanto, irretocável a conclusão da Comissão, que se encontra devidamente fundamentada, como se observa do meticuloso relatório final".

XIV. Assim, restando devidamente comprovados, no caso, os elementos necessários ao enquadramento da conduta do impetrante como abandono do cargo, não há como afastar a pena que lhe é imposta, de vez que, "uma vez concretizada a infração administrativa grave, não é possível mitigar a aplicação da pena de demissão legalmente prevista" (STJ, AgInt no RMS 56.025/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/09/2018). Consoante a jurisprudência do STJ, "não se está negando vigência ao art. 128 da Lei 8.112/1990 ('Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais'), pois tais critérios de dosimetria são direcionados para as hipóteses em que a própria lei dá margem discricionária, o que não é o caso das hipóteses de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990)" (STJ, REsp 1.685.571/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/10/2017).

XV. Mandado de Segurança denegado.

### **Acórdão**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, prosseguindo no julgamento, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, denegar a segurança nos termos do voto da Sra. Ministra Assusete Magalhães, que lavrará o acórdão. Vencidos os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Og Fernandes.

Votaram com a Sra. Ministra Assusete Magalhães os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Gurgel de Faria.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Impedidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.

### **Informações Complementares à Ementa**

Ainda que anulados, em decorrência de nulidades insanáveis, procedimentos administrativos instaurados anteriormente, isso, por si só, não é suficiente para viciar procedimento administrativo disciplinar posterior, uma vez que, consoante a jurisprudência do STJ, nos termos do art. 169 da Lei 8.112/1990, a declaração de nulidade do procedimento pode ser parcial, caso em que a autoridade competente poderá determinar a constituição de nova comissão para dar continuidade ao já existente, sem que seja instaurado novo procedimento administrativo, mormente em homenagem à ampla defesa e ao contraditório, em favor do servidor processado.

"[...] 'a Lei nº 8.112/90 determina a adoção do procedimento sumário para apuração de abandono de cargo, com a notificação de dois servidores estáveis para compor a Comissão Processante, nos termos do artigo 133, I, da Lei nº 8.112/90' [...]"

"[...] não tendo o impetrante demonstrado a ocorrência de prejuízo, é incabível a declaração de supostas nulidades no processo administrativo disciplinar, por aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*. [...]"

"[...] Sobre a contagem dos dias consecutivos de ausência (elemento objetivo), [...] os finais de semana e os feriados incluem-se na contagem das faltas consecutivas: '(...) nesses casos de faltas sucessivas ao serviço, incluem-se também, na contagem do prazo do abandono de cargo, os sábados, domingos, feriados e dias de ponto facultativo' [...]"

"[...] merece anotação o disposto no art. 6º, § 6º, do Decreto 1.590/95 - que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, em situações especiais -, pois, além de dispor sobre o controle da assiduidade e pontualidade por controle mecânico, igualmente dispensa o controle de ponto, bastando, para tanto, que o trabalho seja devidamente realizado".

"Para elidir a configuração do abandono de cargo deveria o impetrante, ao menos, apresentar, em sua defesa, a existência de circunstâncias insuperáveis, que teriam impedido o seu comparecimento ao local de trabalho e se fundamentassem em razões que impedissem a sua vontade de se apresentar e estar em serviço. Ou seja, 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' [...]"

"[...] 'o Mandado de Segurança não é a via adequada para o exame da suficiência do conjunto fático-probatório constante do Processo Administrativo Disciplinar - PAD, a fim de verificar se o impetrante praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa, porquanto exige prova pré-constituída e inequívoca do direito líquido e certo invocado. O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e a legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar' [...]"

(VOTO VENCIDO) (MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

"[...] Verificando-se o comparecimento do Servidor no local de trabalho durante o período em que foi apurado o abandono de cargo, não há como se reconhecer a presença do elemento objetivo e, ainda que a falta de apresentação do impetrante à chefia imediata ou o não cumprimento integral do expediente de serviço possa, em tese, configurar o elemento objetivo necessário para a configuração do abandono de cargo, por certo, a presença do Servidor no local de trabalho denota que o *animus delinquendi* não restou demonstrado.

[...] Não há dúvidas de que, para a tipificação da infração administrativa de abandono de cargo, punível com a demissão, exige-se completar-se o elemento objetivo com o elemento subjetivo. Se um destes não resta demonstrado durante a instrução processual disciplinar, não se há se afirmar que o Servidor faltou injustificadamente ou tinha a intenção de abandonar o cargo público de que estava investido; em caso assim, não há falar em penalidade de demissão para o mesmo".

## Referência Legislativa

LEG:FED LEI:008112 ANO:1990

\*\*\*\*\* RJU-90 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA  
UNIÃO

ART:00127 INC:00003 ART:00128 ART:00132 INC:00002

ART:00133 INC:00001 ART:00138 ART:00140 INC:00001

LET:A INC:00002 ART:00149 ART:00169

LEG:FED DEC:001590 ANO:1995

ART:00006 PAR:00006

## Jurisprudência Citada

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - CONTROLE JURISDICIONAL)

STJ - MS 20908-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PROVA PERICIAL - CERCEAMENTO  
DE DEFESA)

STJ - MS 17227-DF, REsp 1111560-RS

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - COMISSÃO PROCESSANTE -  
PRESIDENTE - REQUISITOS)

STJ - MS 21120-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - COMISSÃO PROCESSANTE -  
LOTAÇÃO EM ÓRGÃO DISTINTO)

STJ - MS 17053-DF

(ABANDONO DE CARGO - ELEMENTO SUBJETIVO - COMPROVAÇÃO - ÔNUS DA  
PROVA)

STJ - RMS 21392-PR, RMS 9029-PB, MS 6952-DF,

MS 8291-DF, REsp 501716-DF, RMS 13108-SP,

MS 15903-DF, MS 10150-DF,

AgRg no RMS 24623-RS, MS 18936-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - DEMISSÃO - INFRAÇÃO  
ADMINISTRATIVA GRAVE - PENALIDADE VINCULADA)

STJ - REsp 1685571-RJ, AgInt no RMS 56025-SP,

MS 14973-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - NULIDADE DOS PROCEDIMENTOS  
INSTAURADOS ANTERIORMENTE - VÍCIOS SANÁVEIS)

STJ - AgInt na AR 4959-RS, MS 21827-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - COMISSÃO PROCESSANTE -  
SUSPEIÇÃO - REEXAME DE FATOS E PROVAS)

STJ - MS 18370-DF

(ABANDONO DE CARGO - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - RITO  
SUMÁRIO - COMISSÃO PROCESSANTE)

STJ - MS 11222-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - NULIDADE - PREJUÍZO)

STJ - MS 14150-DF, MS 20052-DF

(ABANDONO DE CARGO - CONTAGEM DOS DIAS DE AUSÊNCIA)

STJ - MS 15903-DF

(ABANDONO DE CARGO - CARACTERIZAÇÃO)

STJ - RMS 14816-PR, RMS 15478-SP, MS 9344-DF,

RMS 22687-MA, MS 14973-DF, MS 15259-DF,

## ***Jurisprudência/STJ - Acórdãos***

---

MS 15903-DF, RMS 45081-DF, MS 10291-DF,

AgRg no REsp 1200259-RS, AgRg no RMS 45248-ES

(ABANDONO DE CARGO - ELEMENTO SUBJETIVO - DESCARACTERIZAÇÃO)

STJ - RMS 21392-PR, RMS 19781-SP,

AgRg no AREsp 111032-SP

(MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - VIA

INADEQUADA)

STJ - MS 16121-DF, RMS 6651-MG

(VOTO VENCIDO - ABANDONO DE CARGO - ELEMENTO SUBJETIVO)

STJ - RMS 21392-PR, REsp 501716-DF