

VIDA ADMINISTRATIVA

D.A.S.P.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O abandono do cargo na sistemática estatutária

ENTRE as hipóteses de demissão do funcionário, prevê o Estatuto, no item I do respectivo art. 238, a motivada por abandono do cargo, que se configura diante de falta injustificada ao serviço durante trinta dias consecutivos.

Apesar da precisão estatutária, o assunto vem possibilitando interpretações diversas e diferentes entendimentos não só quanto à forma substantiva, como também quanto à adjetiva da legislação. Dúvidas tem surgido no tocante ao direito em si, à sua declaração e reconhecimento, e no concernente à sua realização e processualística.

De fato, ao lado das normas que delinham a falta disciplinar, constitutiva do abandono do cargo, e estabelecem a sanção correspondente, o Estatuto fixa rito processual sumário para a competente apuração da irregularidade, de vez que à demissão precederá sempre processo administrativo.

A hermenêutica de ambos os casos não se faz uniforme, quer no Judiciário, quer, principalmente, no âmbito administrativo.

Encarando o problema, no setor da administração, e resolvendo-o, o D.A.S.P. focalizou o verdadeiro entendimento dos princípios estatutários em patecer tanto mais importante, quanto modificou anteriores, até então firmados.

O assunto foi examinado na exposição de motivos n. 1.723, de 29-7-42, aprovada pelo Presidente da República e publicada no "Diário Oficial" de 12-8-42, às págs. 12.487/8, a qual abordou teses fundamentais, como se verá.

Preliminarmente, indagar-se-á se cabe ao chefe impedir que o funcionário reassuma o cargo, depois de haver faltado, sem justificativa, por mais de trinta dias consecutivos.

Não há, no Estatuto dos Funcionários, dispositivo algum que induza à resposta afirmativa.

Pelo contrário, o que se verifica é que, somente nas hipóteses ali previstas, poderá o funcionário ficar afastado por mais de noventa dias.

E mesmo este prazo máximo de afastamento só se imporá coercitivamente, por meio de suspensão preventiva.

Assim sendo, no pressuposto de que a reasunção implica na ausência do "animus" de abandonar o cargo, parece, à primeira vista, que competirá ao chefe promover a suspensão preventiva do funcionário, enquanto se ultima a demissão, desde que não sejam excedidos os noventa dias.

Cuidadoso exame do caso, no entanto, revela não ser verdadeira tal conclusão.

Realmente, o art. 263 do Estatuto condiciona expressamente a aplicação desse instituto ao fato de ser o afastamento necessário à averiguação da falta cometida, havendo sido esse entendimento firmado, em definitivo, na exposição de motivos n. 1.195, de 19-6-42, do D.A.S.P., aprovada e publicada no "Diário Oficial" de 30-6-42.

E' evidente que, assim, não poderá ser suspenso preventivamente o funcionário, antes da demissão por abandono do cargo, visto como a caracterização desta falta e o competente inquérito administrativo, realizado no órgão de pessoal, não exigem aquele afastamento, que é até contra indicado pela conveniência da maior facilidade de defesa, em virtude de poder o indiciado acompanhar pessoalmente o andamento do processo.

Salvo o caso de suspensão preventiva, não poderá o chefe afastar o funcionário do exercício do cargo sem que isto decorra de expressa disposição legal — licença "ex-officio", suspensão, etc.

A pena por abandono do cargo é da competência do Presidente da República, não cabendo a qualquer outra autoridade impor punição sob tal fundamento.

E' certo que, na forma do item IV do art. 225, combinado com o art. 234 do Estatuto, poderá o chefe do serviço aplicar a pena de suspensão ao funcionário que, sem justificativa, faltar ao serviço até por um só dia.

Mas, desde que tal falta se prolongue por mais de trinta dias consecutivos e seja o funcionário julgado passível de demissão, nenhuma outra pena lhe deverá ser imposta, não só por desnecessária, mas também porque seria o "bis in idem", a aplicação de duas penalidades por uma mesma falta.

Por outro lado, se o processo administrativo por abandono se prolongar por mais de noventa dias, nenhum fundamento legal há para se negar a reassunção do exercício.

Demais, se aquele prazo não pode ser excedido, mesmo na hipótese da suspensão preventiva, quando se presume grave a falta imputada, a ponto de acarretar, talvez, a demissão a bem do serviço público, com muito maior razão não se poderá conservar afastado do exercício, contra a própria vontade, o funcionário acusado de falta quiçá muito menos grave, qual o abandono do cargo.

E' verdade que a doutrina e a jurisprudência admitem o entendimento de que o abandono do cargo se fundamenta no "animus" de praticar esse ato, por parte do indiciado.

O fato, porem, de apresentar-se ao serviço o funcionário, após abandonar o cargo, não induz ao pressuposto de que não havia, no momento em que a falta se caracterizou, o propósito definido, o "animus" de praticá-lo.

Com efeito, pode o funcionário estar decidido, em determinado momento ou época, a abandonar o serviço público, por contingências de natureza vária; posteriormente, mudará de propósito, ou porque não se realizaram suas pretensões, no setor de atividades escolhido ao tomar aquela decisão, ou por qualquer outro motivo.

Mas dessa mudança de atitude, só por si, não é bastante para se inferir que, naquele momento, lhe falecia o "animus", indispensável à caracterização da falta; tanto assim, que a praticou, deliberadamente.

Se, contudo, tal "animus", tal propósito deliberado não existia, não é lícito presumi-lo da simples reassunção do exercício; é mister que o indiciado o demonstre na respectiva defesa.

Isto porque o próprio fato de produzir defesa indica que, no momento de apresentá-la, não mais tem o indiciado desejo de abandonar o cargo; do contrário, não se defenderia.

Nem por isto, porem, deixa de ser passível de demissão, visto como o que importa, como se

disse, é o ato de volição demonstrado ao praticar a falta.

Do mesmo modo que a apresentação da defesa, a reassunção indica, tão somente, que o funcionário teria mudado de propósito; não implica, pois, em isenção da pena em que primitivamente incorreu, assim como o arrependimento posterior de qualquer outra falta não ilide a responsabilidade do culpado.

E' verdade que o D.A.S.P., anteriormente, manifestando-se sobre caso idêntico teve oportunidade de acentuar, no item 15 do parecer emitido no processo 8.288-41 ("Diário Oficial" de 7-10-41) que ao chefe

"competia ter apreciado, oportunamente, aqueles fatos e promovido a respectiva responsabilidade, e, em última análise, para ulteriores efeitos, obstar ou, pelo menos, impugnar o reinício, fora do prazo legal, daquelas atividades, tão irregularmente interrompidas e por maior tempo do que, por lei, seria permitido".

Mas também é certo que, todas as vezes que mais detido exame de determinado assunto conduz a conclusões diferentes das anteriormente sustentadas, timbra o D.A.S.P. em apressar-se a retificar seu ponto de vista precedente.

Nem se poderia, tão pouco, esperar que o atento estudo das múltiplas facetas da administração de pessoal, em constante processo de transmutação e aperfeiçoamento, conduzisse sempre a resultados fixos e imutáveis.

Se tal fosse possível — e bem o frisou o D.A.S.P. — desnecessário se tornaria aquele estudo, tendente a uniformizar a orientação geral do assunto.

Assim, concluindo seu minucioso estudo, dentre outros entendimentos, fixou o D.A.S.P. que:

- a) fique entendido que ao funcionário é assegurado, pela legislação vigente, o direito de reassumir o exercício do cargo, em qualquer tempo, desde que não esteja legalmente afastado, e
- b) fique também entendido que o fato de reassumir o funcionário o cargo não impede o prosseguimento de processo administrativo que se tenha instaurado, para qualquer fim, inclusive a apuração de abandono do cargo.