

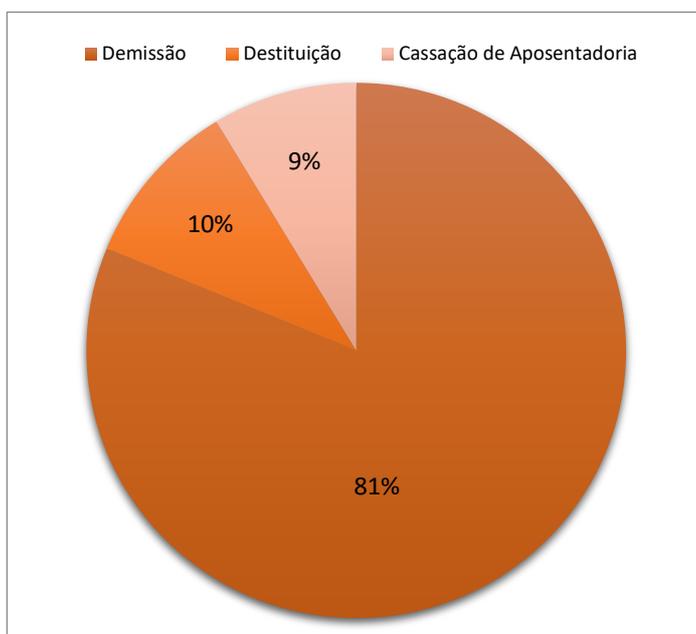
Resumo

A presente pesquisa descritiva trata das expulsões ocorridas no âmbito da administração pública federal, em especial demissões ocorridas entre 10.1.2003 e 4.11.2019, e as diferenças existentes entre iniciativa pública e privada. No intento de obter maior grau de precisão, foram extraídos dados do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) e considerados estudos nacionais e internacionais sobre o tópico. **A hipótese, que restou comprovada, é que a Administração Pública, no sentido oposto ao constatado na iniciativa privada, não consegue operacionalizar a demissão de servidores que apresentam mau desempenho sem que estes apresentem condutas que decaiam em outras infrações ou crimes previstos no ordenamento jurídico brasileiro que rege a atuação laboral do agente público.**

1. Demissões na Administração Pública

A demissão é uma forma de vacância do cargo público que, diferente das demais, **é marcada pelo caráter punitivo**. Em suma, é aplicável ao servidor que desrespeita as regras do local de trabalho ou que negligencia de cumprir deveres e proibições. Os deveres, vedações e punições dos servidores públicos estão previstos na Lei nº 8.112/1990 - conhecida como Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Nos termos do Art. 41 da Constituição Federal de 1988, o servidor público estável só poderá perder o cargo nas seguintes situações: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; Processo Administrativo Disciplinar - PAD; ou **procedimento de avaliação periódica de desempenho**. A proposta do último inciso, apesar de promissora, é ineficaz pelo fato da referida Lei Complementar não existir.

1.1 Contextualização das Demissões



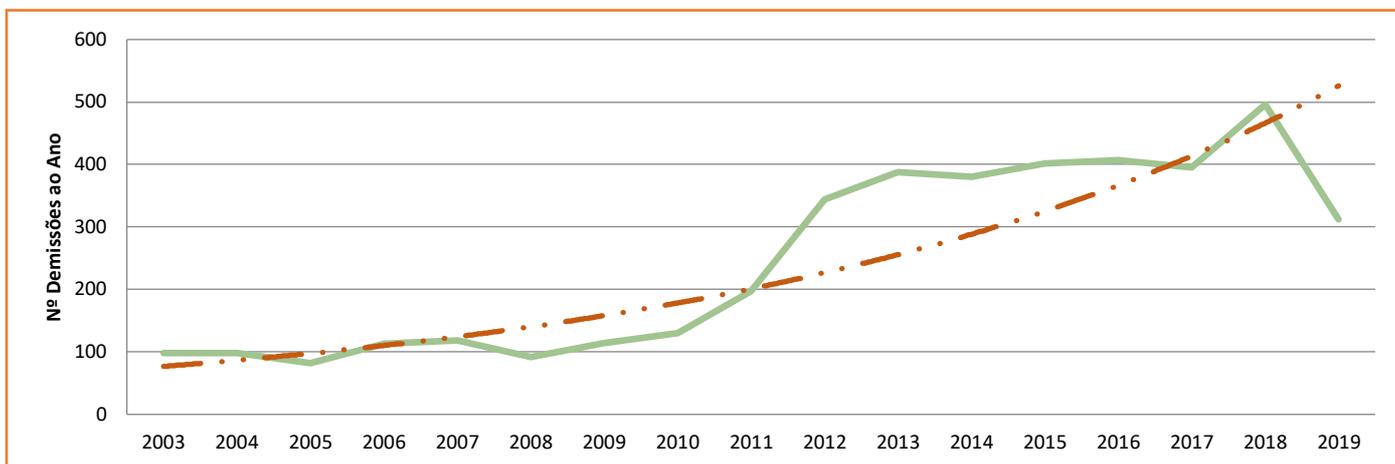
Os dados referentes a demissões de servidores, cassações de aposentadorias e destituição de cargo ou função comissionados estão presentes no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)¹. **Entre 10 de Janeiro de 2003 e 4 de Novembro de 2019 foram demitidos 4.162 Servidores Públicos**, destituídos 514 Servidores que ocupavam cargo ou função de confiança e cassadas 445 aposentadorias.

Uma análise preliminar dos dados constantes no CEAF permitem a averiguação de um quadro alarmante: **dos 4.162 demitidos, nenhum o foi demitido exclusivamente por mau desempenho laboral. Por outro lado, mais de 50% foram**

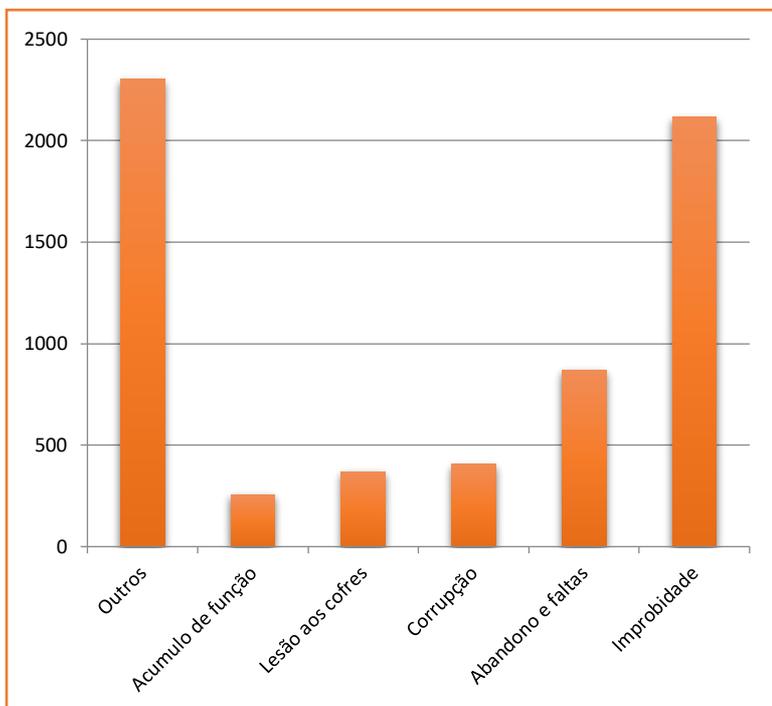
expulsos por envolvimento em atos de improbidade administrativa ou corrupção.

¹ Cadastro atualizado semanalmente, com dados de 4 de Novembro de 2019. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceaf?ordenarPor=nome&direcao=asc>>

No âmbito das demissões, faz uma década que sua aplicação tem aumentado de maneira exponencial – como consta no gráfico abaixo. Dentre as possíveis causas desse aumento, é necessário destacar o fortalecimento das instâncias investigativas, que possivelmente resultou em aumento do número de sanções aplicadas a servidores corruptos e ímprobos, nos termos do Estatuto dos Servidores e do Código Penal. A progressão histórica das demissões consta no gráfico de linha abaixo.



Do universo de demissões, 31 delas não apresentam nenhuma justificativa e 43 se limitaram a apresentar o Art. 132 da Lei nº 8.112/1990 – sem discriminar a conduta que fundamentou a demissão. Ademais, 1.030 demissões apresentaram apenas um dispositivo como justificativa, algumas das quais estão mencionadas no gráfico abaixo. Noutro sentido, aproximadamente 3.140 demissões citaram múltiplos dispositivos como justificativa, o que resultou na menção a 11.255 dispositivos legais.



Um problema encontrado no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) é o fato deste não estabelecer uma hierarquia entre os dispositivos e, conseqüentemente, mencionar vários dispositivos para fundamentar uma mesma demissão. Como mencionado anteriormente, nesse cenário se destacam as demissões motivadas por corrupção e improbidade administrativa.

Indo além das demissões fundamentadas na Lei 8.112/1990. Cabe destacar que 8 (oito) das demissões foram motivadas por Decisão Judicial Transitada em Julgado, em consonância com o Inciso III do Art. 41 da Constituição. Tais processos, no entanto, versam sobre questões como corrupção e

improbidade administrativa e pouco se relacionam com o desempenho desses servidores em serviço.

1.2 Demissões por mau desempenho

Como mencionado anteriormente, nenhuma das demissões na administração pública federal foi motivada pelo mau desempenho. No entanto, faz-se necessário considerar que algumas das condutas apresentadas individualmente ou junto de atos de improbidade, corrupção ou abandono do cargo podem se vincular ao mau comportamento, apesar de não poderem ser confundidas com este. A causa que mais se aproxima da demissão por mau desempenho é aquela motivada por conduta desidiosa do servidor público – prevista no Art. 117, Inciso XV, da Lei 8112/1990.

No universo das demissões, foram 208 demissões (4%) fundamentadas na desídia do servidor, geralmente combinadas com o abandono da função pública e atos de improbidade. A desídia foi justificativa única de 56 dessas expulsões.

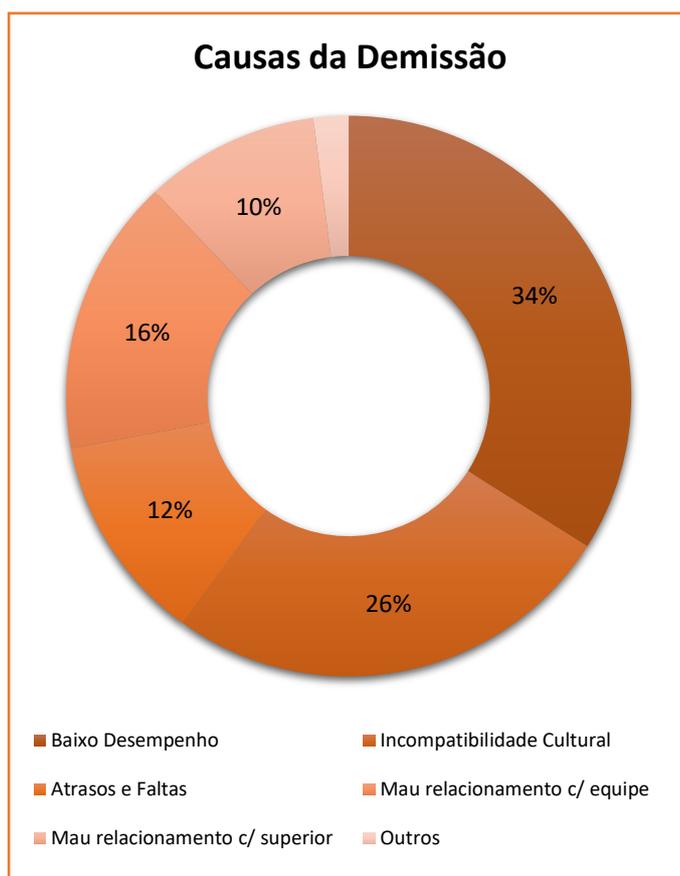
Segundo Mauro Roberto Gomes de Mattos², a desídia que resulta em demissão “é a desídia habitual, onde o servidor causa transtornos ao andamento dos serviços, com prejuízos verificados pelo mau desempenho ou pela má vontade”. Tal infração, no caso, não é constatada por indicadores e avaliações de desempenho, sim pela constatação da insubordinação do servidor ante os deveres inerentes à Administração Pública.

2. Demissões na iniciativa privada

Em 2017 o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) publicou um estudo³ sobre a rotatividade no Brasil. Constatou-se, na oportunidade, uma taxa global rotatividade de aproximadamente 41,9% (em 2015), sendo que, 51,9% dos desligamentos constituíram demissão por justa causa. O estudo, no entanto, não se aprofundou nas razões que fundamentaram tais demissões.

Um pesquisa⁴ que buscou mapear as razões por detrás das demissões na iniciativa privada foi publicada em 2014, pela Consultoria Robert Half, especializada em recrutamento e gestão de pessoas. Dos 100 Gestores de Pessoal entrevistados, **34% mencionaram o baixo desempenho profissional como causa central das demissões.**

A segunda razão mais popular é a falta de aderência do funcionário à cultura organizacional, que



² MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

³ DIEESE. Movimentação no mercado de trabalho: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/livro/2017/rotatividade.pdf>> Acesso em: 18.11.2019

⁴ GLOBO. Baixo desempenho é o principal motivo de demissões, diz pesquisa. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2014/10/baixo-desempenho-e-o-principal-motivo-de-demissoes-diz-pesquisa.html>> Acesso em: 13.11.2019

correspondeu a 26% das respostas. Seguido por estas, cabe ainda destacar que 16% foram motivadas pelo mau relacionamento a equipe, 12% por assiduidade e 10% por mau relacionamento com o superior.

Em entrevista, o Diretor de Operações da Empresa de Consultoria afirmou que o referido estudo demonstrou a relevância das questões comportamentais e técnicas na avaliação do desempenho laboral. Sustenta, na oportunidade, que: **“As empresas buscam maior eficiência e rentabilidade. Para isso acontecer, é necessário que os colaboradores estejam comprometidos com a organização”**.

Outra constatação é que 58% dos entrevistados declararam que entrevistam os funcionários demitidos em busca de feedbacks capazes de fortalecer a instituição.

3. Comparações com a Administração Pública

De antemão, vale mencionar que existem discrepâncias no desligamento na iniciativa privada e aquele observado no funcionalismo público. Portanto, abordaremos as formas de vacância de função pública de maneira superficial, apenas para traçar um paralelo entre os setores.

O servidor público, diferente do celetista, não pode ser demitido de forma compulsória, a não ser que tenha praticado um delito ou infração prevista na Lei 8.112/1990. Mesmo nesse caso, o servidor ainda tem direito a passar por processo administrativo, no qual poderá fazer uso da ampla defesa e do contraditório. No regime da CLT, o funcionário pode ser demitido sem justa causa, desde que o empregador arque com os ônus legalmente previstos. Ademais, em ambas as iniciativas existem a possibilidade de demissão voluntária por iniciativa do empregado ou servidor – conhecida como exoneração na Administração Pública.

Segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), 48% dos desligamentos de servidores foram voluntários, ao passo que o restante foi motivado por aprovação do agente em outro concurso público⁵. No universo de desligamentos de servidores, as demissões representam um percentual irrisório. Se compararmos os estudos da Consultoria Robert Half e da DIEESE com os dados extraídos do CEAF, por outro lado, **o contraste com a iniciativa privada é evidente**: nesta, 20% das demissões são voluntárias e 53% dos desligamentos é iniciativa dos empregadores.

O art. 482 da CLT discrimina as situações que permitem a demissão por justa causa. Dentre elas, cabe destacar: atos de improbidade; incontinência de conduta ou mau procedimento; condenação criminal do empregado; desídia habitual no desempenho das funções e; outros. Ou seja, a incidência de atos de improbidade que decaem demissão, proporcionalmente, é exponencialmente superior no serviço público.

Cabe destacar que o percentual de demissões de servidores demitidos por abandonos e inassiduidade de função somam quase 13% do total de expulsões, dado próximo dos 12% de demissões por atrasos e faltas na iniciativa privada. Nota-se aqui uma diferença gritante entre o servidor e o celetista: segundo o Art. 138 da Lei 8.1112/1990, o abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos; enquanto que o Art. 139 conceitua inassiduidade habitual como a falta injustificada ao serviço por sessenta dias, de forma intercalada, durante o período de doze meses.

⁵ COSTA, Rodolfo. Estabilidade no emprego público não contém rotatividade de funcionários. Correio Brasiliense. Disponível em: <http://impresso.correioweb.com.br/app/noticia/cadernos/economia/2014/01/21/interna_economia,113975/estabilidade-no-emprego-nao-contem-rotatividade.shtml> Acesso em: 18.11.2019

A ideia do Art. 132 e de outros artigos buscou, no momento de sua concepção, estipular critérios objetivos que viessem a justificar a demissão do servidor público e impedir demissões arbitrárias. O problema não está nesse conceito, sim em sua execução: os critérios estipulados na Lei 8.112/1990 são permissivos e, nos dias de hoje, não mais compactuam com noções modernas de administração.

Conclusões: A Administração Pública não demite por baixo desempenho!

Nos termos do Art. 41 da Constituição Federal de 1988, o servidor público estável pode perder o cargo por procedimento de avaliação periódica de desempenho, a ser estipulado em Lei Complementar. A única ressalva sobre este dispositivo esta contida no Art. 247 da Constituição Federal, Incluído também pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Este discrimina o seguinte:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Faz-se necessário questionar aquilo que veículos de imprensa e associações de servidores propagam nos noticiários: regulamentar a avaliação de desempenho, em nenhuma instância, aponta para o término da estabilidade do servidor. Mesmo que os indicadores adotados fossem subjetivos ou arbitrários – algo que estamos longe de defender, ainda seria necessário instaurar um processo administrativo para demitir o servidor. Mesmo que o servidor perdesse a causa, ainda poderia ingressar no poder judiciário para alegar suposta perseguição.

Ferramentas de monitoramento da qualidade laboral são, na verdade, aliadas do servidor público zeloso com suas obrigações. Um mau servidor prejudica o ambiente de trabalho e os colegas, realidade que conflita com o princípio da eficiência.