

Exoneração e Demissão na Administração Pública

*Elói Martins Senhoras**

*Ariane Raquel Almeida de Souza Cruz**

Existe uma ampla confusão nos meios de comunicação e na própria literatura jurídica especializada sobre os institutos jurídicos de demissão e exoneração no Direito Administrativo, principalmente, desde a formação de uma agenda institucional de reforma gerencial da Administração Pública brasileira em meados da década de 1990.

Embora apresentem algumas características de similitude, estes institutos jurídicos são claramente diferentes quanto aos efeitos da dispensa de função na Administração Pública, motivo pelo qual se faz necessário uma clara distinção de suas definições legais e empregos correntes.

Em um primeiro plano, a *exoneração* é caracterizada como ato administrativo de natureza não punitiva, cuja dispensa repercute no encerrando vínculo funcional e, portanto, no desligamento do servidor em relação às suas atividades em cargos efetivos ou em comissão na Administração Pública.

A forma de dispensa de um servidor público prevista pelo uso da exoneração não se caracteriza como penalidade de natureza disciplinar, razão pela qual o vínculo funcional é quebrado no presente sem criar efeitos assíncronicos de impedimento para a investidura em novo cargo público no futuro.

Quadro 1 – Aplicação da exoneração na Administração Pública

<i>Exoneração de cargo efetivo</i>	A exoneração acontece em situações de pedido (voluntário do próprio servidor) ou de ofício (quando não são satisfeitas condições de posse ou de estágio probatório).
<i>Exoneração de cargo em comissão</i>	Em razão da transitoriedade dos cargos em comissão, os quais são de livre nomeação e exoneração, o instituto da exoneração é aplicado em situações de solicitação do próprio servidor ou a juízo da autoridade competente.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: MEIRELLES (2008).

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutorado em Ciências Jurídicas. O autor agradece à bolsa PRÖ-PESQUISA/UFRR para o desenvolvimento da presente pesquisa. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.works.bepress.com/eloi.

* Professora do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-RR). Auxiliar de pesquisa, bacharel em Direito e especialista pós-graduada *lato sensu* em Direito Eleitoral. Endereço para contato: raquelkf@gmail.com.

No caso da exoneração de servidor em cargo efetivo, a ausência de processo disciplinar acontece em razão de três situações previstas em lei. Primeiro, quando a exoneração é voluntária, solicitada pelo próprio servidor. Segundo, a exoneração é resultada de negativa avaliação periódica de desempenho, respeitados os direitos ao contraditório e à ampla defesa. Terceiro, quando for atingido limite com gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, resguardada demissão (BRASIL, 1988).

No caso da exoneração de servidor em cargo em comissão, a extinção da relação funcional surge unilateralmente, quando não existir infração funcional, em situações de solicitação voluntária do servidor ou de conveniência própria da Administração Pública, razão pela qual não existem Processos Administrativos Disciplinares (PAD).

Conforme Santos (2005), a exoneração é uma forma de extinção da relação funcional por ato voluntário do servidor ou por conveniência administrativa ex-officio que não tem qualquer cunho punitivo, haja vista que nas situações em que houver caracterização de infração dos deveres funcionais, devem ocorrer penalidades disciplinares.

Em um segundo plano, o Regime Jurídico Único (RJU) classifica uma série de penalidades disciplinares hierarquizadas pela natureza, gravidade da infração dos deveres funcionais e dano ao serviço público por meio dos institutos jurídicos, com menor grau punitivo (advertência, repreensão, multa e suspensão) ou maior grau punitivo (cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo ou função comissionada; e, demissão).

Quadro 2 - Penalidades disciplinares na Administração Pública

PENAS BRANDAS		
Baixo grau punitivo	<i>Advertência</i>	O instituto jurídico da advertência é aplicada verbalmente, em casos em que ocorrer inéditos atos de negligência por parte do servidor público frente as suas funções
	<i>Repreensão</i>	Aplicada por escrito, em caso de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres e em caso de reincidência em falta que tenha resultado na pena de advertência
	<i>Suspensão</i>	Não excede a 90 dias, aplicando-se em caso de falta grave, de infração às proibições, e de reincidência em falta que tenha resultado em pena de repreensão
	<i>Multa</i>	Quando houver conveniência para a Administração Pública, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

PENAS CAPITAIS		
Alto grau punitivo	<i>Cassação de aposentadoria</i>	Aplica-se cassação da aposentadoria de servidor inativo, quando o processo administrativo disciplinar atesta ocorrência de uma irregularidade. Jurisprudência converge quanto à inconstitucionalidade deste instituto.
	<i>Cassação de disponibilidade</i>	Aplica-se como penalidade administrativa ao servidor público que não retornar ao posto em disponibilidade, tornando-se similar à penalidade da demissão para o servidor público em exercício
	<i>Destituição de cargo ou função comissionada</i>	Nos casos em que existir infração funcional para servidores em cargo ou função comissionada, aplica-se o instituto da destituição, de maneira equivalente ao instituto da exoneração
	<i>Demissão</i>	A demissão é uma pena expulsiva aplicável ao servidor público que cometer infração grave no exercício de cargo efetivo e que ainda se encontra na ativa quando da apuração e da apenação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: CGU (2014); MELLO (2008); PIETRO (2007).

Embora a reforma gerencial da Administração Pública brasileira na década de 1990 tenha apresentado objetivos de aumento da eficiência horizontal (interesse público primário) e vertical (interesse público secundário) no médio e longo prazo, seus únicos logros foram com objetivos de ajuste fiscal no curto prazo por meio da dispensa de servidores públicos, concentrando-se em programas de exoneração voluntária, e, no aumento de casos de aplicação de penalidades disciplinares.

No contexto geral de penalidades disciplinares na Administração Pública, a *demissão* trata-se de um ato administrativo de dispensa de natureza punitiva quando há falta grave do servidor ocupante de cargo efetivo, a qual deve ser apurada mediante processo administrativo, assegurando-se ao acusado o direito ao contraditório e à ampla defesa (BRASIL, 1990).

Diferentemente do setor privado em que o instituto jurídico da demissão pode ser utilizado com ou sem justa causa, no setor público, o critério de uso desta “penalidade capital” incorre em um prévio processo administrativo disciplinar a fim de se apurar eventuais irregularidades na discricionariedade funcional.

Quadro 3 - Aplicação da demissão na Administração Pública Federal*Lei 8.112/1990, Artigo 132.*

A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I	Crime contra a administração pública
II	Abandono de cargo
III	Inassiduidade habitual
IV	Improbidade administrativa
V	Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
VI	Insubordinação grave em serviço;
VII	Ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
VIII	Aplicação irregular de dinheiros públicos
IX	Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
X	Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
XI	Corrupção;
XII	Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas

Fonte: BRASIL (1990).

O uso do instituto jurídico da demissão na Administração Pública se caracteriza, portanto, como uma dispensa em situações em que existe infração funcional, cuja natureza de penalização disciplinar pode repercutir assincronicamente, tanto, no presente, quanto, no futuro, podendo ocorrer eventual impedimento a investidura em novo cargo público.

Conforme o artigo 137 da Lei Federal 8.112/1990, a demissão ou a destituição de cargo em comissão incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 anos, quando, o servidor se vale do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; ou, ainda; quando atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas.

Tomando como referência o mesmo artigo, não poderá retornar ao serviço público federal, aquele servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão em razão de crime contra a administração pública; improbidade administrativa; aplicação irregular de dinheiro público; lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; corrupção (BRASIL, 1990).

Conclui-se, com base nestas discussões, que no contexto neoliberal dos anos 1990, o ajuste fiscal no setor público brasileiro foi realizado através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, por meio do desenvolvimento de sistemas de exoneração desligamento voluntário, como no caso de várias empresas estatais; da definição clara de teto remuneratório para os servidores; e, através da modificação do sistema de aposentadorias; de maneira que a evolução crescente do número de penalidades administrativas se tornou insuficiente para aumentar a eficiência ou para alterar o padrão de estabilidade do servidor na Administração Pública em razão do forte corporativismo existente nos processos administrativos.

A estabilidade dos servidores públicos tornou-se em uma característica das administrações burocráticas em diferentes países no mundo, sendo que no Brasil se cristalizou em um padrão

funcional para o desenvolvimento de um corporativismo pró-servidores público com a Constituição de 1988, o qual se mostrou forte frente à agenda institucional de *downsizing* e eficiência das reformas gerenciais da Administração Pública, impossibilitando a implantação de um sistema com base em incentivos e punições.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 12/04/2014.

BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 12/04/2014.

CGU – Controladoria Geral da União. “Correição”. *Portal da CGU*. Disponível em: <www.cgu.gov.br/correicao>. Acesso em 15/04/2014.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

SANTOS, E. A. V. V. “Exoneração *ex officio*: solução ou arbitrariedade?”. *Jus Navigandi*, ano 10, n. 806, setembro, 2005. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em 12/04/2014.

