



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 747/2021/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.100510/2021-29**

INTERESSADO: Corregedoria-Geral do Município de Campo Grande-MS

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Consulta. Caracterização do abandono de cargo.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº.8.112/1990.

2.2. Lei Complementar nº.190/2011 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Campo Grande)

#### **3. ANÁLISE**

3.1. Trata-se de processo autuado a partir do recebimento de mensagem eletrônica proveniente da Corregedoria-Geral do Município de Campo Grande/MS, com o seguinte teor:

*"Como previamente conversamos, encaminho dúvida referente a contagem de faltas injustificadas para fins de prosseguimento quanto ao PAD Sumário de Abandono de Cargo no âmbito da Prefeitura Municipal de Campo Grande.*

*A fim de buscarmos uma correta interpretação legal, com base nos princípios, resolvendo impasses e buscando um entendimento pacífico, temos a seguinte situação:*

*O Art. 234 da nossa Lei Complementar 190/2011 - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais é explícito quanto a configuração do abandono de cargo: "Configura abandono de cargo a ausência injustificada do servidor ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, ou quarenta dias intercalados no período de doze meses". grifo nosso.*

*Para juízo de admissibilidade do PAD Sumário, verificamos a carga horária do servidor faltoso. Quando se trata de servidor com carga horária de 40h, 30h ou aquele que comparece diariamente não há dúvidas.*

*O impasse ocorre em casos que o servidor possui carga horária realizada através de escala em determinado período, como ocorre com diversos cargos na área de saúde. Apresentamos em exemplo geral e hipotético sobre a situação:*

*Servidor médico efetivo com carga horária de 12h semanais, em que ele cumpre essa carga horária em uma unidade de saúde das 19h as 07h do dia seguinte. Assim, ele comparece na unidade apenas as sextas-feiras (dia de "plantão" - cumprimento de sua carga horária de concurso). Então esse servidor, em tese vai na unidade de saúde apenas 4 vezes por mês (ou 5 dependendo da quantidade de semanas que o mês possui - todas as sextas-feiras).*

*Para a Corregedoria entendemos que os 30 dias de faltas consecutivas AO SERVIÇO (como explícito no texto normativo - art. 234) seria os dias que ele deveria comparecer para o cumprimento de suas 12h, mas não o fez. Assim, vai se exigir a soma de 30 dias consecutivos de faltas (lê-se consecutivos de seus dias de serviço) extrapolando por tanto o mês do calendário civil Por ex: faltou todas as sextas no mês de janeiro/2021 (01, 08, 15, 22 e 29), fevereiro ( 5, 12, 19, 26) e assim sucessivamente, até termos a soma dos 30 dias consecutivos ao serviço (dele).*

*Para a Secretaria de Saúde: entendem que se ele faltar o mês de janeiro todo, suas 5 sextas-feiras já é considerado abandono. Explanam o seguinte: "a ausência injustificada de um dia para o servidor ocupante de carga horária de*

*12h semanais, é considerada (remuneratoriamente falando) correspondente como uma semana inteira de ausência a par de um servidor que desempenha 40h/semanais. Destaque-se que o Estatuto estabelece como parâmetro a jornada semanal do servidor ou mensal e não diária".*

*Esta Corregedoria compreende que para fins de bloqueio de pagamento o entendimento esta correto. Porém, para fins de contagem de faltas para abandono de cargo (elemento objetivo), deve-se considerar o dia de serviço do servidor, já que no caso são apenas 12h semanais e não 40h, em que o cumprimento de sua jornada se dá em um único dia da semana (não vemos como coerente fracionar superficialmente sua jornada). Tal interpretação deu-se amparado ao consta explícito na Lei, aliado ao bom senso legal, vez que talvez não seria justo por exemplo constar falta para o servidor as segundas-feiras, já que neste dia da semana ele não teria a obrigatoriedade de comparecer ao serviço.*

*Ocorre que, como bem pontuado também pelo colega - Gilberto/CGU, é preciso ponderar que este servidor, no caso em tela, teria que faltar de acordo com nosso calendário civil, uma média de 07 - 08 meses, para que então os 30 dias de faltas consecutivas fossem caracterizadas, o que variaria o período (meses) de acordo com a carga horária e modalidade de cumprimento de cada servidor faltoso. Necessitando portanto, verificarmos qual a melhor interpretação que atende o interesse público. Uma vez que, "será que é do interesse público manter um médico faltoso por 08 meses e a população precisando do atendimento?".*

3.2. Trata-se de questionamento acerca da correta interpretação da infração disciplinar de abandono de cargo, disciplinada pelo artigo 234 da Lei Complementar Municipal nº.190, de 22 de dezembro de 2011, sancionada pelo Prefeito de Campo Grande/MS. A referida infração disciplinar também é prevista pelo artigo 138 da Lei Federal nº.8112, de 11 de dezembro de 1990. Transcrevem-se os mencionados dispositivos a seguir:

**LC nº.190/2011**

**Art. 234.** *Configura abandono de cargo a ausência injustificada do servidor ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, ou quarenta dias intercalados no período de doze meses.*

**Lei nº.8.112/1990**

**Art. 138.** *Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.*

3.3. De pronto, cumpre destacar que o Município possui total liberdade para legislar sobre matéria atinente ao seu quadro de servidores, desde que observadas as premissas estabelecidas pela Constituição Federal sobre a matéria, não existindo qualquer hierarquia entre o regramento federal e o municipal.

3.4. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência consolidada no sentido de que a analogia das legislações estaduais e municipais com a Lei Federal nº.8.112/1990 é medida excepcional, admitida somente quando houver omissão quanto ao tratamento de direito de cunho constitucional. *In verbis*:

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECONDUÇÃO. VACÂNCIA. DEFINIÇÃO. OMISSÃO NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO. PLEITO DE ANALOGIA. PARCIMÔNIA. INDICAÇÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL DE CUNHO AUTOAPLICÁVEL. DISPOSITIVOS GERAIS. NÃO REALIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO EM TELA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.*

*1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra o acórdão que negou provimento ao pleito mandamental impetrado em prol do direito de recondução de ex-servidor estadual que havia se exonerado de cargo em meio ao estágio probatório. O recorrente alega que a legislação estadual seria omissa e, portanto, deveria ser aplicado o art. 29 da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, RJU), por analogia.*

*2. Não existe no ordenamento jurídico estadual o instituto da recondução, tal*

como previsto no art. 29, I, da Lei n. 8.112/90. No caso do diploma federal, em sendo evidenciada a publicação de ato de vacância, por decorrência de posse em outro cargo federal inacumulável (art. 33, VIII da Lei n. 8.112/90), fica evidenciada a manutenção de vínculo com o serviço público federal que autoriza a outorga de vários direitos previstos em lei, como a recondução e outros, de cunho personalíssimo.

3. É incontroverso que não existe previsão legal na legislação estadual aplicável ao recorrente (Lei Complementar n. 59/2001 e Lei n. 869/1952).

4. A analogia das legislações estaduais e municipais com a Lei n. 8.112/90 somente é possível se houver omissão no tocante a direito de cunho constitucional, que seja autoaplicável, bem como que a situação não dê azo ao aumento de gastos; em suma, ela precisa ser avaliada caso a caso e com parcimônia.

5. A pretensão do recorrente não encontra guarida nos dispositivos gerais da Constituição Federal, indicados como violados - artigos 1º, III e IV, 3º, IV, 4º, V e 5º, 'caput' - e, assim, não permite a realização da analogia postulada. Tem-se situação muito diversa do caso do art. 226 da Constituição Federal, tal como mobilizado no precedente indicado (RMS 34.630/AC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26.10.2011).

6. Não há falar em direito líquido e certo, uma vez que não se vê direito local aplicável, tampouco a possibilidade de analogia com a Lei n. 8.112/90, uma vez que não existe o direito constitucional autoaplicável que seria necessário para suprir a omissão da legislação estadual. Recurso ordinário improvido." (grifos nossos)

(RMS 46438/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, Julg. 16/12/2014, DJe 19/12/2014)

3.5. Nesse sentido, verifica-se que a infração disciplinar de abandono de cargo, prevista tanto na legislação do município como na legislação federal, possui regramento diverso em cada norma. De acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Campo Grande, configura a infração de abandono de cargo a ausência injustificada do servidor ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, ou quarenta dias intercalados no período de doze meses. Por sua vez, o artigo 138 da Lei Federal exige para caracterização do abandono a ausência intencional ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

3.6. O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, versão de janeiro de 2021, leciona às fls. 226 que a infração de abandono de cargo exige três critérios para sua configuração, a saber: a intencionalidade do agente; a continuidade e o prazo mínimo. A intencionalidade é interpretada como a ausência injustificada do servidor, não amparada por qualquer causa que pudesse justificar as faltas ao serviço; e os requisitos de continuidade e prazo são verificados quando o servidor intencionalmente deixa de comparecer ao serviço por, no mínimo, trinta e um dias consecutivos, incluídos finais de semana, feriados e dias de ponto facultativo. Assim, a partir do primeiro dia de ausência injustificada, começa a correr o prazo mínimo de trinta dias para caracterização do abandono, contando-se o prazo de forma ininterrupta:

*Formulação Dasp nº 116. Faltas sucessivas. Na hipótese de faltas sucessivas ao serviço, contam-se, também, como tais, os sábados, domingos, feriados e dias de ponto facultativo intercalados.*

3.7. Assim, por exemplo, para aquele servidor que cumpre carga horária em regime de plantão semanal, o prazo de trinta dias se iniciaria a partir da primeira falta injustificada verificada em dia no qual seria devido o comparecimento ao local de serviço, até completar o prazo mínimo exigido pela norma.

3.8. Caso não seja possível configurar o abandono de cargo, há possibilidade de enquadramento da conduta do servidor federal faltoso no artigo 139 da Lei nº 8.112/1990, que exige a ausência, sem causa justificada, por sessenta dias, de forma

interpolada, durante o período de doze meses, o que configura nessa hipótese a infração disciplinar de inassiduidade habitual. *In verbis*:

*"Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses."*

3.9. O Manual distingue a forma de contagem para configuração da infração de inassiduidade habitual daquela exigida para a configuração do abandono de cargo, às fls.231:

"Conforme texto legal, tal infração caracteriza-se pela ausência ao serviço por 60 ou mais dias, em um período de 12 meses, sem causa justificada. Trata-se de dias em que o servidor deveria cumprir sua jornada de trabalho. Assim, considerando servidores que, por exemplo, trabalham em sistema de plantão, é possível que a falta ocorra em dia não útil, como sábado, domingo ou feriado. Portanto, a aferição levará em consideração os dias de trabalho daquele determinado servidor e as respectivas faltas. Os 12 meses nos quais ocorreram as ausências injustificadas não devem, obrigatoriamente, coincidir com o ano civil, uma vez que a Lei nº 8.112/90 não faz tal exigência.

(...)

Assim, a comissão deverá ater-se somente à impossibilidade de justificativa para as ausências individualmente, isto é, não é necessária a comprovação de qualquer elemento subjetivo do agente público em abandonar o serviço público; porquanto se trate de infração disciplinar associada ao nítido descaso do servidor.

Cada um dos dias em que o servidor faltou ao serviço deve ser individualizado, a fim de se oportunizar ao mesmo o pleno exercício do contraditório e da defesa. Assim, para fins de delimitação temporal, considera-se o primeiro dia de ausência como o primeiro dia do período de 12 meses estabelecido em lei.

*Ao termo "interpoladamente" não se deve conferir interpretação restritiva, pois pode ocorrer inassiduidade habitual caso o servidor não compareça ao serviço por 60 dias seguidos; a intenção do legislador foi garantir que 60 faltas injustificadas fossem caracterizadas como infração disciplinar; estivessem elas intercaladas ou não, em contraposição à infração de abandono do cargo, a qual requer um plus em relação à inassiduidade habitual, isto é, a prova da intenção de abandonar o serviço por 31 dias." (grifos nossos)*

3.10. Verifica-se portanto que para caracterizar a infração de abandono de cargo da Lei nº.8.112/1990 exige-se a contagem ininterrupta de um período mínimo de trinta dias, incluindo finais de semana, feriados e dias de ponto facultativo, a partir do primeiro de dia de ausência injustificada do servidor, além da comprovação da vontade de abandonar o cargo. Por sua vez, a infração de inassiduidade habitual configura-se pela ausência injustificada do servidor por um período de sessenta dias, contados de forma consecutiva ou não, em um período de doze meses.

3.11. Note-se que a inassiduidade habitual busca punir a falta de compromisso do servidor com o exercício do seu cargo, não se indagando acerca da sua vontade de abandonar o posto. Assim, aquele servidor que cumpre escala semanal incorreria em tal infração se, ao longo do período de doze meses, faltasse injustificadamente em sessenta dias de plantão.

3.12. Examinada a legislação federal, passa-se ao exame do regramento municipal previsto pela Lei Complementar nº.190/2011, a qual define a infração disciplinar de abandono de cargo nos seguintes termos:

**Art. 234.** *Configura abandono de cargo a ausência injustificada do servidor ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, ou quarenta dias intercalados no período de doze meses.*

3.13. Existem duas hipóteses que configuram abandono de cargo para a legislação municipal: a ausência não justificada por um período de mais de trinta dias consecutivos, os quais devem ser contados de forma ininterrupta desde o primeiro

dia em que se verificou a ausência do servidor; ou quarenta faltas intercaladas em um período de doze meses, as quais devem contar os dias em que o servidor efetivamente deveria prestar jornada.

3.14. Aplicando-se tal dispositivo ao caso hipotético de servidor da área da saúde que cumpre escala de plantão semanal de 12 horas em unidade de saúde, entende-se que a melhor interpretação é a de que, uma vez constatada a primeira ausência sem justificativa em dia no qual o agente deveria cumprir plantão, inicia-se a contagem do prazo de trinta dias de forma ininterrupta, incluindo dias sem escala, finais de semana e feriados, até ultimar o prazo exigido pela lei. Uma vez alcançado o período superior a trinta dias, sem justificativa plausível para a ausência, aplica-se o artigo 234. Caso o servidor retorne ao plantão antes de completar o prazo de trinta dias, compete à autoridade verificar se, no período de doze meses contados a partir daquela primeira falta, somaram-se quarenta faltas em dias de escala daquele servidor, o que também justifica a aplicação do dispositivo municipal.

3.15. Note-se que a interpretação sugerida de contar apenas os dias de escala em que seria devida a prestação de jornada pelo agente, para então configurar o abandono de cargo, acabaria por esvaziar a primeira parte do artigo 234, pois não seria possível verificar o abandono dentro do período de trinta dias consecutivos conforme exige o dispositivo. De fato, tal contagem exigiria a comprovação de ausência do servidor por cerca de sete a oito meses para configurar o abandono, em interpretação que desborda do conteúdo do artigo 234. Ademais, vê-se que a própria norma buscou evitar tais embaraços na sua aplicação, ao prever no mesmo dispositivo que a ocorrência de quarenta faltas intercaladas também configuraria a mesma infração disciplinar, ou seja, caso não seja possível comprovar no caso concreto o período de ausência ininterrupta do servidor por mais de trinta dias, ainda assim há possibilidade de sancionamento disciplinar caso presentes os requisitos da segunda parte do artigo 234 da lei municipal.

## 4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 12/04/2021, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1885362 e o código CRC 39121CB1



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 747/2021/CGUNE/CRG, que ao responder consulta de unidade correcional municipal, referente ao prazo para caracterização da infração disciplinar de abandono de cargo de servidores que trabalham em sistema de plantões, conclui que:
  - a) a contagem se inicia com a primeira ausência sem justificativa em dia no qual o agente deveria cumprir plantão;
  - b) a contagem é realizada de forma ininterrupta, incluindo dias sem escala, finais de semana e feriados, até ultimar o prazo legal estabelecido; e
  - c) retornando o servidor antes de completar os 30 dias de ausência injustificada, cabe à autoridade verificar se, no período de doze meses contados a partir daquela primeira falta, somaram-se o número de faltas em dias de escala a justificar a aplicação do dispositivo municipal.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica nº 747/2021/CGUNE/CRG à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 12/04/2021, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1906216 e o código CRC 592856A5



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. Aprovo a Nota Técnica nº 747/2021/CGUNE/CRG, conforme Despacho CGUNE 1906216.
2. Encaminhem-se os autos ao NACOR-CGU/MS para dar ciência à Corregedoria da Prefeitura de Campo Grande/MS.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedora-Geral da União**, em 14/04/2021, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1909241 e o código CRC 4B7AFACF