

Gestão de recursos humanos e a LRF

Elaboração: Eunice Maria Goffi Marquesini Oliveira Lucena

Lei de Responsabilidade Fiscal **CADERNOS IBAM 6**

Gestão de Recursos Humanos e a LRF

Abril de 2001

A divulgação deste trabalho se insere no âmbito de convênio de cooperação técnica firmado com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade de seu autor e não refletem, necessariamente, a posição dos órgãos federais.

Este documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente citada a fonte.

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR



**GOVERNO
FEDERAL**
Trabalhando em todo o Brasil

**Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração
Municipal – IBAM sob o patrocínio do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**

Coordenação Geral
Paulo Timm

Coordenação Técnica
Heraldo da Costa Reis

Coordenação Executiva
Gleisi Heisler Neves

Consultoria Jurídica
Rachel Fahri

Elaboração
Eunice Maria Goffi Marquesini Oliveira Lucena

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Revisão
Claudia Maria das Mercês Paes Ferreira Landim

Ficha Catalográfica
Catálogo na Fonte pela Biblioteca do IBAM

Lucena, Eunice Maria Goffi Marquesini Oliveira
Gestão de recursos humanos e a LRF/Eunice Maria Goffi Marquesini Oliveira
Lucena. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
76p.; 23cm. – (Lei de responsabilidade fiscal, 6)
Patrocínio: BNDES
1. Administração de recursos humanos. I. Instituto Brasileiro de Administração
Municipal

351.3 (CDD 15 ed.)

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Simples Municipal

O art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que: “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.”

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio dedicado à sanção dessa Lei (em 02.05.2000) anunciou sua determinação para que o Ministério do Planejamento e o BNDES desenvolvessem o **Simples Municipal**: um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração de suas contas e, ao mesmo tempo, assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável.

A publicação deste trabalho se insere nesse esforço governamental para tornar mais fácil e mais eficaz as administrações locais. Faz parte da seguinte série de trabalhos elaborados por entidades e técnicos de notória especialização na área, exclusivos responsáveis pelas opiniões, mas cuja distribuição é apoiada pelos órgãos federais por ajudarem na compreensão da lei e na implantação de um novo regime fiscal:

- “Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal”, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000
- “125 Dicas – Idéias para Ação Municipal”, do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, São Paulo, 2000
- “Guia de Orientação para as Prefeituras”, do Amir Antônio Khair, São Paulo, maio 2000
- “Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”, São Paulo, junho de 2000
- “Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul”, Rio Grande do Sul, novembro de 2000

- “A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais”, de Marcelo Viana Estevão de Moraes, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais”, de Amir Antônio Khair, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “Proposta de Padronização dos Relatórios da Gestão Fiscal”, do Instituto Ruy Barbosa, São Paulo, dezembro de 2000
- “Guia de Orientação para as Prefeituras”, 2ª edição, revista e ampliada, de Amir Antônio Khair, São Paulo, fevereiro de 2001

O conteúdo integral deste manual e das publicações acima citadas está disponível na Internet para acesso gratuito e universal, através de consulta ou de *download*, no site mantido pelo BNDES e especializado em finanças públicas e federalismo fiscal no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

Banco Federativo

Site do



RESPONSABILIDADE FISCAL



ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE



CIDADE MELHOR

O BNDES apóia essa idéia. Participe também.

Sumário

• Apresentação	7
• Prefácio	9
• Apresentação do IBAM	11
• Gestão de Recursos Humanos e a LRF	13
Introdução	13
Limitações com Gastos de Pessoal e a Legislação de Âmbito Nacional em Vigor	16
Ações Impactantes para a Redução das Despesas com Pessoal	23
Revisão da Legislação Local e Redução de Despesa com Pessoal	23
Legislação Estatutária	23
Adicional por Tempo de Serviço	26
Progressão	26
Adicional de Nível Universitário	27
Gratificação de Atividade ou Gratificação de Produtividade	28
Adicionais x Cargos Comissionados	28
Verba de Representação	29
Incorporação de Valor Atribuído a Cargo em Comissão ou Função Gratificada	29
Racionalização da Jornada de Trabalho	30
Acordos Coletivos de Trabalho	31
Vantagens Previstas na Lei Orgânica Municipal	32
Legislação Inconstitucional que Preveja Despesa com Pessoal	32
Outras Recomendações para a Redução das Despesas com Pessoal	33
Revisão dos Processos de Aposentadoria e Pensão	35
Dimensionamento da Força de Trabalho	41

Dimensionamento da Força de Trabalho – Algumas Orientações	45
Absenteísmo	49
Rotatividade de Pessoal	50
Avaliação de Desempenho	52
Orientação para a Elaboração de Instrumentos de Avaliação de Desempenho	56
Avaliação de Desempenho para Cumprimento de Estágio Probatório	61
Capacitação	65
Políticas de Recursos Humanos	70
Enriquecimento de Cargos e Estruturação de Carreiras	71
Terceirização	72
• Bibliografia	75

Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres.

O governo não fabrica dinheiro.

Esta afirmação pode parecer óbvia para alguns, mas não para aqueles que administram contas públicas gastando mais do que arrecadam. Deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar. É este tipo de postura, danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos.

Já entramos na era da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante.

Martus Tavares

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Prefácio

Apresentamos a coleção *Cadernos IBAM*, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM sob o patrocínio do BNDES, constando de uma coletânea com sete volumes de manuais orientadores para a implantação da Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, com certeza absoluta de que será de grande valia para orientar as municipalidades em relação às medidas a serem adotadas para a adequação às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tarefa importante na gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de Política Econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação Brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais de financiamento, o BNDES implementou o **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)** para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um *site* na Internet (<http://federativo.bndes.gov.br>) para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação Brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar

indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates democrático e aberto cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

Francisco Roberto André Gros

Presidente do BNDES

Apresentação do IBAM

Este documento é parte de uma série elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo objetivo é preparar os Municípios para implantar as mudanças tornadas obrigatórias com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Trata-se de uma contribuição para dar seqüência ao disposto no art. 64 dessa Lei, que prevê para a União um papel estratégico na assistência técnica e cooperação financeira para a modernização das Administrações Municipais na preparação dos Governos Locais para a aplicação das novas normas legais.

A importância desse papel é inegável, já que a LC no 101/2000 impõe um salto qualitativo em termos da gestão e qualificação de quadros públicos locais, que será especialmente difícil para os Municípios menos desenvolvidos.

A série a que se refere o início desta Apresentação será integrada pelos seguintes documentos:

- *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Impactos da Lei Complementar nº 101/2000 sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
- *A Elaboração do Plano Plurianual (PPA);*
- *A Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento (LOA);*
- *Acompanhamento da Execução Orçamentária;*
- *Gestão de Recursos Humanos e a Redução das Despesas de Pessoal;*
- *A Câmara Municipal e a sua Responsabilidade na Gestão Fiscal: Posição e Papel.*

Esses documentos serão distribuídos às Câmaras e Prefeituras de todos os Municípios brasileiros, embora estejam dirigidos mais especificamente aos de menos de 50.000 habitantes, pelas dificuldades expostas. Estes representam a esmagadora maioria, ou seja, 5.027 unidades do universo dos

5.507 existentes no país, no momento da elaboração deste documento, o que evidencia a importância da iniciativa.

A LC nº 101/2000 visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à Administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é a gestão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social.

O advento de uma lei com essas preocupações obedece a uma tendência mundial, reflexo tanto da crise, principalmente financeira, do Estado, como do fortalecimento e crescentes mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública.

Por esse motivo, pode-se considerar que o espírito e objetivos dessa Lei levam em conta valores e movimentos universais e, portanto, têm uma força irreversível. Em outras palavras, mesmo que, com o tempo e sua aplicação prática, mostrem-se necessárias revisões nessa Lei (por meio seja legislativo, seja judicial), os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos.

A intenção deste documento é facilitar isso, tentando, inclusive, criar uma atitude positiva em relação à Lei, eliminando possíveis resistências ao projeto através do seu maior conhecimento.

Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto
Superintendente Geral do IBAM

Gestão de Recursos Humanos e a LRF

INTRODUÇÃO¹

As últimas décadas têm sido marcadas pela crise do Estado, fenômeno de alcance praticamente mundial, e por iniciativas visando à sua reforma.

Essa crise caracteriza-se por um caráter multidimensional, pois envolve toda a relação estado-mercado-sociedade, compreendendo, por exemplo, seus aspectos econômicos (intervenção do Estado na economia), políticos (condições de governabilidade ofertadas pelo sistema político), financeiras (insuficiência dos recursos do Estado para o atendimento de demandas e necessidades da população), administrativas (inadequação da forma de organização e gestão governamental) etc.

Na década de 1980, em decorrência do endividamento público, os aspectos financeiros foram privilegiados e, conseqüentemente, as medidas voltadas para o ajuste estrutural. Já nos anos 90, a partir da constatação de que esse ajuste era necessário mas não suficiente, as preocupações se dirigiram para a questão da Reforma Administrativa. O modelo burocrático (formalista, pesado, conservador, oneroso, lento, agigantado, adotado pela Administração Pública já demonstrara completo esgotamento, confirmando-se incapaz de atender às necessidades do mundo contemporâneo, caracterizado por rápidas, intensas e sucessivas transformações e pela exigência de criatividade, rapidez, flexibilidade e capacidade de inovação nas decisões e ações dos entes governamentais.

Foi justamente na década de 1990 que o Governo Federal lançou uma proposta para a Reforma Administrativa no Brasil, direcionada para as três

¹ Este documento é baseado, em algumas partes, no texto de nº 11 da Série Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1997, que, por sua vez, louvou-se nas principais concepções do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, 1995. Autores como Antônio Grahl Júnior, Evelyn Levi, Frederico Brito, Geny Bárbara do Carmo Lima, Luiz Fernando Terra Tallarico, Marcelo de Matos Ramos, Mariane Nassuno, Nelson Marconi, Richard M. Locke, Sue Richards e Zairo B. Cheibub foram consultados; apenas alguns, entretanto, foram citados separadamente.

esferas de Governo. Seu objetivo central é transformar sua forma de organização e gestão, de burocrática para empreendedora ou gerencial.

Em que consiste essa proposta? Em primeiro lugar, em uma gestão mais voltada para resultados, mais produtiva, responsável e transparente. Em segundo, em um novo padrão de articulação entre setor público, setor empresarial e sociedade, baseado na partilha de responsabilidades, na solidariedade e na colaboração mútua. Esse novo padrão de articulação vai desde a participação da população na formulação, implantação e controle das políticas públicas, até parcerias do Governo com o setor privado para a realização de funções públicas.

Surge, também, um novo padrão de relações entre a União e as demais esferas de Governo. Esse padrão baseia-se na descentralização de várias de suas funções para os Estados e os Municípios, reservando-se ao Governo Federal um novo papel, que consiste em regular, financiar ou acompanhar o trabalho por eles realizado².

Esse novo padrão de relações envolve, também, a necessidade de parcerias e cooperação entre instâncias governamentais do mesmo nível ou de nível diferente, como meio não só de compensar desigualdades e desequilíbrios, mas, também, de potencializar os escassos recursos disponíveis e coordenar esforços.

No âmbito da redefinição do papel do Estado, cogita-se o repasse para o setor privado das atividades que podem ser realizadas pelo mercado e para o setor público não estatal (organizações sociais, por exemplo) dos serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado (Poder Extroverso), mas que, muitas vezes, precisam ser por ele subsidiados, como é o caso, entre outros, dos serviços de educação, saúde e cultura.

Segundo a proposta da Reforma Administrativa no Brasil, as atividades e os serviços a cargo do Estado podem ser distribuídos em quatro setores³, que devem merecer um tratamento diferenciado:

² Idem. *Ibidem*.

³ MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Ação do Estado: Diagnóstico e Proposta do Plano Diretor**, in A Nova Política de Recursos Humanos. Série Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º. 11, p. 7-10, Brasília, DF, 1997.

- setor estratégico – define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento. Trata-se do setor onde as decisões estratégicas são tomadas e compreende, no âmbito municipal, os responsáveis pelo planejamento, pela formulação e pelo controle das políticas públicas locais, nos Poderes Executivo e Legislativo;
- setor de atividades exclusivas – onde são prestados serviços que só o Estado pode executar no exercício do poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Ex: cobrança e fiscalização de impostos, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias e do uso e ocupação do solo, subsídio à educação básica, entre outros;
- setor de serviços não-exclusivos – embora incluam-se nesse setor serviços desempenhados também pela iniciativa privada, a presença do Estado se justifica aqui pelo fato de os mesmos envolverem direitos humanos fundamentais, como educação e saúde, ou, ainda, por produzir ganhos que não podem ser considerados como lucro, como o desenvolvimento científico e tecnológico e o bem-estar da sociedade. Portanto, neste caso, o Estado assume encargos em decorrência da natureza essencial do serviço. Ex: escolas, universidades, hospitais, centros de pesquisa etc.;
- setor de bens e serviços para o mercado – compreende atividades econômicas que ainda permanecem no aparelho estatal, seja porque, em algum momento histórico, foram consideradas de interesse estratégico para nosso desenvolvimento ou segurança, seja porque faltou ao setor privado capital para realizar o investimento, ou porque as atividades são naturalmente monopolistas, impossibilitando o controle do mercado e tornando necessária, no caso de privatização, uma regulamentação rígida.

Os objetivos da Reforma do Estado devem ter em vista a boa governança, dentro dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Segundo a proposta, do antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE –, para tanto o Estado deve buscar limitar sua atuação direta às funções que lhes são próprias (ou seja, àquelas inerentes ao núcleo estratégico e ao de atividades exclusivas), deixando, sempre que possível, com a esfera pública não-estatal os serviços não-exclusivos essenciais, e com a iniciativa privada, a produção de bens e serviços para o mercado.

Para implementar as políticas desse novo Estado, são necessários administradores públicos competentes, com capacidade para promover mudanças, maximizar e gerenciar bem o uso de informações e de recursos humanos

e financeiros. Com esses aspectos se preocupa a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, concentrando-se, principalmente, em dispor sobre a gestão fiscal e o comportamento esperado dos administradores públicos brasileiros.

LIMITAÇÕES COM GASTOS DE PESSOAL E A LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL EM VIGOR

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, foi editada para estabelecer normas de finanças públicas, visando à responsabilidade na gestão fiscal. Pressupõe a ação planejada e transparente para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Estabelece normas para o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, limites e condições, no que tange às finanças públicas.

As organizações públicas, historicamente, vêm aplicando percentual elevado de sua receita em gastos com pessoal, talvez porque, durante muito tempo, tenha sido o Estado considerado o principal empregador da população. Essa é a mentalidade que ainda prevalece em muitos dos Municípios brasileiros, principalmente nos de pequeno porte que não percebem que a redução desses gastos pode liberar recursos para a realização de investimentos, principalmente nas áreas sociais, sempre tão carentes em qualquer lugar do país.

A preocupação com o volume crescente dos gastos com pessoal ficou expressa, pela primeira vez, na Constituição de 1967, que determinava, em seu art. 64: *Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios*. Essa lei complementar não foi editada durante sua vigência, o que impossibilitou a aplicação da norma.

A Constituição de 1988 reflete a mesma preocupação. Dispõe em seu art.169: *A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar*.

Possivelmente para não incorrer no erro da Constituição de 1967 que, até a promulgação da atual, aguardava a edição da lei complementar anunciada em seu art. 64, o constituinte de 1988 fixou, no art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o limite das despesas com o funcionalismo público em 65% do valor das receitas correntes da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até que a lei complementar, referida no art. 169 do mesmo diploma legal, fosse promulgada.

Surge, então, em 1995, a Lei Complementar nº 82, que limita em 60% da receita corrente os gastos com pessoal reduzindo, ainda mais, o previsto no texto constitucional. Além disto, introduz uma novidade, uma vez que estabelece punição para os entes governamentais que descumprirem os limites nela fixados: *até que a situação se regularize ficam vedadas quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas.*

Mesmo com toda a limitação, os abusos ou descuidos, conforme se queira denominar, em relação aos gastos com pessoal continuaram existindo e levaram, finalmente, à percepção de que se não fossem tomadas providências drásticas para conter seu crescimento, logo as organizações públicas estariam trabalhando somente para custear a remuneração de seu pessoal.

É nesse cenário que são publicadas, em 4 de junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19; em 31 de maio de 1999, a Lei Complementar nº 96 e, em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, de Responsabilidade Fiscal, que revoga e amplia esta última, e é, a seguir, comentada no que se refere à despesa com pessoal no âmbito municipal.

Convém salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal manteve, em seu art. 19, III, em relação aos Estados e Municípios, o limite de 60% da receita corrente líquida para a despesa total com pessoal, já exigido pela Lei Complementar nº 96/99. Composta de dez capítulos, será objeto de nossos comentários à Seção II – Das Despesas com Pessoal, do Capítulo IV.

Nessa Seção II define-se despesa total com pessoal como a soma dos gastos do Município com:

- vencimentos ou salários de ativos (servidores públicos investidos em cargo, função ou emprego), ou membros de Poder (Prefeito, Presidente de Câmara, entre outros);
- vantagens de qualquer natureza, fixas e variáveis (adicionais, gratificações, horas extras, ou vantagens pessoais);
- proventos de aposentadoria de inativos;
- pensionistas (beneficiários dos servidores públicos);

- pessoas investidas em mandatos eletivos (no caso dos Municípios, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores);
- valores de contratos de terceirização de mão-de-obra, referentes à substituição de servidores e empregados públicos, que serão contabilizados como outras despesas de pessoal. Vale ressaltar, a propósito, que a despesa com a contratação de serviços de terceiros, medida também denominada por muitos de terceirização, por abranger serviços e não mão-de-obra, não se enquadra nas despesas de pessoal, na forma pela qual estas foram definidas no art. 18 e seu § 1º da LRF. Entretanto, o art. 72, dessa mesma lei, determina que a despesa com serviços de terceiros não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, à do exercício anterior à da entrada em vigor da LRF, até o término do terceiro exercício seguinte;
- subsídios (de Prefeito, Presidente da Câmara, Secretários Municipais, Vereadores etc.);
- encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência (sistema próprio de Previdência Municipal ou INSS);
- sentenças judiciais referentes ao período de apuração e dentro do limite de cada Poder ou órgão, conforme preceitua o art. 20.

Em contrapartida, na mesma Seção II, excluem-se do cômputo das despesas com pessoal aquelas decorrentes:

- de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- de incentivos à demissão voluntária;
- da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal;
- de decisão judicial, referentes ao período anterior ao da apuração, conforme preceitua o § 2º do art. 18;
- das aposentadorias concedidas pela Administração, quando custeadas por fundo específico formado por recursos provenientes:
 - da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999;
 - das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado à previdência do servidor, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, e seu superávit financeiro.

É importante lembrar que será considerado nulo de pleno direito o ato que provocar aumento da despesa com pessoal sem observar:

- limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, previsto no §1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (12% da receita corrente líquida do Município em cada exercício financeiro);
- os dispositivos do art. 16, que consubstanciam os documentos que devem acompanhar a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, e do art. 17, que define despesa obrigatória de caráter continuado como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe, para o ente, a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, ambos os artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, que proíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
- § 1º do art. 169 da Constituição Federal, segundo o qual só poderão ser concedidos vantagens ou aumentos de remuneração; criados cargos, empregos e funções; alterada a estrutura de carreiras; admitido ou contratado pessoal a qualquer título pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos delas decorrentes e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- prazo de 180 dias anteriores ao final de mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, referido no art. 20 para a expedição de ato que resulte em aumento das despesas com pessoal.

A entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será resultante da aplicação dos percentuais de 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo, definidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal ou aqueles fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação ao percentual estabelecido para o Legislativo, a Emenda Constitucional nº 25, que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2001, estabelece

que as despesas da Câmara ficarão limitadas a um percentual determinado, com base na população do Município e aplicado à soma da receita tributária e às oriundas das transferências (apenas as previstas no §5º do art. 153 e no art.159 da Constituição Federal), efetivamente realizadas no exercício anterior.

De acordo com o § 1º do art. 29-A da referida Emenda, a Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% do valor alcançado, nos termos preceituados no parágrafo acima, com a folha de pagamento de servidores e o subsídio de vereadores.

O cumprimento dos limites estabelecidos no art.19 (60% das receitas correntes líquidas) e no art. 20 (54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo) será verificado a cada quadrimestre, de acordo com o art. 22. Se nessa verificação ficar constatado que a despesa total com pessoal excedeu 95% do limite, o que equivale a 57% da receita corrente líquida, ficarão vedados ao Poder Executivo, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas Municipal, que tiverem incorrido em excesso:

- conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, com exceção do que for estabelecido em sentença judicial, determinação legal ou contratual, e da revisão anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
- criar cargo, emprego ou função;
- alterar a estrutura de carreira, implicando aumento de despesa;
- prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, a não ser em decorrência de aposentadoria ou falecimento de servidor das áreas de educação e saúde;
- contratar hora extra, com exceção da decorrente de convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as casas, em caso de urgência e interesse público relevante. Excetuam-se, ainda, as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Município.

Sempre que os Poderes Executivo e Legislativo Municipais ultrapasarem os limites estabelecidos para a despesa total com seu pessoal, mesmo que tenham obedecido às restrições constantes do art. 22, recém-comentado, contarão com dois quadrimestres para eliminar esse excesso, na proporção

de, pelo menos, um terço para o primeiro e dois terços para o segundo, devendo adotar, entre outras, as seguintes providências:

- redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- exoneração de servidores não-estáveis, ou seja, aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional, sem concurso público de provas ou de provas e títulos, após o dia 5 de outubro de 1983, até o dia 5 de outubro de 1988, aos quais não se aplica a indenização prevista no §5º do art. 169 da Constituição Federal. Neste caso, ao rescindir seus contratos de trabalho, caberá à Administração pagar todas as verbas rescisórias, inclusive a multa de 40% sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, quando for o caso. Os contratos dos demais servidores admitidos, também sem concurso público, após a promulgação da Constituição hoje em vigor, são considerados nulos de pleno direito, cabendo à Administração apenas ressarcir o servidor pelos dias trabalhados.

Se as medidas indicadas nos dois itens acima não forem suficientes para assegurar o cumprimento dos limites estabelecidos para os gastos com pessoal, o Município terá que recorrer à exoneração de servidor estável, desde que ato normativo de iniciativa de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

É necessário lembrar, a essa altura, que o art. 169 da Constituição Federal dá, ainda, as seguintes orientações em relação à demissão de servidor estável:

- servidor estável que perder o cargo em decorrência de redução de despesas com pessoal para atender ao estabelecido na legislação em vigor fará jus à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço;
- cargo objeto da redução será considerado extinto, proibida, por **quatro** anos, a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes.

As normas gerais para a perda de cargo público por excesso de despesa foram consubstanciadas na Lei Federal nº 9.801, de 14 de junho de 1999, segundo a qual o ato normativo já mencionado neste documento deverá especificar:

- volume de recursos economizado e o número de servidores a serem exonerados;
- a atividade funcional do servidor e o órgão objeto de redução de pessoal;
- critério geral impessoal para identificar os servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos (escolher entre menor tempo de serviço público, maior remuneração e menor idade, complementando, quando houver necessidade, com menor número de dependentes);
- os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificar os servidores estáveis que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado, caso em que a exoneração só ocorrerá quando, pelo menos, 30% dos demais cargos do órgão objeto da redução de pessoal tiverem sido eliminados. Cada ato reduzirá em, no máximo, 30% o número de servidores, que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.

Voltando ao texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, o §1º do art. 23 dá, ao gestor, as seguintes alternativas para atingir o objetivo de reduzir despesas com pessoal: extinção de cargos em comissão ou função gratificada; redução dos valores a eles atribuídos; possibilidade de reduzir, temporariamente, a jornada de trabalho do quadro de pessoal, com a correspondente adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Encerrando os comentários a respeito das despesas com pessoal, resta lembrar que a LRF estabelece três tipos de sanção para o ente público cuja despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder (Prefeito e Presidente de Câmara). Essas sanções são imediatamente aplicáveis, se a redução exigida não for alcançada no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso. São as seguintes as proibições:

- receber transferências voluntárias;
- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente governamental;
- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao financiamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Além dessas sanções diretamente vinculadas às despesas de pessoal e aos limites e medidas previstos na LRF disciplinando o assunto, aplicam-se às infrações dos dispositivos dessa Lei as punições cabíveis do Decreto-lei nº 2.848/40 – Código Penal – da Lei nº 1.079/50, do Decreto-lei nº 201/67,

da Lei nº 8.429/92 e das demais normas pertinentes (art. 73 da LC 101/2000 – LRF), com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.028, de 18 de outubro de 2000.

AÇÕES IMPACTANTES PARA A REDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Com o objetivo de auxiliar as organizações públicas no atendimento às exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à redução dos gastos com pessoal, procuramos identificar, dentre as técnicas de gestão de recursos humanos, aquelas que, em nossa opinião, produziriam impacto mais profundo nesse processo.

Selecionamos, dessa forma, alguns aspectos que nos pareceram mais representativos da realidade das instituições públicas, na esfera municipal, utilizando-os como base para nossos comentários.

Procuramos enfatizar, no entanto, não a mera redução de despesas com pessoal como um fim em si mesma, e sim a importância que o planejamento das ações de recursos humanos assume, a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000, para o atingimento de maior eficiência, eficácia e produtividade nas organizações públicas.

Revisão da Legislação Local e Redução de Despesas com Pessoal

Legislação Estatutária

Uma das ações mais impactantes em qualquer programa de redução de despesas com pessoal no âmbito municipal é, sem dúvida alguma, a revisão da legislação local relativa ao pessoal estatutário. Na verdade, esse deve ser um dos primeiros passos nesse sentido.

O Município, que adota o regime estatutário, segundo Maria Teresa Carolina de Souza Gouveia⁴, *regula a vida funcional de seus servidores por uma*

⁴ GOUVEIA, Maria T. Carolina de Souza, **Fundamentos do Regime de Pessoal** in Administração de Recursos Humanos. Rio de Janeiro: IBAM:SOMMA – BDMG, 1997. p.27.

relação de natureza institucional, abrigada por lei própria, alheia à legislação trabalhista, não sendo aplicáveis, desse modo, as normas dessa última.

... Isso significa que o servidor se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado, ficando, por esta razão, as normas estatutárias suscetíveis de ser, a qualquer tempo, alteradas pelo Município, sem que o servidor possa se opor à mudança das condições de prestação de serviço, do sistema de retribuição, dos direitos e vantagens, dos deveres, obrigações e limitações, bem como das respectivas penalidades. O Município só não pode modificar aquelas normas que são oriundas de garantias constitucionais.

Em resumo:

o Município, assim como as demais esferas da Federação, não ajusta condições de trabalho com seus servidores, mas, ao contrário, fixa, unilateralmente, seus direitos e deveres. A única manifestação de vontade do servidor ocorre no ato da posse, quando aceita as condições impostas pelo Poder Público.

É bom lembrar que o Município é autônomo e competente para disciplinar a vida funcional dos servidores que se encontram sob a égide do estatuto local, desde que cumpra os mandamentos contidos na Constituição Federal.

Essa autonomia, se mal utilizada em Municípios onde prevalece o regime estatutário, pode resultar em uma legislação onerosa para os cofres públicos. Isso ocorre quando eles criam, indiscriminadamente, gratificações e adicionais incompatíveis com o disposto na Constituição Federal ou com a jurisprudência e a doutrina em vigor, ou mesmo com o bom senso.

Recomenda-se que, em relação à legislação estatutária, o Município se atenha às vantagens previstas explicitamente para os servidores públicos, na própria Constituição Federal (vale notar que o art.39, §3º, estende aos ocupantes de cargos públicos alguns dos direitos previstos no art.7º para os trabalhadores urbanos e rurais).

Caso essa legislação contemple vantagens diversas das asseguradas constitucionalmente, convém que o Chefe do Executivo tome a iniciativa de

buscar suprimi-las, através de projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal. Com isso, certamente contribuirá para a redução das despesas com pessoal.

Para implantar tal medida, deve-se considerar, entretanto, a diferença entre dois tipos de vantagens:

- vantagens compatíveis com o ordenamento constitucional em vigor – esse tipo pode ser suprimido, de acordo com o juízo de oportunidade e conveniência da Administração, respeitados os direitos adquiridos durante a vigência da legislação revogada, nos termos do art.5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. Em síntese, a medida legal de redução da vantagem ou benefício só valerá para o futuro, pois não pode ser retroativa e não reduzirá vencimentos e nem prejudicará outros direitos adquiridos;
- vantagens concedidas em desacordo com o ordenamento constitucional em vigor – devem ser extintas, vez que carecem de eficácia em razão do princípio de supremacia das normas constitucionais. Tais vantagens não geram direitos e obrigações.

Muitas vezes a Administração institui vantagens, na tentativa de minimizar a defasagem existente entre os salários praticados pelo mercado de trabalho e os vencimentos pagos pela Municipalidade a determinadas categorias funcionais. Nesses casos, em vez de resolver o problema, realizando estudos técnicos para averiguar as disparidades e corrigir as distorções de remuneração existentes, o Município acaba criando um novo problema ao conceder essas vantagens, inicialmente a grupos de servidores que, em função do trabalho que realizam, possuem maior poder de pressão e barganha e, posteriormente, aos demais grupos, em razão da repercussão negativa que tal atitude discriminadora provoca.

Essa prática parece já estar enraizada na cultura do setor público, que costuma olhar as coisas de forma fragmentada, sem perceber o todo. Os adicionais vão sendo concedidos, sem que sua fonte de custeio seja determinada e sem que se calculem seus impactos na despesa com pessoal.

Objetivando auxiliar os Municípios que desejam racionalizar a legislação relativa ao pessoal estatutário, examinamos alguns estatutos de servidores municipais e retiramos deles adicionais, gratificações e outras vantagens mais freqüentemente encontrados, arrolando-os, adiante, seguidos de al-

guns comentários e orientações no sentido de reduzir as despesas com pessoal.

Adicional por Tempo de Serviço

O Adicional por Tempo de Serviço, concedido de forma a premiar o tempo de trabalho prestado à organização pelo servidor, é o mais presente nos estatutos examinados. Este adicional é concedido por liberalidade do Governo Municipal, embora seja compatível com o ordenamento legal em vigor. Aplica-se a ele, portanto, o procedimento já mencionado na página anterior.

Se por tradição o Executivo decidir pela sua manutenção, outro aspecto deve ser questionado: o fato de alguns estatutos o concederem, por tempo de efetivo exercício prestado ao serviço público em geral, inclusive ao estadual, ao federal ou ao de outro Município.

A contagem do tempo de serviço realizada de forma abrangente é uma contradição, já que esse adicional foi concebido para premiar o tempo dedicado pelo servidor a uma mesma instituição. Em outras palavras, no caso dos Municípios, objetivando recompensar aqueles que permaneceram a seu serviço e, por isso, adquiriram experiência e conhecimento em Administração Municipal.

Se a legislação local estabelecer esse adicional, nada impede que seja modificada, estabelecendo-se apenas o cômputo do tempo de efetivo serviço ao Município, respeitado o direito adquirido ao regime da lei anterior.

Progressão

Ao contrário do que se vê em muitas legislações municipais, o instituto da progressão – passagem do servidor de um padrão de vencimento para outro imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos da classe a que pertence – deve ser concedido não automaticamente, mas através da avaliação do desempenho.

Quando a progressão é automática, não guardando qualquer relação com o desempenho no trabalho, o Município acaba reforçando (e não desestimulando, como seria desejável) comportamentos inadequados em seus servidores estatutários, tais como: acomodação, descaso, desmotivação, desatualização etc.

Além da obrigatoriedade de um bom resultado, em avaliações periódicas de desempenho, deve ser legalmente previsto outro requisito para efeito de progressão nos Municípios: a necessidade de estudo prospectivo das disponibilidades financeiras futuras de forma a evitar que o Município chegue às situações-limite previstas na LRF.

Em primeiro lugar, com essa obrigatoriedade só se concedem progressões merecidas e, assim se estimula a produtividade, eficiência e economicidade no trabalho, evitando gastos desnecessários. Em segundo lugar, com o condicionamento legal ao estudo prospectivo da disponibilidade financeira futura (previsões, projeções e simulações), as progressões podem ser programadas ao longo do tempo e suspensas, sempre que necessário.

Há muitos Municípios que concedem o adicional por tempo de serviço e o instituto da progressão, ambos baseados no critério de antiguidade. A Constituição Federal veda que o servidor seja beneficiado mais de uma vez em decorrência do mesmo fundamento. Todavia, há decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais favorável àquele procedimento (APC nº 32.222/2 – BH Rel.: Lauro Pacheco Filho).

Adicional de Nível Universitário

É também comum encontrarmos, em muitos estatutos, o Adicional de Nível Universitário, concedido ao servidor ocupante de cargo efetivo cujo exercício exija diploma de nível superior, tradição que pode onerar a folha de pagamento de pessoal.

Se a intenção é aumentar o vencimento desses servidores, esse não é o melhor caminho. Em verdade, o diploma nada mais é do que a principal exigência para o provimento do cargo. Como remunerar um médico, por exemplo, por um diploma que, na verdade, é requisito legal para a realização de seu trabalho e para a sua investidura no cargo e deve ser, necessariamente, considerado na fixação do respectivo vencimento.

Essa gratificação há muito tempo deixou de existir nas legislações estatutárias mais avançadas, onde se determinou que as mesmas fossem incorporadas aos vencimentos dos cargos.

Gratificação de Atividade ou Gratificação de Produtividade

A concessão da Gratificação de Atividade ou de Produtividade só se justifica, em termos de política de recursos humanos, se estiver relacionada a um desempenho, em termos quantitativos ou qualitativos, superior àquele previsto para o cargo exercido pelo servidor. Por isso, sua concessão demanda, por parte do Município, um cuidado maior.

Nunca, como agora, se falou tanto em remuneração variável como fonte de estímulo ao melhor desempenho do corpo funcional. Aliás, esse deve ser o espírito das gratificações aqui tratadas.

Assim, se forem mal-aplicadas, podem ser perniciosas à Administração, tanto em termos financeiros, como em termos do comportamento do servidor no trabalho. Este pode se habituar e acreditar que para desempenhar suas atividades normais tem que receber uma remuneração adicional.

De qualquer forma, esse tipo de gratificação é muito comum em organizações públicas, principalmente na área de fiscalização, já que a produção dos que nela atuam é facilmente quantificável.

Essa prática costuma ser uma fonte de insatisfação para outras categorias funcionais que não recebem essa gratificação, porque o resultado de seu trabalho é mais difícil de ser mensurado. Outro aspecto disfuncional da medida é o fato dessa insatisfação, muitas vezes, acabar resultando na extensão da vantagem para as outras categorias mencionadas, sem relação com os resultados de seu trabalho, o que desvirtua o sentido original da gratificação.

Finalmente, cabe lembrar, que a existência concomitante da Gratificação de Atividade e da Gratificação de Produtividade é injustificável, uma vez que ambas têm o mesmo fundamento.

Adicionais x Cargos Comissionados

A legislação estatutária local não deve prever a concessão de adicionais e de gratificações para os ocupantes de cargos em comissão. Essa concessão

é injustificável em decorrência da natureza desse tipo de cargo, cujo titular já percebe remuneração superior, não só por estar sempre à disposição da Administração, como também para compensar vantagens concedidas aos demais servidores.

Verba de Representação

A concessão de verba de representação para agentes políticos contraria o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que preceitua:

O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Para todos os efeitos, são também considerados agentes políticos os que se enquadram na categoria de Procurador Geral, Chefe de Gabinete, entre outros, desde que estejam no mesmo nível hierárquico estabelecido para os Secretários.

Alguns Tribunais de Contas Estaduais entendem que é viável a concessão de verba de representação ao Presidente da Câmara, **desde que submetida aos limites das despesas de pessoal para o Poder legislativo, fixados na emenda Constitucional nº 25.**

Incorporação de Valor Atribuído a Cargo em Comissão ou Função Gratificada

Outro aspecto que deve ser observado é a possibilidade, prevista na lei local, de o servidor efetivo, após ter exercido cargo em comissão ou função gratificada por determinado número de anos, poder incorporar à sua remuneração o valor deles decorrente.

Ainda que o cargo em comissão seja exercido ininterruptamente, por vários anos, sua natureza é eminentemente provisória. A permanência do servidor nele depende da confiança de quem o nomeia. O mesmo ocorre em

relação à função gratificada. Embora a incorporação de cargo em comissão e função gratificada aos vencimentos do servidor, autorizada em várias leis estatutárias, não tenha sido glosada (contestada) pelo Supremo Tribunal Federal, muitos juristas de renome são contrários à sua concessão. Daí não recomendarmos que o Município adote, em sua legislação, essa medida.

Entretanto, se a lei municipal já a tiver previsto, o procedimento não contraria o ordenamento constitucional em vigor. Vale registrar, porém, que vários entes federativos revogaram as normas de incorporação, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro, justamente para evitar o crescimento desmedido da despesa de pessoal (Lei nº 2.565, de 5/6/1996).

Caso o Município venha a revogar a lei que autoriza tais incorporações, deverá observar o princípio constitucional (art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal), que garante o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, tal como o fez o Estado do Rio de Janeiro. Conseqüentemente, a lei municipal que revogará as normas de incorporação apenas poderá operar para o futuro, não alcançando os direitos adquiridos antes de sua vigência.

Racionalização da Jornada de Trabalho

O Município é competente para fixar a jornada de trabalho de seus servidores estatutários de acordo com suas necessidades, devendo fazê-lo em função do princípio de eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Antes de fixar essa jornada, é preciso que considere:

- a legislação federal que regula a carga horária de algumas categorias profissionais quando se trate de medida de proteção à saúde do trabalhador;
- os limites superiores estabelecidos no inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, para a duração da jornada de trabalho de trabalhadores urbanos e rurais. Esses limites são de 8 horas diárias e **44** horas semanais e foram estendidos aos servidores públicos por força do § 3º do art. 39.

Várias Municipalidades, inadvertidamente, optaram por fixar jornadas de trabalho aquém de suas necessidades de serviço e das possibilidades abertas pela Constituição Federal.

Exemplificando, suponhamos o caso de uma Prefeitura cujos serviços, em sua maioria, funcionam em dois turnos de quatro horas cada, e que, apesar disso, tenha fixado, como regra, para seus servidores uma jornada de seis horas diárias ininterruptas.

Essa medida a obriga a arcar com o ônus de horas extras ou a admitir servidores acima do que seria necessário para atender à sua demanda de trabalho. O custo de ambas as alternativas é muito grande. A hora extra, por exemplo, implica uma despesa pelo menos 50% maior do que aquela referente à hora normal de trabalho.

Em casos como este, a Administração deve aumentar a jornada de trabalho de seus servidores, posto que legalmente possível e necessário ao serviço, evitando expedientes paliativos e disfuncionais como o uso do Adicional de Tempo Integral ou Gratificação por Atividade.

Vale ressaltar que o aumento da jornada de trabalho deverá corresponder a uma alteração proporcional na remuneração do servidor atingido pela medida, mas considerada a redução dos custos anteriores com horas extras e “inchaço” desnecessário dos quadros, costuma compensar.

O direito a horas extras não se aplica aos ocupantes de cargo em comissão. Seu ocupante não se sujeita ao cumprimento de carga horária predeterminada.

Acordos Coletivos de Trabalho

O Supremo Tribunal Federal já determinou que os acordos coletivos de trabalho não são aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público, como é o caso do Município. Mesmo assim, não é raro que Municípios onerem seus gastos com pessoal por acreditar que estão sujeitos a essas decisões.

Os reajustes de vencimentos e as vantagens onerosas concedidas ao servidor público pelo Município devem sempre estar subordinados aos dispositivos previstos nos arts. 61§ 1º, II, a e 169 da Constituição Federal, nos arts. 19, III, 20, III, a e b, da Lei de Responsabilidade Fiscal (modificado pelo art. 29 da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25) e pelo art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Convém ressaltar que em razão do princípio da legalidade dos atos da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) a concessão

de qualquer vantagem onerosa ao servidor público tem que ser realizada através de lei. Portanto, não faz sentido falar em negociação e acordo nesse caso. Daí o Município não estar sujeito a acordo coletivo.

Vantagens Previstas na Lei Orgânica Municipal

Vale lembrar que à Lei Orgânica Municipal – LOM – não cabe dispor sobre gratificações e vantagens porque, de acordo com o disposto no art. 61, §1º, II, a e c, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local as leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores e o aumento de sua remuneração. A Lei Orgânica, elaborada apenas pelo Legislativo, não é o instrumento certo para disciplinar esse assunto, sob pena de se tornar ineficaz por incorrer em inconstitucionalidade formal.

Legislação Inconstitucional que Preveja Despesa com Pessoal

Tanto a doutrina como a jurisprudência deixam claro que o Poder Executivo não é obrigado a obedecer a normas legislativas contrárias à Constituição Federal. Desse modo, caso a Administração Municipal venha a se deparar com esse tipo de situação, cabe-lhe formalizar, em ato administrativo, sua impossibilidade de cumpri-las. É indispensável que, ao negar tal cumprimento, justifique a decisão por meio de ato formal e ingresse, imediatamente, no Judiciário para obter o pronunciamento de inconstitucionalidade, mediante Representação de Inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado.

Uma das situações mais comuns nessa linha é a que diz respeito a normas que resultam, se aplicadas, em remunerações superiores aos limites constitucionais. A Constituição Federal preceitua que os servidores públicos não poderão receber mais do que o Ministro do Supremo Tribunal Federal. Caso se configure essa situação, a Administração Municipal deverá reduzir o valor da remuneração de seus servidores aos limites estabelecidos pela Constituição Federal. Todavia, é preciso que seja fixado esse limite, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, como previsto no art. 48, inciso XV, da Constituição Federal.

Como essa lei ainda não foi editada, o Supremo Tribunal Federal entendeu que permanece em vigor o limite remuneratório previsto pela Constituição Federal, na sua redação anterior (Ata da Terceira Sessão Administrativa realizada em 24/06/98). Em outras palavras: no caso dos Municípios, os valores percebidos em espécie pelo Prefeito.

É importante frisar que todas as vantagens concedidas pelo ente municipal devem ser calculadas sobre o vencimento-base do servidor, e não sobre sua remuneração global, para evitar o descumprimento do art. 37, XIV da Constituição Federal, segundo o qual *os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fim de concessão de acréscimos ulteriores*. Esse descumprimento tem sido responsável pelo “efeito cascata” no cálculo dos acréscimos, um dos principais responsáveis pelo aumento desmedido da despesa de pessoal.

OUTRAS RECOMENDAÇÕES PARA A REDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Além dos assuntos já abordados, são as seguintes as providências que o Município pode tomar ao se deparar com a necessidade de redução das despesas com pessoal, enumeradas de forma resumida a seguir:

- a. tornar clara e específica a redação dos dispositivos legais, de forma a evitar interpretações que resultem em acúmulo de despesa, como a ocorrência do “efeito cascata” já mencionado anteriormente;
- b. auditar periodicamente a contagem de tempo de serviço para a concessão de adicional de antigüidade e de aposentadoria;
- c. não efetuar, para fins de aposentadoria, contagem, em dobro, do tempo referente a férias ou licença-prêmio não gozadas, observando o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, com a ressalva contida no art. 3º, parte final, da Emenda Constitucional nº 20/98. A não observância desse dispositivo, além de inteiramente inconstitucional, onera o erário público, pois este se vê obrigado a começar a arcar, antes do tempo necessário, com os benefícios de aposentadoria;
- d. procurar identificar os desvios de função que, além de inconstitucionais, muitas vezes, beneficiam, indevidamente, o servidor e prejudicam financeiramente o Município;

- e. submeter à Procuradoria Jurídica do Município os diversos atos praticados por ele envolvendo a concessão de direitos e vantagens para análise, crítica e ajustes;
- f. conceder vales-transporte e refeição, com critério e racionalidade, observando, rigorosamente, os termos da lei que os institui, pois seus valores serão contabilizados como despesa de pessoal;
- g. manter, sem interrupção, o recolhimento da contribuição ao INSS referente aos servidores celetistas, para evitar despesas maiores com o pagamento de juros;
- h. realizar auditorias periódicas na folha de pessoal para identificar possíveis irregularidades, erros ou fraudes;
- i. centralizar a elaboração da folha de pagamento do Município, ou as informações relativas às mesmas, de forma a propiciar uma visão global em relação às despesas com pessoal, facilitando seu monitoramento e controle;
- j. consolidar a legislação referente a pessoal. Embora essa medida não resulte em diminuição direta e automática da despesa com pessoal, facilita seu controle e redução, sempre que necessário;
- k. rever a concessão de salário-família, em função do que determina a Emenda Constitucional nº 20/98;
- l. prever a criação de rubrica orçamentária específica para os gastos com capacitação, o que facilitará o seu acompanhamento e o controle das autorizações para a realização de cursos. Tais cursos deverão estar previstos e planejados no orçamento do órgão para o ano em questão. Essa providência também não está atrelada diretamente à redução de despesa com pessoal, mas ajudará a se ter uma idéia clara sobre o investimento em capacitação realizado pelo Município. Facilitará, ainda, o controle desses investimentos, em função dos benefícios auferidos;
- m. fiscalizar a atribuição de funções gratificadas e o preenchimento de cargos em comissão, para que não ocorra concomitância na sua aplicação, nem remunerações duplas. Exemplificando: uma pessoa não pode ocupar, ao mesmo tempo, função gratificada e cargo comissionado; tampouco duas pessoas podem ocupar o mesmo cargo comissionado ou exercer a mesma função gratificada;
- n. impedir que a contratação de pessoal por tempo determinado ultrapasse o prazo de seis meses, a não ser em caso de renovação por igual período. Prorrogar a contratação além desse período pode ser considerado uma

tentativa da Administração de burla à Constituição Federal que, em seu art. 37, II, preceitua:

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

As contratações por prazo determinado devem ocorrer, apenas, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Revisão dos Processos de Aposentadoria e Pensão

Outro procedimento que deve ser adotado pelos Municípios para a redução das despesas com pessoal é a revisão dos processos de concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão que são considerados, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, gastos com pessoal.

Na revisão dos processos de aposentadoria e pensão, observada a prescrição do direito de a Administração rever os próprios atos, deverão ser observados os benefícios previdenciários concedidos:

- com base em cargo ocupado indevidamente pelo servidor, porque o indivíduo, antes de ser aposentado, foi desviado de função. Com a promulgação da Constituição de 1988, toda investidura em cargo público de natureza efetiva, exceto a decorrente de promoção, readaptação ou reintegração, passou a ser precedida de aprovação em concurso público. A aposentadoria baseada no desvio de função impõe, como regra geral, para o Município, um ônus maior do que o que teria com a manutenção do servidor no cargo, para o qual foi regularmente nomeado. Entretanto, se o desvio de função tiver ocorrido antes de 5 de outubro de 1988, a aposentadoria concedida, neste caso, poderá ser mantida pela Administração. Isso porque a ocupação do novo cargo, diferente daquele para o qual o servidor prestou concurso público, ocorreu sob a égide da antiga Constituição Federal que exigia a aprovação prévia através deste instrumento apenas para a primeira investidura em cargo público;
- a servidores estabilizados em 1988, pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, mas não efetivados regularmente,

porque não se submeteram a concurso público. Esses benefícios não poderiam correr à conta dos cofres municipais porque tais servidores, se considerada a situação constitucionalmente correta, deveriam ter sido tratados, desde então, como celetistas e vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, pelo qual se aposentariam. Mesmo não tendo sido recolhida a contribuição devida a este Regime, vale a pena o Município negociar, junto ao INSS, a regularização de sua situação, pois o ônus com o pagamento da aposentadoria integral, ao longo do tempo, será bem superior ao valor a ser recolhido ao órgão previdenciário federal. Além disso, é possível que se consiga fazê-la de forma parcelada;

- a servidores que tiveram seus proventos majorados com base em dispositivo da legislação municipal, que previa aumento de referência salarial no momento de sua aposentadoria. Esse tipo de benefício já vinha sendo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e agora, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98, a questão foi definitiva e explicitamente resolvida. Os proventos de aposentadoria e as pensões não podem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo, que deu origem ao benefício;
- após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, aos servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão ou aos contratados por prazo determinado, pois, a partir de então teriam que estar vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo ao INSS custeá-los;
- a servidores que tiveram computados, para cálculo de seus proventos, mais de um adicional por tempo de serviço (sexta-parte, quinquênio, anuênio, entre outros). Essa prática vem sendo considerada inconstitucional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, no art. 17 do ADCT, determinou que os proventos de aposentadoria, que estivessem sendo percebidos em desacordo com a Constituição, fossem reduzidos aos limites dela decorrentes, não cabendo a invocação de direito adquirido;
- a servidores que, com base na legislação municipal, conseguiram a contagem de férias ou licença-prêmio não gozadas como tempo para aposentadoria. Essa prática já era considerada inconstitucional pela doutrina e pela jurisprudência, pois o pressuposto para o benefício da inatividade era o tempo de serviço efetivamente prestado. Hoje o § 10, do art. 40, da Constituição Federal dispõe: *A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício*;
- após a publicação da Emenda Constitucional nº 20, sem observância das condições nela estabelecidas para a aposentadoria.

A conjuntura onde se inserem essas organizações é caracterizada pela tendência mundial de revisão do papel do setor público no sentido de reduzir seu aparato organizacional como forma de racionalizar custos e recursos, agilizar suas atividades e melhorar sua atuação⁵.

Para adequar-se a essa nova configuração, o Estado deve assumir outras características que tornem sua atuação mais eficaz e mais próxima da população e do setor privado, elevado, nesse processo, à condição de parceiro importante.

Toda organização, seja ela pública ou privada, executa atividades que podem ser classificadas em três grupos: atividades-fim, atividades-meio e atividades de assessoramento.

As atividades-fim são as realizadas com o propósito de alcançar os objetivos ou as finalidades da organização que, no caso dos Municípios, são estabelecidas em suas leis orgânicas, em observância ao art.30 da Constituição Federal.

As atividades-meio são relacionadas à administração dos recursos e serviços indispensáveis à execução das demais ações da organização (pessoal, material, contabilidade etc.).

As atividades de assessoramento ou aconselhamento se localizam próximas aos ocupantes de cargos ou funções de direção. Dão apoio ao Executivo na tomada de decisões, na formulação de políticas, na elaboração de planos, no estabelecimento de estratégias, entre outros.

Os indivíduos que comandam a execução dessas atividades dirigem as unidades administrativas, que constituem a estrutura organizacional da instituição, e ocupam, geralmente, cargos em comissão ou funções de confiança.

Nas instituições públicas nota-se uma tendência muito forte para o gigantismo da máquina administrativa. Suas estruturas organizacionais costumam ser pesadas e muito departamentalizadas (subdivisão excessiva em órgãos de menor hierarquia), o que leva à existência, muitas vezes, de unidades

5 CAMPOS, Sílvia Butters de, et alli. **Organização administrativa**. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, 1997. p.57.

sem quadros de pessoal, mas com chefia, ou com número de servidores demasiadamente pequeno (por exemplo, uma chefia e um subordinado), ou com reduzida carga de trabalho. Esses indícios indicam a desnecessidade de órgãos cujas competências podem ser distribuídas por outras unidades organizacionais.

Essas estruturas gigantescas têm uma grande influência nos gastos com pessoal, porque a cada uma das unidades organizacionais que as compõem corresponde, necessariamente, um cargo comissionado ou uma função gratificada de direção, chefia ou assessoramento e, às vezes, uma equipe, mesmo que restrita a um pequeno núcleo de apoio administrativo. Daí, a preocupação da Lei Complementar nº 101/2000 também com os cargos em comissão e as funções gratificadas.

O art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal preceitua que, ao ser ultrapassado o limite de 60% da receita líquida do Município com gastos de pessoal, o percentual excedente terá que ser eliminado, adotando-se, entre outras, as providências previstas no inciso I do § 3º do art.169 da Constituição Federal:

Art. 169, § 3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.

Como poderá, então, o Município preparar-se para atender, com o menor desgaste da Administração, a esse dispositivo legal?

Para responder a essa questão apresentamos, a seguir, três sugestões das quais as duas primeiras podem ser adotadas, de imediato, pelo órgão que necessita ter suas despesas com pessoal reduzidas:

- a) eliminar os cargos em comissão que não correspondam à direção, à chefia ou ao assessoramento, em obediência ao que estabelece o inciso V do art. 37 da Constituição Federal. (Ex.cargos comissionados de Motorista, de Supervisor Escolar, de Médico, de Contador etc.);

- b) reduzir os cargos em comissão de assessoramento superior, quando suas funções forem superpostas às dos cargos de chefia dos órgãos de linha. (Exemplo: Chefe de Gabinete X Assessor de Gabinete, com atribuições da mesma natureza);
- c) propor simplificações na estrutura organizacional com vistas à redução de cargos em comissão e funções gratificadas.

Vamos ater-nos, a partir de agora, ao último caso, pois os demais são de fácil implementação e imediata aplicação, bastando, para tanto, vontade política do Administrador.

*A estrutura de uma organização pode ser definida como resultado de um processo, através do qual a autoridade é distribuída, as atribuições são especificadas e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem atividades e exerçam a autoridade que lhes compete, para o atingimento dos objetivos organizacionais.*⁶

*Ela retrata o desenho da organização e seu funcionamento, representando os órgãos que a compõem e suas relações de interdependência, bem como as atividades e a coordenação necessárias ao seu desempenho. Tem caráter estratégico, porque sua função é auxiliar a alcançar os objetivos da organização.*⁷

Deve, portanto, ser compatível com as necessidades, os recursos, as disponibilidades, o tipo de serviço prestado, a clientela atendida, a missão e as atividades da organização.

Como, então, eliminar cargos em comissão e funções de confiança sem abalar substancialmente a estrutura administrativa da organização?

Entre as medidas a serem adotadas pelas organizações, citamos⁸:

6 VASCONCELLOS, Eduardo e HEMSLEY, James R. **Estrutura das Organizações**. São Paulo: Pioneira, 1989, p.3 in Organização Administrativa. Rio de Janeiro: SOMMA – BDMG, 1997, p. 101.

7 CHIAVENATTO, Idalberto. **Administração de Empresas – uma abordagem contingencial**. São Paulo: MG Hill, 1982, p.276, in Organização Administrativa. Rio de Janeiro: SOMMA – BDMG, 1997, p. 101.

8 CAMPOS, Sílvia Butters de, et alii. **Op. cit.**, pp. 75-92. **Idem, ibidem**.

- proceder à departamentalização apenas até o nível exigido pelo volume de trabalho, uma vez que a excessiva divisão aumenta, desnecessária e demasiadamente, os custos operacionais da organização;
- reunir várias operações e tarefas em um único órgão para maximizar a utilização de pessoal, equipamentos, instalações e outros recursos disponíveis;
- evitar a criação de órgãos e cargos comissionados, apenas para conceder gratificações de chefia, uma vez que existem outras formas de corrigir injustiças ou melhorar a remuneração do pessoal;
- fugir à simetria ao departamentalizar as atividades da organização, porque o fato de dois órgãos pertencerem ao mesmo nível hierárquico não significa que devam contar com o mesmo número de subdivisões internas;
- reunir, sempre que possível, as atividades em grupos maiores, correspondentes a unidades mais amplas e de atuação mais abrangente;
- eliminar as unidades que, embora previstas em lei, não existem de fato, ou seja, não funcionam;
- evitar o superdimensionamento da estrutura administrativa, levando em consideração os serviços a serem realizados e os recursos necessários para tal;
- evitar o excessivo número de níveis hierárquicos e o conseqüente aumento do número de cargos de chefia ou assessoramento;
- estabelecer o número de cargos comissionados e de funções gratificadas de acordo com as necessidades de serviço da organização e sua estrutura administrativa;
- usar as formas e institutos disponíveis para reduzir as atividades em que o Estado (no caso o Município, como ente federativo) intervém diretamente e, assim, evitar o aumento excessivo dos respectivos gastos com pessoal. Como já mencionado, o Estado deve atuar diretamente nas funções estratégicas e naquelas cujo desempenho exige o seu Poder de Império e examinar a conveniência de fazê-lo em outras. Atividades que se referem à produção de bens e serviços para o mercado, como regra, podem e devem ser privatizadas (ex. um hotel mantido pelo Município). Outras que não são exclusivas, mas que possuem alta relevância social, podem ser delegadas mediante contrato de gestão, a organizações sociais (ex. educação, pesquisa científica, saúde). Outras, ainda, que exigem altos investimentos em obras e manutenção e podem interessar a empresas privadas podem ser objeto de concessão ou permissão (ex. estradas, serviços de água e esgotos, cemitérios etc.);

- unir forças quando a realização da atividade, serviço ou obra, em escala maior, for uma forma de redução de custos (ex. formação de consórcios intermunicipais);
- obter o apoio da sociedade civil e de empresas privadas para a realização de parcerias que possam resultar na redução de gastos públicos com pessoal.

Dimensionamento da Força de Trabalho

A gestão eficaz de recursos humanos pressupõe o conhecimento qualitativo e quantitativo da força de trabalho de cada organização que, só assim, poderá planejá-la, direcionando-a para o atingimento de seus objetivos.

Nenhuma organização pode suportar o ônus de um quadro de servidores cujo volume exceda suas reais necessidades de pessoal, porque:

- do ponto de vista financeiro, o custo seria uma irresponsabilidade e o contribuinte arcaria com seu ônus;
- a manutenção de pessoal ocioso produz reflexos negativos na produtividade dos servidores que estão ocupados, prejudicando a qualidade dos serviços e o atendimento ao cliente, seja externo (cidadão), seja interno (outro servidor);
- o tempo disponível dos servidores ociosos costuma ser utilizado de forma que tende a atrapalhar o desenvolvimento do trabalho dos outros;
- os ociosos são remunerados como se estivessem produzindo, o que cria um clima de injustiça em relação aos que trabalham, solapando o moral do grupo e a motivação.

Dois métodos de planejamento de recursos humanos são propostos por Idalberto Chiavenato⁹. O primeiro, baseado no fluxo de pessoal, registra a movimentação das pessoas para dentro, através e para fora da organização. Mediante a análise desse processo de entradas, saídas, promoções e transferências internas pode-se estabelecer as necessidades de pessoal da organização.

⁹ CHIAVENATTO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações** – Rio de Janeiro: Campos, 1999. pp. 208 – 209.

Esse modelo não considera, porém, o crescimento da instituição, as mudanças em seus processos ou métodos de trabalho, a absorção de novas tecnologias para realizá-lo, as alterações organizacionais, entre outros aspectos. Parte do pressuposto de que a força de trabalho existente é a ideal e que a cada saída de servidor deve corresponder uma entrada.

Mesmo conservador, esse método é comumente utilizado pelas organizações mais estáveis, sem perspectivas de crescimento, cuja preocupação é preencher as vagas existentes, dando continuidade ao cotidiano. Este modelo permite às organizações planejar para contornar os efeitos decorrentes da política de promoções, do aumento da rotatividade, das dificuldades de recrutamento, entre outros aspectos.

O segundo modelo, mais abrangente e complexo, é o de planejamento integrado, que deve levar em consideração vários fatores:

- a missão e os objetivos globais da organização e os objetivos específicos de cada uma de suas unidades administrativas;
- a alteração na demanda da clientela em relação aos bens produzidos ou aos serviços prestados;
- as metas e os resultados a serem alcançados;
- as políticas e as diretrizes traçadas para a organização;
- a estrutura organizacional;
- as características e a diversidade dos serviços prestados pela organização;
- volume e a natureza do trabalho a ser realizado em cada unidade organizacional;
- as mudanças tecnológicas dentro da organização, que alteram a forma de realizar o trabalho ou a produtividade do pessoal;
- as perspectivas de desenvolvimento funcional;
- as regras, a legislação em vigor e os procedimentos internos adotados.

Além das vantagens citadas, esse modelo oferece a possibilidade de elaboração de um diagnóstico organizacional, que serve de base para a tomada de decisões no processo de planejamento de recursos humanos.

A tônica que rege, atualmente, o serviço público é a de contenção de despesas. Assim, independentemente do estágio de desenvolvimento das organizações é preciso que adotem, para o dimensionamento de sua força de trabalho, qualquer dos métodos apresentados ou outro considerado pela Administração mais adequado ao seu contexto, para que, ao se depararem

com a perspectiva de demissão decorrente da aproximação ou ultrapassagem do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a despesa com pessoal, possam apontar as áreas onde a redução não implique menor prejuízo para a instituição.

Esse estudo de dimensionamento da força de trabalho não deve, obviamente, ser usado pelas organizações apenas para identificar as áreas que serão objeto de redução de pessoal. É, também, fonte de informação para recomposição do quadro de pessoal de cada unidade administrativa, através da redistribuição dos excedentes de unidades que deles prescindem, para outras onde são necessários.

Caso, ainda assim, continue havendo excesso de contingente que não pôde ser realocado, porque seu quantitativo ultrapassa as reais necessidades da organização, deverá esta partir para a dispensa, **mesmo que não tenha atingido os limites estabelecidos na legislação em vigor para despesas com pessoal**. Afinal, critério, responsabilidade, austeridade e economicidade no uso dos recursos públicos são obrigações do gestor.

Há ocasiões em que o estudo do dimensionamento da força de trabalho indicará a necessidade de contratação de profissionais para preencher vagas decorrentes de promoções, de aposentadorias ou de outro tipo de desligamento. Outras vezes são demandados profissionais com novos perfis em decorrência da necessidade de realização de outros serviços, da ampliação dos já existentes, em função do crescimento da clientela a ser atendida, da adoção de tecnologias mais modernas etc.

O estudo de dimensionamento da força de trabalho pode levar, dessa forma, a instituição a estimar quantitativos de pessoal bastante satisfatórios em relação às suas reais necessidades, remanejando, de forma racional e inteligente, os recursos humanos que nela trabalham.

O esforço institucional para explicitar o dimensionamento da força de trabalho nas organizações públicas é apresentado num documento denominado Plano de Lotação que deve, além do que já foi dito, considerar:

- quantitativo e as atribuições de cada cargo nas várias unidades administrativas da organização;
- a qualificação profissional exigida para o preenchimento de cada cargo;

- a alocação dos servidores pelas várias unidades administrativas da organização.

O Plano de Lotação retrata, num determinado momento, a realidade da organização em termos de recursos humanos, em função das atividades que devem ser executadas por suas diferentes áreas de competência para o atingimento das metas e objetivos organizacionais. Em outras palavras, evidencia, por unidade administrativa, as categorias funcionais que apresentam contingente superior ao ideal, naquele momento, em dado contexto. Por isso, as organizações devem, anualmente, providenciar a elaboração ou a atualização desse plano, para consulta constante nos casos de transferência, realização de concursos públicos e, principalmente, nos de demissão.

Essa última necessidade é reforçada pelo que estabelece o § 6º do art. 169 da Constituição Federal, que diz:

O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de 4 (quatro) anos.

O que fará a organização que for obrigada a promover a demissão de seus servidores, sem ter procedido, antes, à averiguação das categorias nas quais pode haver diminuição do quadro de pessoal? Como sobreviverá nos quatros anos subseqüentes, se descobrir, após a dispensa de pessoal, que alguns dos cargos extintos são imprescindíveis para realização de suas atividades?

É importante alertar para o fato de que as organizações devem evitar atingir os limites, inclusive o prudencial, estabelecidos pela legislação em vigor, para a realização de despesas com pessoal. Por isso, os cuidados devem ser redobrados, principalmente quanto à realização de concurso público, que só deve ocorrer após a consulta ao Plano de Lotação atualizado, instrumento indicativo das carências de pessoal em cada órgão.

É muito comum, na Administração Pública, a transferência de servidor para outro órgão, sem a devida consulta ao Plano de Lotação. Essa prática pode ser lesiva à instituição, se a transferência tiver como destino uma unidade administrativa cuja lotação já esteja completa ou que possua pessoal excedente. Quando isso ocorre, as unidades de destino dos transferidos

ficam superlotadas, provocando, paralelamente, o surgimento de problemas de gestão e de aumento de custo. Isso contraria o espírito da legislação atual, especialmente da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa ao controle dos gastos públicos em busca do equilíbrio financeiro.

A mesma crítica pode ser feita à prática de colocar à disposição da Secretaria de Administração ou em disponibilidade, servidor problemático, em vez de tomar uma decisão concreta em relação à sua permanência na organização. As organizações públicas que adotam essa prática incorrem em, pelo menos, três custos: o primeiro, em relação à manutenção do indivíduo por todo resto da sua vida funcional; o segundo, derivado da concessão de sua aposentadoria, depois de, pelo menos, trinta anos sem produzir, e o último, de caráter não financeiro, representado pelo mau exemplo e pela influência nefasta para os servidores produtivos.

Dimensionando a Força de Trabalho – Algumas Orientações

Há certas situações em que dimensionar a força de trabalho necessária para executar determinada atividade é muito simples. Isso ocorre quando há padrões de execução previamente determinados ou instrumentos de medida já testados. Veja, adiante, os exemplos apresentados com relação às áreas de saúde e educação.

As empresas privadas que produzem bens como, por exemplo, roupas, peças de cama e mesa, bolsas e sapatos, costumam compor o quadro de pessoal, que atua diretamente na fabricação, a partir do volume de produção a ser atingido e da quantidade média de peças que cada empregado pode produzir, num determinado espaço de tempo e em condições específicas de trabalho.

Essa relação tempo *versus* produção é estabelecida por técnicos especializados no assunto, com base na observação dos funcionários, enquanto realizam suas tarefas. Os resultados obtidos através desse processo poderão ser confrontados com padrões pré-estabelecidos, caso existam.

Infelizmente, nem sempre é assim. Há atividades onde a definição da força de trabalho (número de pessoas necessárias à execução de determinada tarefa) é mais complexa. Delas são exemplo típico as tarefas de natureza técnico-administrativa, comuns a qualquer organização.

A força de trabalho necessária à execução de atividades de natureza técnico-administrativa ou burocrática pode ser determinada, por exemplo, a partir da adoção das seguintes medidas:

- analisar cada unidade administrativa para conhecer seus objetivos e o tipo de trabalho por ela realizado, cruzando as informações do documento que a instituiu e de seu regimento interno com aquelas colhidas junto às chefias, porque, devido à dinâmica organizacional, pode haver atividades não formalizadas sendo realizadas, ou o contrário;
- verificar a qualificação e o quantitativo do pessoal de cada unidade administrativa, mediante o levantamento, junto à chefia de cada uma delas, complementado com informações existentes no órgão de pessoal e no plano de cargos e carreiras;
- discutir cada atividade com chefes e servidores mais antigos, bons conhecedores do trabalho que deve ser realizado, identificando o quantitativo ideal e o perfil necessário à sua execução (não se pode esquecer de considerar férias, fadiga, licenças, entre outros aspectos);
- levantar, onde for possível, indicadores para mensuração da carga ou do volume de trabalho como o número de licenças, alvarás concedidos, autos de infração lavrados, guias de recolhimento de IPTU emitidas, laudas datilografadas ou digitadas, número de pessoas atendidas e de processos examinados, entre outros, para orientar o dimensionamento da força de trabalho.

Por outro lado, quando o objeto do estudo for, por exemplo, o dimensionamento da força de trabalho necessária à execução de atividades de varrição e coleta de lixo nas ruas de um Município, o responsável pela elaboração do Plano de Lotação deverá utilizar outras informações para chegar aos quantitativos ideais de servidores, tais como: tempo necessário para que um gari execute seu trabalho em determinado trecho de rua (1 km), dado com o qual será possível calcular quantos quilômetros ele poderá varrer numa jornada de trabalho equivalente a oito horas diárias. Esse cálculo deverá levar em consideração aspectos como o fato de que as ruas podem ser mais ou menos movimentadas, normalmente possuem dois lados, o lixo acumula-se no meio-fio, por causa de seu abaulamento central e a limpeza das calçadas fica, normalmente, a cargo dos moradores, o volume de pessoas que por elas transitam (ruas do centro da cidade – muito movimento; ruas de bairro – pouco movimento).

Para finalizar os cálculos basta saber quantos quilômetros de ruas possui o Município, multiplicar esse resultado por dois (número de lados de cada rua), dividindo-o pela quantidade de quilômetros que podem ser varridos por 1(um) gari durante sua jornada diária de trabalho.

Levando-se em conta que cada ano possui doze meses e que cada servidor tem direito a um mês de férias por ano trabalhado, teremos que prever, para cada onze garis, a contratação de mais um, que os substituirá, mês a mês, durante o gozo do benefício e que deverá, ele próprio, descansar por igual período. Não se pode, também aqui, esquecer de prever fatores como férias, fadiga, licenças, faltas, etc.

Esse método para dimensionar a força de trabalho pode ser usado em todas as atividades onde seja possível quantificar a produção de cada indivíduo.

Já para o dimensionamento da força de trabalho necessária à realização de atividades na área de educação, especialmente de pessoal docente, podem ser consideradas as seguintes recomendações feitas pelo Conselho Nacional de Educação sobre o número ideal de alunos por classe (sala de aula) e por série:

- pré-escola – máximo de 25 alunos;
- 1ª e 2ª séries do ensino fundamental – máximo de 30 alunos;
- 3ª e 4ª séries do ensino fundamental – máximo de 35 alunos;
- 5ª à 8ª série do ensino fundamental e 1ª à 3ª do ensino médio – máximo de 40 alunos.

Se em cada turma da 1ª à 4ª série do ensino fundamental atua um professor, para conhecer o número total necessário, basta verificar o quantitativo de alunos por série, na rede municipal de ensino, e dividi-lo pela quantidade indicada acima para cada nível escolar.

O procedimento adotado para cálculo do quantitativo de professores, que atuam até a 4ª série do ensino fundamental, não pode ser usado para estimar o número de professores que deve atuar de 5ª à 8ª série e no ensino médio, já que a diversidade de disciplinas constantes de seu currículo escolar exige profissionais específicos.

Dessa forma, para definir os quantitativos ideais seria indispensável conhecer o número de aulas necessárias por disciplina, de acordo com a grade curricular de cada série.

Não se deve esquecer que a carga horária do professor é, normalmente, de vinte e cinco horas semanais e que suas férias só podem ser concedidas durante o período de recesso escolar. Esse último fato torna muito mais tranqüilo o cálculo, uma vez que, quanto a esse aspecto, ao contrário do exemplo dado em relação ao gari, não é necessário prever um maior número de professores para substituição.

Optando por manter enxuto o quadro de professores, sempre que um deles se ausentar por período maior (licença de saúde, etc.) a Administração deverá proceder à contratação, por prazo determinado, de um substituto.

Na área da saúde, por exemplo, podem ser usados os parâmetros sugeridos pela Organização Mundial da Saúde – OMS – em relação à duração de cada consulta médica, quinze minutos, em média. Esse dado, confrontado com a carga horária de vinte horas semanais, normalmente atribuída ao médico, define que poderão ser dezesseis os pacientes atendidos diariamente.

Assim, seria necessário apenas conhecer, por especialidade médica, o número de pacientes que diariamente procura as unidades municipais de saúde para, então, se chegar ao número ideal de médicos.

As organizações poderão adaptar os exemplos aqui apresentados para estabelecer o quantitativo de pessoal em outras áreas.

O Plano de Lotação deverá ser sempre precedido de estudos cuidadosos que considerem não só as observações realizadas naquele momento, mas as projetadas para o futuro. Possibilita, ainda, muitas ações de planejamento na área de Recursos Humanos, pelo fato de fornecer informações que:

- dão subsídios às decisões sobre concessão e permissão, terceirização e privatização de serviços;
- auxiliam na identificação de desvios de função, proibidos, desde 1988, pelo art. 37 da Constituição Federal;
- permitem, a cada ano, identificar a necessidade de criação de novos cargos, de aumentar o número de vagas dos já existentes ou de extinguir

aqueles já não considerados adequados à organização, em decorrência, por exemplo, da utilização de novos equipamentos. Podemos citar, neste caso, o cargo de Operador de Telex, atualmente desnecessário já que o equipamento se tornou obsoleto e foi “substituído” pelo fax e pelo correio eletrônico, que não demandam especialização para serem operados.

Absenteísmo

Absenteísmo é o comparecimento inconstante, irregular ou descontínuo do funcionário ao local onde tem que desempenhar suas atribuições.

Segundo Chiavenatto¹⁰, para minimizar seus efeitos as instituições vêm procurando adotar práticas gerenciais que valorizem a participação do funcionário na vida da organização, desenvolvendo, ao mesmo tempo, atitudes, valores e objetivos que incentivem a presença e desestimulem as ausências ao serviço, pois estas últimas provocam distorções em relação ao volume e à disponibilidade da força de trabalho.

As organizações públicas são as que mais se ressentem desse problema, seja por causa do paternalismo que, muitas vezes, permeia a legislação relativa ao assunto, seja pela displicência ou complacência de seus administradores.

As causas das ausências devem ser identificadas e analisadas, porque sua repercussão negativa sobre o volume de bens produzidos e de serviços prestados pela organização é considerável. Quando uma instituição constata que seu índice mensal de absenteísmo é de 5%, ela está contando, para atingir suas metas e objetivos, na realidade, com apenas 95% de sua força de trabalho. Os restantes 5% concorrem apenas para aumentar seus custos.

Segundo a literatura sobre o assunto, as causas mais relevantes do absenteísmo são a incapacidade profissional do indivíduo ou sua desmotivação para o trabalho.

O absenteísmo pode ser causado, também, por acidentes dentro e fora do trabalho, problemas familiares ou de transporte, doenças, alcoolismo, entre outros. Deve ser, portanto, combatido através de práticas organizacionais que envolvam recompensa ou punição, acompanhadas de programas

¹⁰ Op. Cit. p.68.

específicos, freqüentemente conduzidos por assistentes sociais, que se destinam a investigar e atacar suas causas, muitas vezes, através até de assistência psicológica aos servidores faltosos ou mesmo por programas de capacitação, que visam melhorar a qualificação do indivíduo, levando-o a desempenhar com mais eficiência e prazer suas funções.

No âmbito municipal, o absenteísmo é respaldado, normalmente, por atestado médico, dado em profusão. Para resolver esse problema, é recomendável que o órgão de Recursos Humanos oriente a equipe médica do Município sobre o prejuízo que tal comportamento pode causar à Municipalidade. Caso essa situação não se modifique, deverá a Administração tomar providências no sentido de investigar aquele profissional de saúde que abusa de seu poder.

Independentemente do tipo de estratégia que a instituição venha a adotar para combater o absenteísmo, é indispensável que o faça, porque cada pequena redução nos seus índices pode trazer considerável economia para a organização.

É oportuno lembrar, mais uma vez, que estratégias desse tipo devem ser estimuladas, pois vêm ao encontro do que preceitua o art. 37 da Constituição Federal, em decorrência do qual a *administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* (negrito nosso), e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo principal é o controle dos gastos públicos.

Rotatividade de Pessoal

A rotatividade é outro fator que se relaciona diretamente com o dimensionamento da força de trabalho. Resulta do movimento de saída e entrada de funcionários no quadro de pessoal da organização.

As organizações estão sempre perdendo energia e recursos que, como regra, devem ser substituídos para garantir seu equilíbrio. A cada desligamento deve, quase sempre, corresponder a admissão de um substituto, como forma de reposição¹¹.

¹¹ Op. Cit. pp.69–70.

O desligamento pode ocorrer por iniciativa do funcionário ou da organização. O primeiro caso ocorre quando o profissional se aposenta ou decide encerrar sua relação de trabalho com a organização. Algumas vezes, no entanto, é a organização que incentiva esse desligamento, ora por medida de economia, ora para possibilitar o ingresso de “sangue novo” em seus quadros.

Essa renovação de energia não costuma ocorrer com muita frequência no serviço público. Entretanto, várias organizações têm instituído os chamados **Planos de Demissão Voluntária** – PDV, que, para tornar o desligamento mais interessante, oferecem incentivos financeiros. É o caso, por exemplo, do Programa de Desligamento Voluntário de Servidores Cíveis do Poder Executivo Federal, instituído pela Medida Provisória nº 1.530, de 20 de novembro de 1993, bem como do proposto pela Companhia Vale do Rio Doce, nos idos dos anos 90.

Nesses planos, em geral, as organizações estipulam uma “indenização” que equivale ao pagamento de uma remuneração mensal do servidor por ano de efetivo exercício prestado. Envolvem, ainda, em certos casos, a manutenção do benefício de assistência médico-hospitalar por alguns meses.

Essa medida deve ser tomada com cautela, porque toda demissão ou rotatividade de pessoal tem, para qualquer organização, um custo. Em relação ao Município esse cuidado deve ser dobrado e exige a criação de mecanismos de absorção da mão-de-obra liberada pelo PDV para o mercado de trabalho.

A não observância dessas precauções poderá transformar tal instrumento num “bumerangue”, uma vez que os que não conseguirem se reintegrar ao mercado de trabalho exercerão pressão sobre a Administração para reabsorvê-los no serviço público municipal, o que poderá vir a ocorrer de forma irregular, através de contratação temporária, sem que haja excepcional interesse público.

Essa medida não deve ser extensiva aos ocupantes dos cargos pertencentes ao núcleo estratégico ou aos das atividades exclusivas do Estado (Fiscais, Procuradores Jurídicos, entre outros), a menos que seu contingente seja muito maior do que o necessário, para que a Administração não fique desfalcada em áreas nas quais só ela pode atuar.

A escolha dos critérios para a aplicação do PDV deve ser muito cuidadosa, para evitar a saída de servidores mais qualificados, já que têm maiores chances de absorção pelo mercado de trabalho, e a permanência dos menos aptos, dos acomodados e dos desatualizados, o que normalmente ocorre quando as vantagens são muito grandes.

Já o desligamento por iniciativa da organização (demissão) ocorre quando ela decide substituir seus funcionários por outros mais apropriados às suas necessidades, corrigir problemas de seleção inadequada (desqualificação no estágio probatório) ou reduzir sua força de trabalho.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, os órgãos públicos passaram a ter o direito de dispensar seus servidores quando apresentarem insuficiência de desempenho. A implementação dessa medida, entretanto, depende ainda de lei complementar federal.

Mesmo na impossibilidade de aplicação imediata, sua edição já serviu como sinal de alerta para que as organizações públicas passem a considerar sua importância e os benefícios que dela poderão advir, preparando, entre outras coisas, seu sistema de avaliação de desempenho.

Avaliação de Desempenho

Desempenho humano é, segundo Jean Pierre Marras¹², o ato ou o efeito de cumprir ou executar determinada meta previamente estabelecida. Está relacionado à vontade e ao conhecimento, ou seja, à motivação e à possibilidade de realizar, com eficiência e eficácia, alguma coisa.

A avaliação de desempenho é o instrumento gerencial com o qual se procura medir os resultados alcançados pelo trabalho de um indivíduo, durante um determinado período de tempo e em área específica.

Criada inicialmente para acompanhar o desenvolvimento cognitivo e atitudinal dos empregados durante sua permanência na organização, a avaliação reflete o investimento realizado pela organização e pelo próprio indivíduo, em sua vida funcional. Com base em seus resultados, as organizações

¹² MARRAS, Jean Pierre. **Administração de Recursos Humanos: do operacional ao estratégico**, 3ª ed, São Paulo: Futura 2000, p.173.

podem orientar e avaliar seus programas de treinamento e desenvolvimento e dar ao servidor conhecimento dos padrões de desempenho por ela desejados¹³.

A característica mais criticada dos instrumentos de avaliação é a subjetividade do processo de julgamento, praticada pelo ser humano. Reside aí sua vulnerabilidade mais significativa. Não se conhece, até agora, método ou instrumento de avaliação que tenha conseguido eliminá-la completamente.

Todo profissional precisa receber informações a respeito de seu desempenho, para saber como está indo o trabalho que realiza. Por outro lado, as organizações precisam saber como os indivíduos que nela trabalham desempenham as suas atividades, para ter uma idéia do potencial de seus talentos e administrar melhor seus recursos humanos, para melhorar sua eficiência e sua produtividade reduzindo, conseqüentemente, os custos da Administração.

A avaliação de desempenho proporciona um julgamento sistemático para fundamentar não apenas a concessão de promoções e aumentos salariais, mas, também, para indicar aqueles profissionais cuja produção se apresenta aquém dos padrões estabelecidos pela organização, subsidiando, entre outros, programas de capacitação e de desligamento ou demissão, quando for o caso. Está prevista a edição de lei federal, regulamentando a demissão de servidor efetivo por insuficiência de desempenho. Quanto ao ocupante de emprego público, as regras de demissão já estão definidas na Consolidação das Leis do Trabalho.

O processo de avaliação de desempenho teve início com a apreciação feita apenas pela chefia em relação a seus subordinados. Com o correr do tempo, as mudanças de enfoque têm levado algumas organizações a considerar a participação de cada funcionário no processo, mediante a auto-avaliação.

A avaliação de desempenho pode também ser aplicada ao corpo gerencial, através da percepção do grupo de funcionários em relação à sua chefia. Neste caso, todos os subordinados avaliam seus superiores imediatos em aspectos comportamentais, atitudinais, cognitivos e gerenciais.

13 Op. Cit., pp.173-174.

Vale ressaltar que a tradição da Administração Pública brasileira é de rotatividade e improvisação nos cargos gerenciais, especialmente nos de cúpula. Como regra, a cada novo mandato, seus ocupantes costumam ser trocados. Muitos deles são alçados a posições de direção ou chefia em função de interesses, acordos e compromissos políticos, não possuindo qualquer experiência, talento ou formação anterior nesse tipo de função. Outros, o que é ainda mais grave, se originam da área empresarial e ignoram completamente os princípios, normas, práticas e outras peculiaridades do serviço público.

Nos Municípios, o despreparo e a falta de profissionalização dos quadros gerenciais tendem a ser mais graves porque praticamente inexistem carreiras gerenciais no quadro efetivo, aliando, de um lado, participação obrigatória em programas periódicos de capacitação específica e avaliação de desempenho na função e, de outro, ascensão funcional. Entretanto, a existência de carreiras gerenciais com essas características representaria um ganho de produtividade expressivo para a gestão municipal.

A rotatividade nos quadros gerenciais no serviço público continua sendo muito alta atualmente, a despeito de a Emenda Constitucional nº 15 Ter procurado contê-la, ao dar nova redação ao inciso V do art. 37 da Constituição federal, estabelecendo que:

- as funções de confiança de direção e chefia (além das de assessoramento superior) sejam preenchidas apenas por servidores efetivos;
- as conduções e os percentuais para o preenchimento de cargos em comissão de direção e chefia (e também de assessoramento superior) sejam fixados (no caso dos Municípios, pela legislação local). Traduzindo: quanto mais alta a percentagem fixada, maiores as probabilidades, pelo menos em tese, de incorporação da competência gerencial pela Administração Municipal. Infelizmente a tendência é nivelar por baixo esse percentual.

Assim, não é de se estranhar que, diante da situação de baixa qualificação, despreparo, falta de profissionalização e rotatividade dos quadros gerenciais, vários problemas nas organizações públicas guardam relação com:

- falta de integração e conflitos interpessoais entre chefias e subordinados;
- despreparo das chefias para orientar, comandar, coordenar e controlar seus subordinados;

- desarticulação entre suas diversas unidades administrativas e seus titulares;
- falta de espírito de equipe entre os servidores de cada unidade administrativa;
- atuação em desacordo com as das especificidades do setor público por parte dos integrantes do corpo gerencial, recém-chegados à organização.

Esses problemas interferem sobremaneira na produtividade organizacional e seriam minimizados, se não resolvidos, se as instituições destinassem uma parte de seus recursos para serem investidos em capacitação do corpo gerencial. Entretanto, se a rotatividade aumenta a necessidade de programas desse tipo, tem servido de desculpa para que não se invista neles.

A avaliação de desempenho tem, para Idalberto Chiavenatto¹⁴, várias aplicações e propósitos, com base nos quais podemos dizer que ela:

- fornece uma base de informação para o recrutamento e a seleção (selecionando pessoas mais aptas, a organização economiza);
- dá insumos para a formulação de inventários de habilidades e para o desenvolvimento de programas de capacitação (aumenta a produtividade e a qualidade do serviço);
- fornece informações indispensáveis para o planejamento de Recursos Humanos (uso racional, produtivo, econômico e inteligente dos recursos humanos);
- aloca as pessoas segundo suas habilidades, conhecimentos, interesses, atitudes, para que se sintam integradas e identificadas com seus cargos e tarefas (explora melhor o potencial do pessoal);
- recompensa pessoas através de salários e benefícios (concessão de progressão e promoção, estimulando os servidores a maior produtividade);
- fornece os dados necessários para subsidiar a prática de remuneração variável (premia quem mais produz e induz, assim, à maior produtividade);
- indica o grau de motivação e satisfação das pessoas dentro da organização;
- orienta as decisões sobre quem deve permanecer ou ser desligado da organização;
- estimula o auto-aperfeiçoamento e a produtividade;

¹⁴ CHIAVENATTO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações** – Rio de Janeiro: Campos, 1999. pp. 208 – 209.

- dá ao servidor conhecimento dos padrões de desempenho desejados pela organização;
- aponta pontos fortes e fracos de cada servidor, que servirão de subsídio para formulação de programas individuais de desenvolvimento funcional.

Na moderna concepção, a avaliação de desempenho deve¹⁵:

- enfatizar o futuro, ou seja, antes planejar o desempenho futuro do que julgar o desempenho pretérito, já que quem realizou bem determinado trabalho não desempenhará, necessariamente, com o mesmo sucesso, um mais complexo;
- ser contínua para assegurar um desempenho adequado às necessidades da organização e aos objetivos de carreira do avaliado;
- orientar o desempenho dos avaliados para fins e objetivos com eles negociados e previamente fixados, propiciando-lhes os recursos necessários para seu atingimento.

Atualmente, nas organizações de ponta, a avaliação de desempenho está sempre atrelada a resultados.

Em decorrência dessa nova orientação, os métodos tradicionais têm sido preteridos pelas organizações, em busca de soluções criativas e inovadoras. Novos métodos de avaliação de desempenho estão, assim, sendo desenvolvidos.

Orientação para a Elaboração de Instrumentos de Avaliação de Desempenho

O método descrito a seguir, apesar de tradicional e limitado em relação ao novo enfoque, foi sugerido com o propósito de criar, nas organizações públicas, o hábito de avaliar através de instrumentos previamente elaborados. Poderá ser utilizado até que a organização se torne suficientemente íntima do processo e tenha condições de substituí-lo por outro mais moderno e adequado, fruto de sua experiência nesse campo.

A construção do instrumento de avaliação de desempenho baseou-se no método da escala gráfica com atribuição de pontos. De fácil compreensão

¹⁵ Idem, ibidem, p. 205.

e aplicação, leva à obtenção de resultados quantificados em relação aos avaliados, o que torna mais fácil a comparação entre os servidores cuja avaliação de desempenho alcançou bons resultados, possibilitando, neste caso, a concessão de promoções e progressões e, em relação aos que foram mal avaliados, a designação para participarem de programas de treinamento ou a indicação para serem dispensados, **quando a lei complementar sobre o assunto estiver em vigor.**

O método de escala gráfica com atribuição de pontos é criticado por alguns autores, que consideram suas facilidades e vantagens insuficientes para justificar a transformação da complexidade do desempenho do servidor em simples número sem significado.

Ocorre, porém, que a adoção de um método mais moderno, que não apresente esse problema, implica a formulação de sistemas de avaliação mais complexos, de difícil construção e implementação.

Nesse caso, a problemática não reside, apenas, na elaboração de instrumentos mais sofisticados, mas também na dificuldade que mesmo as grandes organizações, principalmente as que se destinam à prestação de serviços, encontram na pré-definição de metas e objetivos que, coerentes com os da organização como um todo, devem ser alcançados, individualmente ou em grupo, pelos profissionais que constituem seu quadro de pessoal, e na formulação de indicadores de desempenho, indispensáveis para aferir resultados. Todos estes fatores nos levaram a propor, **como solução temporária, o modelo descrito a seguir.**

O modelo apresentado possui um número reduzido de fatores, selecionados dentre aqueles que aparecem com maior frequência nos instrumentos tradicionais de avaliação de desempenho. Procura, porém, fazer uma combinação equilibrada de critérios subjetivos e objetivos, na tentativa de diminuir, ao máximo, a possibilidade de concessão de privilégios ou a ocorrência de atos de perseguição aos servidores avaliados.

Para que esse instrumento seja válido, deve conter aqueles fatores de avaliação que retratem, da melhor maneira possível, os valores organizacionais e as exigências dos cargos e das suas tarefas.

Para elaborar o instrumento, foram selecionados nove fatores de desempenho (qualidade do trabalho, pontualidade, assiduidade, iniciativa, criatividade,

cooperação, zelo pelos recursos financeiros e materiais, responsabilidade e relacionamento interpessoal), definidos no Quadro 1, e ponderados percentualmente, no Quadro 2, de acordo com a sua importância para a organização e sua adequabilidade aos cargos ocupados pelos indivíduos a serem avaliados, para estabelecer o peso a ser atribuído a cada um deles.

Mesmo considerando que a pontualidade e a assiduidade são obrigações morais de qualquer servidor para com seu empregador, estes fatores foram incluídos no modelo sugerido de avaliação de desempenho por dois motivos: o primeiro se refere ao fato de que, na maioria das organizações públicas, existe um controle, muitas vezes até mecânico, da frequência do servidor, o que facilita a sua mensuração no momento da avaliação do indivíduo; o segundo porque esses fatores representam um traço indispensável ao desempenho de determinados cargos como, por exemplo, professores, médicos, paramédicos etc.

Outros fatores de avaliação podem ser utilizados como, por exemplo, competência técnica, qualidade do atendimento ao cliente, manutenção de sigilo, trabalho em equipe, etc.

Os fatores selecionados foram, em seguida, considerados segundo quatro situações distintas de desempenho (D, R, B e O), com variações progressivas propostas para os padrões desejados pela organização. A cada uma delas foi atribuída determinada pontuação (Quadro 3), com base nos valores organizacionais.

O número de fatores de desempenho (9) foi multiplicado por 100 – como poderia ter sido multiplicado por qualquer outro número, desde que seu resultado proporcionasse uma amplitude significativa – porque o múltiplo do número cem, resultante dessa operação, o tornaria mais fácil de ser trabalhado. Ao total geral máximo de 900 pontos, aplicou-se o peso percentual estabelecido anteriormente (Quadro 2), o que tornou possível calcular a pontuação máxima dos fatores.

Esses valores finais foram divididos por quatro (número de graduações de desempenho), tornando possível, dessa forma, encontrar a pontuação mínima de cada fator. Quando a divisão da pontuação máxima estabelecida para cada fator resultou em um número decimal, adotou-se, como valor mínimo de pontos, tanto o valor imediatamente superior quanto o imediatamente inferior a ele. A partir daí puderam ser calculadas as pontuações

intermediárias (2ª e 3ª colunas), já que o valor da 2ª é aproximadamente o dobro e o da 3ª o triplo do da 1ª.

Seguem os quadros contendo a definição, a ponderação e a pontuação dos fatores de desempenho.

Quadro 1
Fatores de Avaliação de Desempenho

FATOR	DEFINIÇÃO
Qualidade do Trabalho	Objetiva medir o grau de perfeição dos resultados obtidos com o esforço do servidor aplicado ao trabalho. Neste caso, qualidade pode traduzir-se em exatidão, produtividade, confiabilidade, clareza, ordem e boa apresentação das tarefas executadas pelo servidor.
Pontualidade	Destina-se a verificar o cumprimento, pelo servidor, dos horários estabelecidos no local de trabalho.
Assiduidade	Tem por finalidade verificar a frequência do servidor ao local de trabalho.
Responsabilidade	Procura medir o grau de cumprimento dos deveres e obrigações inerentes às tarefas desenvolvidas pelo servidor. A LRF fixa uma série de deveres e obrigações que devem ser examinados neste aspecto.
Relacionamento Interpessoal	Visa analisar o relacionamento do servidor com colegas, chefes e o público, em geral.
Zelo pelos recursos financeiros e Materiais	Tem por finalidade analisar o cuidado que o servidor dispensa aos recursos financeiros e materiais sob sua responsabilidade. A LRF acentua esse aspecto não só disciplinando o comportamento do servidor que lida com bens e direitos públicos, como preconizando o equilíbrio fiscal.
Iniciativa	Objetiva analisar a capacidade de pensar e agir diante de eventual ausência de normas e orientação superior ou em situações imprevistas de trabalho, bem como de se adaptar às mudanças nos objetivos e rotinas a que vem sendo submetido.
Criatividade	Procura analisar a capacidade do servidor de desenvolver novos padrões de pensamento, ter idéias originais e propor soluções alternativas aos problemas surgidos no trabalho. A LRF prevê a premiação de boas práticas de gestão fiscal.
Cooperação	Destina-se a analisar o interesse e a predisposição do servidor em colaborar com os colegas de trabalho, com a chefia e com os representantes dos demais órgãos da Administração Municipal na execução do trabalho diário, no desenvolvimento de projetos, ou na formulação de políticas institucionais, conforme o caso.

Quadro 2
Ponderação para a Avaliação de Desempenho

FATORES CONCEITO	PESO POR FATOR (%)
Qualidade do Trabalho	25
Pontualidade	5
Assiduidade	5
Responsabilidade	15
Relacionamento Interpessoal	10
Zelo pelos Recursos Financeiros e Materiais	5
Iniciativa	15
Criatividade	10
Cooperação	10
TOTAL	100

Quadro 3
Pontuação Atribuída aos Fatores de Desempenho

FATORES CONCEITO	DEFICIENTE D	REGULAR R	BOM B	ÓTIMO O
Qualidade do Trabalho	56	112	169	225
Pontualidade	11	23	34	45
Assiduidade	11	23	34	45
Responsabilidade	33	66	100	135
Relacionamento Interpessoal	22	45	68	90
Zelo pelo Material	11	23	34	45
Iniciativa	34	67	101	135
Criatividade	22	45	68	90
Cooperação	22	45	68	90
TOTAL	222	449	676	900

A avaliação de desempenho deve ser conduzida por comissões compostas por servidores e membros da Administração, com o objetivo de coordenar a apuração do desempenho dos funcionários através do processamento dos resultados registrados nos formulários de avaliação, que deverão ser preenchidos pela chefia imediata de cada avaliado.

Tanto os membros dessas comissões quanto os ocupantes de cargo de chefia devem participar de um programa de treinamento no qual se trabalhe um

pouco as questões relativas à comunicação, à percepção, à negociação, ao papel gerencial no processo de avaliação, ao planejamento, enfim, para que possam, com naturalidade, efetuar a avaliação.

O instrumento de avaliação de desempenho deverá ser preenchido pelo chefe imediato do servidor avaliado, que escolherá, entre as situações, a que melhor retrate o desempenho do indivíduo, e enviado à comissão de avaliação de desempenho, para processamento dos graus obtidos individualmente pelo servidor.

Caso a organização tenha interesse em acoplar ao sistema de avaliação a visão do funcionário sobre seu próprio desempenho, mediante a auto-avaliação, pode fazer uso do mesmo formulário.

Quando adotado esse sistema, o documento que disciplinar as regras para sua aplicação deverá estipular o grau mínimo de desempenho necessário, para que o resultado obtido pelo servidor, em decorrência da avaliação, seja considerado aceitável pela Organização, e fornecer a orientação para resolver os problemas surgidos, caso haja divergência de opinião entre a chefia e o subordinado, quanto à sua avaliação.

Os quadros contendo os pesos de cada fator (Quadro II) e a pontuação atribuída a cada graduação de desempenho (Quadro III) não devem ser mostrados para as chefias, antes que elas procedam à avaliação, para que preencham o formulário baseadas no real desempenho do servidor e não cedam à tentação de manipular os pontos que possam ser a ele atribuídos.

Avaliação de Desempenho para Cumprimento de Estágio Probatório

Há que se falar, também, na avaliação do estágio probatório, cujo objetivo é fazer o acompanhamento efetivo do desempenho do servidor durante os três anos, estabelecidos pela Constituição Federal como o tempo necessário para que demonstre aptidão para desempenhar o cargo que ocupa, e para que a Administração confirme ou não sua permanência no quadro de pessoal.

O instrumento de avaliação de estágio probatório deve conter, pelo menos, os fatores estabelecidos no estatuto dos servidores públicos da localidade em questão e que, normalmente, são: assiduidade, capacidade, iniciativa,

pontualidade, disciplina, responsabilidade, idoneidade moral, produtividade, entre outros.

Os servidores nomeados devem ser avaliados com a frequência estabelecida no Estatuto que os rege por comissão instituída para tal fim, que pode, no caso, ser a mesma que realiza a avaliação de desempenho permanente dos demais servidores.

O estágio probatório, ao contrário do que muita gente pensa, não existe apenas para cumprir uma formalidade. Foi instituído para complementar o processo de seleção iniciado com o concurso público, que pretende, de forma democrática, recrutar o que há de melhor em termos de material humano, mas é insuficiente para identificar, em cada aprovado, as qualidades indispensáveis para o exercício do cargo público.

Esse período é crítico para o Município, uma vez que, se não se opuser, antes de completado o prazo de três anos, à permanência do servidor mal avaliado, este será, automaticamente, considerado estável e sua demissão, quando os gastos com pessoal tiverem que ser reduzidos, onerará muito mais o erário público. Nos termos do art. 169, § 5º da Constituição Federal, além de indenizá-lo com base em um salário por ano de serviço, o Município ficará impossibilitado de criar, pelo prazo de quatro anos, cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas às do cargo extinto.

Esses são apenas os custos mais evidentes. E os provenientes da manutenção, no quadro de pessoal, de indivíduos que não se adaptaram ao serviço público e estão ocupando o espaço que poderia ter sido preenchido por um profissional competente e comprometido com a organização? E os que decorrem dos trabalhos que terão que ser refeitos por incompetência ou displicência de quem os realizou inicialmente (retrabalho)? Quanto representa para a organização arcar com esses custos? Ou melhor, quanto pode ser economizado pela instituição que avalia, sistematicamente, os servidores em estágio probatório?

É importante que todas as fases e os resultados obtidos no processo de avaliação sejam registrados em documento assinado por todos os membros da comissão legalmente instituída para tal fim, conforme determinado pelo art. 41, § 4º da Constituição Federal, e arquivado no órgão de pessoal, para servir de base a decisões futuras referentes à permanência ou ao desligamento do servidor.

Vale ressaltar que, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, passou a ser obrigatória a previsão desse processo de avaliação na legislação estatutária.

Há uma tendência de se atribuir o mau desempenho à falta de capacidade ou de motivação do servidor. Devemos nos lembrar, entretanto, de que o desempenho pode ser afetado por inúmeras outras causas, externas ao indivíduo, algumas próprias da instituição, como a cultura e o clima organizacionais, as políticas salariais, de capacitação e de benefícios, o sistema de promoções, até as condições do ambiente onde o funcionário desenvolve seu trabalho, e as extra-organizacionais, como a situação econômica do país, a violência nas ruas, por exemplo.

A seguir é apresentado um modelo de formulário de avaliação de desempenho.

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

IDENTIFICAÇÃO	
Nome: _____	Matrícula: _____
Lotação: _____	Cargo: _____
Chefia Imediata: _____	

CONCEITUAÇÃO				
C O N C.	Ótimo	Bom	Regular	Insuficiente
	O	B	R	I
Com base no quadro ao lado, preencha, abaixo, o campo denominado Conceito.				
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO				
Fatores				Conceito
Qualidade do Trabalho Objetiva medir o grau de perfeição dos resultados obtidos com o esforço do servidor aplicado ao trabalho. Neste caso, qualidade pode traduzir-se em exatidão, confiabilidade, clareza, ordem, organização e boa apresentação das tarefas executadas pelo servidor.				(____)
Pontualidade Destina-se a verificar o cumprimento, pelo servidor, dos horários estabelecidos pela Prefeitura para a entrada e saída do local de trabalho e para a realização de reuniões, palestras, treinamentos e outros eventos.				(____)

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (Cont.)

Fatores	Conceito
Assiduidade Tem por finalidade verificar a frequência do servidor ao local de trabalho.	(____)
Responsabilidade Procura medir o grau de cumprimento dos deveres e obrigações inerentes às tarefas desenvolvidas pelo servidor, inclusive os previstos na LRF.	(____)
Relacionamento Interpessoal Visa analisar o relacionamento do servidor com colegas, chefes e o público em geral.	(____)
Zelo pelos Recursos Financeiros e Materiais Tem por finalidade analisar o cuidado que o servidor dispensa aos recursos financeiros e materiais postos sob sua responsabilidade, inclusive à luz do disposto na LRF sobre equilíbrio fiscal e gestão patrimonial.	(____)
Iniciativa Objetiva analisar a capacidade de pensar e agir diante de eventual ausência de normas e orientação superior ou em situações imprevistas de trabalho, bem como de se adaptar às mudanças nos objetivos e nas rotinas a que vem sendo submetido.	(____)
Criatividade Procura analisar a capacidade do servidor para desenvolver novos padrões de pensamento, ter idéias originais e propor soluções alternativas aos problemas surgidos no trabalho. Um dos aspectos valorizados deve ser o relativo a propostas e contribuições para o equilíbrio fiscal do Município.	(____)
Cooperação Destina-se a analisar o interesse e a predisposição do servidor em colaborar com os colegas de trabalho, com a chefia e com os representantes dos demais órgãos da Administração Municipal na execução do trabalho diário, no desenvolvimento de projetos ou na formulação de políticas institucionais, conforme o caso.	(____)
Resultado Final Total de Pontos Obtidos no Formulário de Avaliação de Desempenho	(____)
Total de Pontos Obtidos no Quesito Disciplina	(____)
Total de Pontos Obtidos em Função dos Cursos de Pós-Graduação Concluídos	(____)
TOTAL GERAL DE PONTOS	(____)

Capacitação

Capacitação é o processo através do qual se procura produzir mudanças nos conhecimentos, habilidades e atitudes do indivíduo, para que ele desempenhe, com maior produtividade, competência, eficiência e eficácia, suas atribuições.

A capacitação pode causar impactos expressivos na melhoria da qualidade dos bens produzidos ou dos serviços prestados, no atendimento às exigências decorrentes de mudanças na organização ou nos processos de trabalho, na motivação do indivíduo, nas relações com o cliente, na imagem das próprias instituições, no aumento da produtividade e, portanto, na redução da improvisação, do desperdício e do retrabalho.

No momento em que o Estado decide preparar-se para assumir novos papéis e se torna mais ágil e sensível às mudanças que ocorrem no mundo é natural que procure aumentar a capacidade de adaptação dos integrantes de seu quadro de servidores às novas demandas, através de melhor qualificação e maior competência profissional. Daí a razão da previsão constitucional (art. 39, § 2º da Constituição Federal) de Escolas de Governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, devendo a participação nos cursos constituir-se em um dos requisitos para a promoção na carreira. É facultada, para tanto, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Sendo assim, as políticas de capacitação do setor público devem contemplar a preocupação com a melhoria da eficiência (neste sentido, entendida como fazer mais, melhor, com uma relação positiva custo/benefício e em menos tempo). Ou seja, imprimir austeridade, racionalidade na exploração dos recursos, principalmente os financeiros, universalização do acesso e qualidade dos serviços públicos e presteza no atendimento ao cidadão. Devem, desse modo, destinar-se a todos os servidores públicos e visar seu aperfeiçoamento e desenvolvimento profissionais.

Responsabilidade da Administração, a capacitação ou treinamento é condição *sine qua non* para o desenvolvimento institucional.

Ao longo deste século foi deixando de ser uma atividade puramente técnica para transformar-se em função estratégica. Deve, por isso, constituir-se em ação organizacional permanente preocupada, agora, também com o desenvolvimento de comportamentos, atitudes e valores éticos voltados para

a responsabilidade do agente público pela execução de atividades endereçadas ao cidadão (razão de ser do serviço público), para o zelo pela coisa pública (patrimônio, especialmente dinheiro) e para a transparência nas ações empreendidas pelo Estado, atendendo, desse modo, ao espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal que preceitua, no § 1º de seu art. 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Uma percepção ultrapassada é a de que a capacitação se constitui em despesa. Hoje é considerada investimento, já que o retorno do capital nela aplicado ocorre sob a forma de resultados positivos (maior produtividade, melhor desempenho, maior economia de tempo, de recursos humanos, financeiros e materiais, melhor utilização de equipamentos, entre outros), que se refletem no trabalho executado pelos indivíduos, após sua participação nos programas desenvolvidos.

Em nível federal, onde o número de concursos vem aumentando gradualmente (o que pode indicar carência de servidores ou o anseio da Administração em renovar seus quadros), começa a ser adotada a prática de exigir dos candidatos a cargos de carreiras estratégicas níveis de escolaridade cada vez mais elevados. Não basta concluir um curso específico de graduação; além de diploma de nível superior, os editais de concursos públicos começam a exigir títulos de pós-graduação.

No âmbito dos pequenos Municípios, a realidade é outra. Em primeiro lugar, parece que, em muitos casos, seus quadros estão superdimensionados (o que poderia explicar a realização de poucos concursos); em segundo lugar, parcela expressiva de seus servidores não possui sequer o ensino fundamental completo, dificultando a leitura e o entendimento de instruções, manuais, leis e outras normas escritas; em terceiro lugar, enfrentam-se dificuldades para atrair pessoal melhor qualificado, seja em razão da política salarial praticada, seja pela localização geográfica, distante,

muitas vezes, dos grandes centros. Esses fatores diferenciais deveriam estimular esses Municípios a maior investimento em capacitação de pessoal.

Ironicamente, as Administrações Municipais que apresentam essas características possuem, em geral, menor disponibilidade para investir em programas de capacitação, ora porque seus recursos são escassos e existem outras necessidades mais prementes, ora porque muitas delas ainda estão arraigadas à antiga idéia de que capacitação é despesa. Todavia, hoje, como se viu, a capacitação de servidores é obrigação constitucional.

Contraopondo-se à escassez de recursos, surgem, a cada dia, novas alternativas de programas de capacitação. O progresso tecnológico originou muitas de baixo custo, sem deslocamento do participante, sem mesmo a contratação de instrutores. É o caso, por exemplo, da educação a distância, com inclusive iniciativas gratuitas, tipo Telecurso.

É possível também, com criatividade, implementar programas de treinamento que, mesmo parecendo insignificantes, costumam mostrar bons resultados: a formação de grupos de estudos, por exemplo, nos próprios ambientes de trabalho.

Os programas de capacitação podem ser promovidos diretamente pelas próprias organizações interessadas, através de monitores locais pertencentes a seus quadros, ou indiretamente, através não só do encaminhamento dos servidores para cursos e estágios em Escolas de Governo ou instituições especializadas, como, também, da contratação de especialistas ou entidades para conduzir seus programas de treinamento.

Essas duas últimas alternativas, nem sempre envolvem custos altos, podendo ser adotadas por pequenos Municípios, mediante o encaminhamento de servidores, prioritariamente, a cursos gratuitos em entidades federais e estaduais ou através da negociação de bolsas de estudo e descontos em cursos pagos. Já no caso de contratação de especialistas ou instituições especializadas, seu custo pode ser dividido com outras organizações, situadas ou não no mesmo Município. Um caso comum é o de Municípios da mesma microrregião contratarem, em conjunto, cursos para atendê-los concomitantemente.

Experiências inovadoras e bem-sucedidas, empreendidas por outras municipalidades, podem revelar-se fontes riquíssimas de capacitação para os servidores municipais. As estratégias mais comuns, neste caso, costumam

ser os estágios e visitas, a participação em reuniões de intercâmbio de experiências e o acesso a publicações e bancos de dados sobre as mesmas.

Em qualquer dos casos, para a capacitação dos profissionais do setor público é preciso resgatar a idéia de educação continuada. O indivíduo já deve trazer a formação exigida para o preenchimento do cargo, mas sua atualização, buscando adaptar-se às novas exigências (conhecimentos, tecnologias, legislações etc.) aplicáveis ao trabalho que realiza, ocorrem, principalmente, através dos programas de treinamento promovidos pelas organizações.

A capacitação pode ocorrer em três níveis diferentes: formação profissional, especialização ou atualização.

Segundo Marras¹⁶, a formação profissional consiste em alcançar um estágio ideal de capacidade laboral para determinada profissão, repassando todos os conhecimentos e as práticas necessários ao bom desempenho de uma função; a especialização oferece ao treinando um campo de conhecimento ou prática específica dentro de uma área de trabalho para otimização dos resultados, e a atualização está voltada para a revisão de conceitos, conhecimentos ou práticas de trabalho, renovando-os ou atualizando-os, conforme o caso.

Como podem as organizações, sem grandes esforços de pesquisa, identificar o momento ideal para investir em capacitação?

Para Chiavenato¹⁷, existem alguns indicadores, que qualificou de *a priori* (que antecipam a necessidade de capacitação) e *a posteriori* (que mostram a existência de necessidade de capacitação na própria prática), que servem para sinalizar a necessidade e o momento de realizá-la:

Indicadores *a priori*:

- expansão da organização ou de determinados serviços;
- produção e oferta de novos produtos ou serviços;
- mudança de métodos ou processos de trabalho;

16 MARRAS, Jean Pierre. **Op. Cit.**, p. 148.

17 CHIAVENATTO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** **Op. cit.** p. 301.

- substituição de equipamentos e absorção de novas técnicas ou novos métodos;
- acréscimo ou redução do número de servidores;
- movimentação de pessoal;
- faltas, licenças, férias e aposentadorias.

Indicadores *a posteriori*:

- qualidade inadequada dos bens ou dos serviços prestados;
- número excessivo de queixas;
- dificuldade na obtenção de bons profissionais;
- baixa versatilidade dos funcionários;
- pouco ou nenhum interesse pelo trabalho;
- baixa produtividade;
- falta de cooperação;
- erros na execução de ordens;
- problemas de comunicação;
- tendência a atribuir falhas a outros;
- faltas e substituições em demasia;
- tempo prolongado de aprendizagem e integração ao cargo;
- problemas de relação interpessoal;
- excesso de desperdícios;
- avarias freqüentes em equipamentos e instalações e despesas excessivas com sua manutenção;
- elevado número de acidentes;
- mau aproveitamento do espaço disponível.

Como garantir que os esforços empreendidos pelas organizações na formulação e na implementação de programas de capacitação sejam positivos?

Toda área de treinamento deve estar intimamente ligada e atendida ao plano de recursos humanos e esse ao plano de ação da organização (registrado, pelo menos, no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, no orçamento anual e nos planos diretores e setoriais), apta a identificar as novas habilidades e novos conhecimentos, que deverão ser absorvidos pelos membros do corpo de servidores da instituição, ou a oferecer as condições necessárias para que os mesmos o façam por conta própria. Deve buscar, também, os diversos tipos e modalidades de treinamento ofertados pelo mercado e compará-los, para estabelecer uma relação entre o custo e o benefício das alternativas disponíveis.

Por último, cabe lembrar que como todo processo de capacitação envolve mudança e, por isso, está sujeito a reações naturais contrárias à sua implementação, seja por parte das chefias, que se ressentem da diminuição temporária de sua força de trabalho, provocada pela ausência de seus subordinados, seja por alguns servidores que, não compreendendo a sua importância, sentem-se sobrecarregados, quando liberados, por esse motivo, apenas de uma parte de sua jornada de trabalho. Assim, é conveniente que, antes de iniciá-lo, sejam realizados encontros com os membros do corpo gerencial e funcional, para inteirá-los da importância do processo e dos possíveis ganhos pessoais e organizacionais.

Políticas de Recursos Humanos

Na busca incessante pela eficiência e eficácia, enfatizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os Municípios não podem mais considerar seus servidores como meros recursos e sim como geradores de recursos. Com isso, as novas políticas municipais devem levar em consideração outros elementos que estimulem o aumento da produtividade e da participação dos servidores municipais na simplificação e na racionalização dos processos de trabalho, visando não só à redução dos gastos, como ao melhor aproveitamento dos recursos organizacionais.

Sintetizando uma série de proposições para nortear as políticas municipais nessa área, destacamos:

- instituir um sistema de carreiras que ofereça perspectivas atraentes de desenvolvimento funcional, alavancado pelos resultados obtidos na avaliação de desempenho;
- fortalecer as carreiras de nível superior para atrair e aumentar o número de profissionais qualificados nesse grupo;
- procurar diminuir a diferença salarial existente entre os servidores do setor público e seus pares, no mercado de trabalho;
- corrigir distorções internas na estrutura de remuneração;
- aperfeiçoar formas de atribuir parcelas remuneratórias ao desempenho diferenciado do servidor;
- preparar previamente o servidor para o exercício de novas funções (cursos de promoção);
- promover o ajustamento do servidor ao cargo que ocupa;

- investir na criação de novas carreiras que fortaleçam a atuação do Estado em atividades essenciais;
- criar condições para o desenvolvimento de um clima organizacional saudável;
- investir, principalmente, no desenvolvimento de profissionais que atuam nas áreas estratégicas e exclusivas do Estado, para garantir a qualidade e a continuidade da prestação dos serviços voltados para o interesse público.

Enriquecimento de Cargos e Estruturação de Carreiras

Até pouco tempo parecia impossível falar em profissionalização, quando nos referíamos à Administração Pública no Brasil. Independentemente das várias reformas administrativas implementadas no País, seu passado é eivado de atos de amadorismo.

Acompanhando as tendências mundiais de Reforma do Estado, o Brasil vem buscando caminhar no sentido de adotar a administração gerencial em lugar da burocrática.

Na tentativa de “inspirar” e agilizar o processo, edita a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo foco central é a busca do equilíbrio financeiro, com o objetivo precípuo de diminuir o endividamento público.

Essas mudanças no sentido da modernização incitam as organizações públicas a buscar, no mercado de trabalho, pessoal com maior grau de instrução e melhor qualificação profissional para responder às demandas diferenciadas, que lhe são apresentadas.

O maior desafio dessas organizações, entretanto, é proporcionar a esses talentos satisfação no trabalho e perspectivas interessantes de desenvolvimento funcional, de maneira a retê-los em seus quadros, mantendo, permanentemente, os níveis iniciais de produtividade e participação.

Dentre os instrumentos que podem ser utilizados para alcançar esse objetivo, um é o enriquecimento de cargos, estratégia mediante a qual se reorganiza e amplia o conteúdo do cargo para torná-lo mais adequado e atraente para seus ocupantes, através da ampliação, da diversificação e da importância das atribuições e do aumento do grau de autonomia para executá-las. É o aumento intencional e gradativo dos objetivos, das res-

ponsabilidades e dos desafios propostos ao ocupante do cargo em resposta a seu potencial.

O enriquecimento do cargo, segundo Chiavenatto¹⁸, pode ser vertical ou horizontal.

O enriquecimento vertical ocorre quando se dá ao cargo maior autonomia de decisão e/ou ação e atribuições de nível de complexidade e de responsabilidade mais elevado. O serviço público tem possibilidade de adotá-lo, especialmente nas carreiras de nível superior.

Enriquecimento horizontal é o acréscimo ao cargo de outras responsabilidades e atribuições de mesma natureza e igual nível de complexidade, possibilitando à Administração maior flexibilidade na gestão de seu pessoal. O ocupante de um cargo como esse poderá ser alocado em qualquer unidade administrativa para realizar atividades mais diversificadas, desde que previstas em sua descrição, diminuindo a incidência de desvios de função, proibidos pela Constituição Federal desde 5 de outubro de 1988, data de sua promulgação.

Qualquer das estratégias citadas pode trazer vantagens aos Municípios, já que proporciona o melhor aproveitamento dos servidores do quadro de pessoal, e a redução da especialização profissional, através da adoção de cargos amplos. Costumam ainda aumentar a produtividade alcançada pelos indivíduos, em função da maior variedade nas suas atribuições. Assim, possibilitam, ao longo do tempo, a diminuição do número de pessoas necessárias para a realização do mesmo trabalho.

Terceirização

A terceirização é a delegação a terceiros da execução de determinados serviços próprios ou não do Município, mediante contraprestação em dinheiro. Não se trata de contratação do serviço todo, mas sim de tarefas, etapas ou processos que o compõem. É o caso de contratação de serviços de saúde com hospitais privados, dentro do sistema único de saúde, ou de serviços de educação com educandários particulares, para complementar os serviços prestados diretamente pela Prefeitura.

¹⁸ Idem, ibidem. p.170.

*Pela terceirização, a Prefeitura também pode, embora com limites, contratar empresas para o fornecimento de mão-de-obra, caso em que os empregados não ficam sob sua responsabilidade empregatícia, mas da empresa que os fornece.*¹⁹

Até algum tempo atrás, a razão principal para adotar a terceirização era de cunho econômico. A agilidade na execução de serviços é hoje o principal motivo para sua utilização. Cada vez mais as organizações estão contratando outras instituições para executar as funções que não se relacionam com suas atividades fim.

A terceirização pode, além disso, ajudar a evitar o gigantismo da máquina administrativa, propiciando, através da contratação de pequenas empresas para executar alguns serviços administrativos, a movimentação da economia local.

Algumas organizações, objetivando delegar o que não sabem, o que não podem ou o que não desejam fazer ou, simplesmente, escapar do limite estabelecido para os gastos com pessoal, adotaram a terceirização como uma praxe corrente na maioria das vezes, absolutamente inconstitucional, embora existam hipóteses válidas de locação de serviços profissionais (sujeita às regras de licitação). Com relação a este último caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando inócuas as tentativas anteriores de fugir a esse limite, estabeleceu no § 1º de seu art. 18 que:

os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Os gastos com a terceirização só não serão contabilizados na rubrica “Outras Despesas de Pessoal”, caso se refiram à contratação de serviços e não de profissionais, o que poderá ocorrer quando a organização contratante não quiser preocupar-se com a forma pela qual o serviço é executado, desejando, apenas, ver a tarefa realizada por especialistas, no prazo certo e com a qualidade pretendida. Mesmo assim, estarão sujeitos às limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu art. 72, dispõe:

¹⁹ CAMPOS, Sílvia Butters de. **Op. cit.** pp. 59-60.

A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos, referidos no art. 20, não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Quer possa ser encarada ou não como despesa de pessoal, a terceirização oferece vantagens e desvantagens, que devem ser consideradas pelas organizações públicas que desejarem dedicar-se com maior empenho às atividades mais intimamente relacionadas às suas finalidades.

Vantagens

- Redução de custos (diminuição dos gastos com recrutamento e seleção, despreocupação com o absenteísmo, com a rotatividade, entre outros aspectos);
- garantia da qualidade do serviço prestado (caso não seja mantida a qualidade estabelecida em contrato, a empresa contratada deverá substituir o prestador de serviços);
- facilidade em livrar-se do mau prestador de serviços;
- redução dos encargos sociais;
- redução de custos com capacitação (ônus que fica com a empresa contratada);
- redução de investimento em tecnologia.

Desvantagem

Não se poder contar, muitas vezes, com a motivação e o comprometimento do prestador de serviço, já que ele é funcionário da empresa terceirizada.

É importante ressaltar que a terceirização exige, por parte do contratante, maior empenho na gestão das atividades terceirizadas, através da fixação, a priori, de metas e padrões de desempenho a serem alcançados e do controle, a posteriori, da qualidade, da correção e da adequação dos serviços prestados.

Apesar das vantagens serem aparentemente maiores que as desvantagens, as organizações públicas instaladas em pequenos Municípios, afastados dos centros maiores, não terão, muitas vezes, condição de se valer da terceirização, porque não encontrarão, em suas imediações, entidade que se interesse em prestar serviços.

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A nova Política de Recursos Humanos – Ministério da Administração Estatal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.
- RAMOS, Marcelo de Matos. Análise dos macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica. Brasília: ENAP, 1998.
- CHEIBUB, Zairo B. e Locke, Richard M. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público. Brasília: ENAP, 1999.
- NUMBERG, Barbara. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília: ENAP, 1998.
- GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. Brasília: ENAP, 1998.
- OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (vários autores). Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública. Brasília: ENAP, 1998.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Questões sobre a Reforma Administrativa – respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC nº 173 – A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995. Brasília: MARE, 1997.
- NASSUNO, Marianne. Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios. Brasília: ENAP, 1998.
- ARRUDA, Karen Farah e GOUVEIA, Maria T. Carolina de Souza. A reforma da previdência e suas implicações nos municípios: (Emenda Constitucional n. 20/98. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- LUCENA, Eunice Maria Goffi Marquesini Oliveira et *alii*. Administração de Recursos Humanos. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA – BDMG, 1997.
- CAMPOS, Silvia Butters de et *alii*. Organização Administrativa. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA – BDMG, 1997.

- GONÇALVES, Marcos Flávio R. Os Servidores Municipais e a Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. Rio de Janeiro: IBAM/CJ, 1998.
- RODRIGUES, Alcides Redondo. Lei complementar nº 82/95 – Limites de Despesas com Pessoal: aplicação ao Município. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/LAM, 1998, 2ª ed.
- STOFFEL, Inácio. Administração do desempenho: metodologia gerencial de excelência. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed. ABRH-Nacional, 2000.
- RESENDE, Enio e Takeshima, Maria Luíza. RH em tempo real: conceitos e ferramentas modernas para gestão de recursos humanos. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed. 2000.
- RESENDE, Enio. Remuneração e carreira baseadas em competências e habilidades. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed. ABRH-Nacional, 1999.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. A Reforma Administrativa: uma visão municipal. Rio de Janeiro: Superintendência de Documentação. 1998.
- SCHEIN, Edgar H. Planejamento e desenvolvimento de recursos humanos: fatores de eficácia das organizações. Rio de Janeiro: INCISA, 1978.
- SEMINÁRIO GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS. Anais do Seminário Gestão de Recursos Humanos. Curitiba: IMAP, 1995.
- MARRAS, Jean Pierre. Administração de Recursos Humanos: do operacional ao estratégico. São Paulo: Futura, 2000. 3ª ed.
- CHIAVENATTO, Idalberto. Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Manual de Pessoal. Rio de Janeiro: IBAM, 1974.
- VERGARA, Sylvia Constant. Gestão de Pessoas. São Paulo: Atlas, 1999.
- TEXTOS DE FUNDAMENTAÇÃO (vários autores). Curso de Desenvolvimento Local Sustentado. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 1999.