



**Redução de Custos e Despesas**

**Ministério do Orçamento e Gestão**  
**Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio**

e e ia e a o a i i ação e o a i io  
**Cláudia Maria Costin**

e e io e o i a e e olo ia a o ação  
**Solon Ramos Pinto**

e e io e Re o a o  
**Luiz Carlos de Almeida Capella**

e e ia o a i io a ião  
**Maria José Silvalva Barros Leite**

a il a  
Re ção e o e e e a  
**Ciro Campos Christórnandes e o**

**Cartilhas SEAP**

**1**

# **Redução de Custos e Despesas**

**Brasília**  
junho de 1999

**Editor Responsável**  
**Selene Marinho Machado**

**Assessoria e Projeto Editorial**  
**Maria das Graças Sousa Guimarães**

**Projeto e Editoração Gráfica**  
**João Carlos Machado Ribeiro**



**Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio**  
**Esplanada dos Ministérios, Bloco C, sala 740**  
**CEP 70046-900 – Brasília (DF)**  
**E-mail: [gabse@seap.gov.br](mailto:gabse@seap.gov.br)**  
**Na Internet: [www.seap.gov.br](http://www.seap.gov.br)**

**Copyright © SEAP, 1999**  
**1ª Edição, 14 de junho de 1999**

**Impresso no Brasil**

# Sumário

<b>Prefácio .....</b>	<b>9</b>
<b>Apresentação .....</b>	<b>11</b>
<b>1- Limites constitucionais para as despesas com pessoal .....</b>	<b>13</b>
<b>A Lei Complementar n.º 96/99 .....</b>	<b>14</b>
<i>Cálculo das despesas de pessoal .....</i>	<i>14</i>
<i>Sanções pelo descumprimento dos limites .....</i>	<i>17</i>
<i>Permissão para admissão de pessoal .....</i>	<i>17</i>
<i>Prazo para o ajustamento aos limites .....</i>	<i>17</i>
<i>Sanções pelo descumprimento da programação de ajustamento .....</i>	<i>18</i>
<i>Verificação do cumprimento dos limites .....</i>	<i>18</i>
<i>Publicidade do ajuste de despesas com pessoal .....</i>	<i>19</i>
<i>Seqüência das medidas .....</i>	<i>19</i>
<i>Redução de jornada .....</i>	<i>19</i>
<i>Responsabilidade solidária dos três Poderes .....</i>	<i>19</i>
<b>2- Diretrizes para a redução de custos e de despesas .....</b>	<b>20</b>
<b>3 - Medidas na área de pessoal .....</b>	<b>22</b>
<b>Política de renovação de pessoal .....</b>	<b>22</b>
<i>Planejamento da reposição da força de trabalho .....</i>	<i>23</i>
<i>Programação de concursos .....</i>	<i>23</i>
<i>Suspensão temporária de concursos .....</i>	<i>24</i>
<b>Política de remuneração .....</b>	<b>25</b>
<i>Suspensão temporária de reajustes .....</i>	<i>25</i>
<i>Reposicionamento seletivo de remunerações .....</i>	<i>26</i>
<i>Fortalecimento das funções gerenciais .....</i>	<i>26</i>
<b>Revisão de vantagens funcionais .....</b>	<b>27</b>
<i>Incorporação de função .....</i>	<i>28</i>
<i>Adicional por tempo de serviço .....</i>	<i>28</i>
<i>Licença prêmio .....</i>	<i>29</i>
<i>Conversão de férias em pecúnia .....</i>	<i>29</i>

<i>Pagamento por substituição</i> .....	29
<i>Cessão de servidor</i> .....	30
<i>Ascensão funcional</i> .....	30
<i>Auxílio-alimentação</i> .....	30
<i>Salário-família e auxílio-reclusão</i> .....	31
<i>Licenças e afastamentos</i> .....	32
<i>Outras vantagens</i> .....	32
<b>Mudanças no regime de previdência do servidor</b> .....	<b>33</b>
<i>Contribuição previdenciária do servidor</i> .....	34
<b>Controles disciplinares</b> .....	<b>35</b>
<i>Jornada de trabalho</i> .....	35
<i>Abandono de cargo e absenteísmo</i> .....	35
<i>Acumulações</i> .....	36
<b>Controles sobre a folha</b> .....	<b>37</b>
<i>Unificação das folhas</i> .....	38
<i>Controle orçamentário dos pagamentos</i> .....	38
<i>Centralização de pagamentos</i> .....	39
<i>Filtros automáticos</i> .....	40
<i>Auditorias</i> .....	41
<i>Consignações em folha</i> .....	41
<i>Recadastramento</i> .....	42
<i>Controle do contencioso legal</i> .....	42
<i>Fortalecimento das procuradorias</i> .....	43
<i>Reposições ao Tesouro</i> .....	44
<i>Revisão de decisões judiciais</i> .....	44
<b>Redução de remuneração</b> .....	<b>45</b>
<i>Diminuição de horas extras</i> .....	45
<i>Diminuição da jornada de trabalho</i> .....	46
<b>Redução de pessoal</b> .....	<b>46</b>
<i>Aplicação da disponibilidade</i> .....	46
<i>Redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança</i> .....	47
<i>Exoneração de servidores não-estáveis</i> .....	48
<i>Exoneração de servidores estáveis</i> .....	48
<i>Regulamentação da exoneração de servidor estável</i> .....	50
<i>Demissão voluntária</i> .....	51
<i>Revisão de contratações temporárias</i> .....	51

<b>4 - Medidas na área de compras e contratações .....</b>	<b>53</b>
<b>Aplicação de novas disposições legais .....</b>	<b>53</b>
<i>Novos valores de licitação .....</i>	<i>53</i>
<i>Licitações por registro de preços .....</i>	<i>54</i>
<b>Utilização da informática nas licitações .....</b>	<b>55</b>
<i>Compras-net .....</i>	<i>55</i>
<i>Cadastro de fornecedores .....</i>	<i>56</i>
<i>Sistema de registro de preços .....</i>	<i>57</i>
<i>Divulgação eletrônica de licitações .....</i>	<i>58</i>
<i>Catálogo de Materiais e Serviços .....</i>	<i>58</i>
<b>Controles de custo nas compras e contratações .....</b>	<b>59</b>
<i>Renegociação de contratos .....</i>	<i>59</i>
<i>Aquisição de passagens aéreas .....</i>	<i>60</i>
<i>Preços máximos e controle sobre a contratação de serviços .....</i>	<i>60</i>
<b>5 - Medidas na área de estruturas e cargos .....</b>	<b>62</b>
<i>Extinção de órgãos e entidades .....</i>	<i>62</i>
<i>Reestruturação de órgãos e entidades .....</i>	<i>63</i>
<i>Extinção de cargos obsoletos .....</i>	<i>64</i>
<i>Fixação da lotação de cargos .....</i>	<i>64</i>





# Prefácio

O lançamento desta cartilha vem ao encontro da necessidade de responder à crescente demanda por assessoramento, por parte das administrações estaduais e municipais, com vistas à modernização de estruturas, à melhoria dos processos de trabalho, ao ajuste de suas contas e ao saneamento das folhas de pessoal.

Essa atitude reflete um avanço das administrações, que decorre dos fortes limites impostos pela crise fiscal e, sobretudo, do despertar para a necessidade de gerenciar os recursos públicos provendo serviços de qualidade e ao menor custo, em benefício da sociedade. Ressalto a importância desse movimento que, dentre outras razões, demonstra a coesão dos governos no combate à crise e na reconstrução do Estado, na busca do equilíbrio fiscal, na manutenção da estabilidade econômica, objetivando a retomada do desenvolvimento econômico e social.

Esta cartilha é um instrumento de divulgação e de multiplicação da experiência da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio - SEAP, do Ministério do Orçamento e Gestão - MOG e, também, do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, acumulada no processo de reforma administrativa, deflagrado a partir de 1995.

Registro meus mais sinceros agradecimentos ao Banco do Brasil pelo apoio na publicação e divulgação dessa importante experiência.



**Cláudia Maria Costin**

**Secretária de Estado da Administração e do Patrimônio**



# Apresentação

**E**sta publicação foi preparada para subsidiar a preparação de medidas de redução de despesas, nas administrações públicas estaduais e municipais. Não é um receituário, mas a sugestão de diretrizes, políticas e medidas concretas que podem ser adotadas, conforme a realidade de cada Estado ou Município. A maior parte do que é aqui exposto já foi aplicado ou encontra-se em discussão para possível implementação, no âmbito da administração federal. São medidas que contemplam as áreas de pessoal, compras, estruturas e cargos e que representam parcela expressiva da experiência desenvolvida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, no período de 1995 a 1998. Este trabalho agora está tendo prosseguimento no âmbito da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio - SEAP, integrante do Ministério do Orçamento e Gestão.

O contexto nacional de agravamento da crise fiscal afeta a economia brasileira como um todo e impõe a urgente adoção de políticas, estratégias e medidas voltadas para a redução de custos e despesas, sem descurar da melhoria da qualidade e da cobertura dos serviços oferecidos ao cidadão. A nova legislação que regulamenta os limites de despesas com pessoal, recém aprovada pelo Congresso Nacional, vem reforçar a determinação no sentido de que a administração pública, em todos os seus níveis, se comprometa com a eficiência, a economicidade e a racionalização de suas estruturas e quadros de pessoal. Na administração federal, ao longo de 4 anos de trabalho contínuo, resultados animadores foram registrados, com a estabilização do crescimento da folha de pagamentos e a montagem de um conjunto de mecanismos de controle e de informação nas áreas de pessoal, compras, estruturas e cargos. Esta experiência constitui referência bastante útil que pode ser transposta, com as necessárias adaptações, à diversidade das realidades locais.

A preparação deste texto contou com o apoio técnico das Secretarias de Recursos Humanos e de Tecnologias da Informação e Logística, integrantes da estrutura da SEAP. Procurou-se priorizar o tratamento dos aspectos operacionais de cada medida. Os mesmos conteúdos são tratados de forma mais detalhada, com o relato pormenorizado da experiência da administração federal, na Série SEAP n.º 3: “Redução de Custos e Despesas – A Experiência da Administração Federal”. Esta última publicação oferece ampla informação sobre os atos legais e administrativos relativos a cada medida. Outros títulos complementam e aprofundam os temas na área de pessoal aqui abordados: o Caderno MARE n.º 15 - “Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998” e as publicações n.º 1 e 2 da Série SEAP, respectivamente: “Regime Jurídico Único Consolidado” e “Previdência Social do Servidor Público”.

# 1

## Limites constitucionais para as despesas com pessoal

**A** Constituição prevê mecanismos de controle para evitar o comprometimento excessivo dos recursos públicos com a folha de pagamentos: no seu art. 169, determina que sejam fixados, em lei complementar, limites para a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/98 – EC n.º 19/98, as disposições do art. 169 foram reforçadas. Assim, o descumprimento dos limites, decorrido o prazo estipulado na lei complementar, acarreta a imediata suspensão de todos os “repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Estes repasses compreendem todas as receitas arrecadadas pela União ou Estados que tenham transferência obrigatória para outros níveis de Governo. Além disso, ficou proibida a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pela União e pelos Estados, para pagamento de despesas com pessoal de Estados ou de Municípios (art. 167, X). Esta proibição inclui as instituições financeiras de crédito federais e estaduais.

Mas a EC n.º 19/98 tratou de oferecer novos mecanismos que facilitassem o ajuste, removendo entraves de ordem legal que engessavam a administração pública, permitindo a flexibilização temporária da estabilidade do servidor, com vistas à implementação das medidas necessárias ao cumprimento do limite de despesas de pessoal. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, durante o prazo para o ajustamento fixado na lei complementar, poderão adotar as seguintes medidas:

- redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, ou seja, cargos e funções de livre provimento;
- exoneração dos servidores não estáveis, definidos como sendo aqueles que ingressaram na administração pública sem concurso público, não contando com pelo menos 5 anos de efetivo exercício, por ocasião da promulgação da Constituição de 1998;
- exoneração do servidor estável, somente na hipótese da prévia adoção das duas medidas precedentes, sem que tenha sido alcançado o limite.

A fixação do limite e a regulamentação do seu cumprimento são explicados a seguir.

## **A Lei Complementar n.º 96/99**

A Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999 – LC n.º 96/99, regulamenta o limite de despesas de pessoal previsto no texto constitucional para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Substituiu a LC n.º 82/95, conhecida como Lei Camata. A nova legislação estabeleceu claramente sanções, mecanismos e instâncias de controle do cumprimento dos limites. A intenção do legislador é de que seja efetivamente cumprida a regra constitucional.

### ***Cálculo das despesas de pessoal***

A LC n.º 96/99 conceitua expressamente que as despesas de pessoal abrangem inclusive as fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que mantidas, no todo ou em parte, com receitas do orçamento público. As despesas totais com pessoal não poderão ser superiores a um limite, fixado na forma de percentual da receita corrente líquida, para cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios).

A lei define que as despesas totais com pessoal englobam as despesas de pessoal e de encargos sociais da administração direta e indireta, incluindo os ativos, inativos e pensionistas. Não precisam ser incluídos no cálculo as despesas com o pagamento de indenizações por demissões, inclusive com o pagamento de incentivos a programas de demissão voluntária.

As despesas de pessoal devem considerar a soma dos gastos com todas as espécies remuneratórias, o que engloba vencimentos, vantagens fixas ou variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, de reforma ou de pensão, sejam eles provenientes de cargos, funções ou empregos públicos, de civis, militares ou de membros de Poder. Também devem ser incluídos nas despesas de pessoal o pagamento de adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza. As despesas com encargos sociais, por sua vez, devem incluir também as contribuições para entidades de previdência.

O limite de despesas totais com pessoal ficou fixado na lei, da seguinte forma:

- União: 50% da receita corrente líquida federal;
- Estados e Distrito Federal: 60% da receita corrente líquida estadual, e
- Municípios: 60% da receita corrente líquida municipal.

O cálculo da receita corrente líquida também está definido pela lei. Assim, no caso da União, o limite de 50% incide sobre o valor da receita corrente líquida federal, que é a soma de todas as receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e de outras receitas correntes, deduzidas as seguintes parcelas:

- repartições constitucionais e legais para Estados, Distrito Federal e Municípios;
- recursos arrecadados para o Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP; e
- recursos arrecadados das contribuições sociais de empregados e empregadores para o regime geral de previdência social, mantido pelo INSS.

No caso dos Estados, o limite de 60% incide sobre o valor da receita corrente líquida estadual, que é também, a soma de todas as receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e de outras receitas correntes, deduzidas as repartições constitucionais e legais, devidas aos Municípios. Finalmente, no caso do Distrito Federal e dos Municípios, o limite percentual de 60% incide sobre

as respectivas receitas correntes, sem nenhuma dedução. Em todos os casos, o cálculo das despesas com pessoal não deve considerar as transferências intragovernamentais, que poderiam gerar dupla contagem, distorcendo o cômputo. A fórmula do cálculo é apresentada no quadro abaixo.

**Fórmula de Cálculo do Comprometimento de  
Despesas com Pessoal – LC n.º 96/99**

Despesa Total (≤)	Limite	Receita Corrente Líquida	
(Σ) somatório	%	(Σ) somatório	(-) dedução
<b>Despesas de Pessoal</b> Espécies Remuneratórias de cargos, funções ou empregos públicos, de civis, militares ou membros de Poder (Vencimentos, Vantagens fixas ou variáveis, Subsídios, Proventos de aposentadoria, Proventos de reforma e Proventos de pensão) + <b>Encargos Sociais</b> (Contribuições para entidades de previdência)	RCLF Receita Corrente Líquida Federal ≤ 50%	Receitas tributárias + Contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços + Outras receitas correntes - Transferências intragovernamentais	Repartições constitucionais e legais para Estados, Distrito Federal e Municípios + Contribuições sociais dos empregados e dos empregadores para o regime geral de previdência social + Contribuições para o PIS e o PASEP
<b>Despesas de Pessoal</b> Espécies Remuneratórias de cargos, funções ou empregos públicos, de civis, militares ou membros de Poder (Vencimentos, Vantagens fixas ou variáveis, Subsídios, Proventos de aposentadoria, Proventos de reforma e Proventos de pensão) + <b>Encargos Sociais</b> (Contribuições para entidades de previdência)	RCLE Receita Corrente Líquida Estadual ≤ 60%	Receitas tributárias + Contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços + Outras receitas correntes + Transferências correntes - Transferências intragovernamentais	Repartições constitucionais e legais para Municípios
<b>Despesas de Pessoal</b> Espécies Remuneratórias de cargos, funções ou empregos públicos, de civis, militares ou membros de Poder (Vencimentos, Vantagens fixas ou variáveis, Subsídios, Proventos de aposentadoria, Proventos de reforma e Proventos de pensão) + <b>Encargos Sociais</b> (Contribuições para entidades de previdência)	RCLM Receita Corrente Líquida Municipal ≤ 60%	Receitas tributárias + Contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços + Outras receitas correntes + Transferências correntes - Transferências intragovernamentais	(não há deduções)



## ***Sanções pelo descumprimento dos limites***

O ente federado que esteja descumprindo os limites de despesas com pessoal, conforme definidos na lei, fica sujeito às seguintes proibições:

- concessão de vantagem ou de aumento de remuneração, a qualquer título;
- criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira;
- novas admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta, mantidas no todo ou em parte, pelo Poder Público; e
- concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente.

É importante observar que estas proibições se aplicam até que o comprometimento de despesas com pessoal seja reduzido ao limite regulamentado pela LC n.º 96/99.

## ***Permissão para admissão de pessoal***

Mesmo em situação de não-cumprimento dos limites de despesas com pessoal, a lei permite a admissão ou contratação de pessoal, exclusivamente para a “reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública”.

## ***Prazo para o ajustamento aos limites***

Os prazos fixados na antiga LC n.º 82/95 foram prorrogados pela LC n.º 96/99: o ajuste aos limites deverá ser cumprido em 2 anos, da seguinte forma:

- nos primeiros 12 meses a contar da vigência da lei, deverá ser reduzido 2/3 do excesso de despesas, ou seja, até junho de 2000;
- nos 12 meses subseqüentes, deverá ser reduzido o excesso remanescente, ou seja, até junho de 2001.

## ***Sanções pelo descumprimento da programação de ajustamento***

Além da aplicação das sanções já previstas no texto constitucional, a LC n.º 96/99 determina ainda punições adicionais. Desde o momento em que ocorrer o descumprimento da programação de ajustamento, durante e depois do prazo estipulado pela lei, o ente federado, seja ele União, Estado, Distrito Federal ou Município, fica sujeito às seguintes sanções:

- suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais;
- proibição da concessão, direta ou indireta, de garantia da União; e
- proibição da contratação de operação de crédito junto a instituições financeiras federais.

No caso da concessão de garantias pela União, a proibição não se aplicará às operações destinadas a viabilizar a redução das despesas com pessoal, como por exemplo, a garantia a créditos para o pagamento de indenizações pela exoneração de servidores.

As sanções serão mantidas enquanto perdurar o descumprimento da programação fixada pela lei ou, esgotado este prazo, enquanto não for cumprido o limite de despesas. Ou seja, diversamente das sanções pelo descumprimento dos limites de despesa, referidas anteriormente, estas serão aplicadas somente no caso de descumprimento da redução do excesso de despesas de pessoal, depois de vencidos os prazos previstos pela LC n.º 96/99.

## ***Verificação do cumprimento dos limites***

Os órgãos de controle externo, em cada nível de Governo, são responsáveis por proceder à verificação anual do cumprimento dos limites de despesa com pessoal. No caso de Municípios que não tenham órgão de controle externo, esta responsabilidade será do Tribunal de Contas do Estado. O Ministério da Fazenda também realizará o acompanhamento do cumprimento dos limites de despesa, por meio de verificação anual, atestando o cumprimento do cronograma de ajustamento.

## ***Publicidade do ajuste de despesas com pessoal***

Cada ente federado fica obrigado a publicar mensalmente, no respectivo órgão oficial, o demonstrativo de execução orçamentária, explicitando os itens de cálculo das receitas e das despesas com pessoal, conforme a metodologia definida na lei.

## ***Seqüência das medidas***

A LC n.º 96/99 reitera as disposições constitucionais, prevendo a adoção obrigatória e em seqüência, das três medidas previstas no art. 169 da Constituição Federal. Sempre que uma medida adotada não seja suficiente para alcançar o limite fixado na lei, a medida subsequente deverá ser implementada, da seguinte forma:

- em primeiro lugar, deverá ser adotada a redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, em pelo menos 20% do seu valor;
- em segundo lugar, a exoneração de servidores não-estáveis; e
- em terceiro lugar, a exoneração de servidores estáveis.

## ***Redução de jornada***

A redução de jornada ficou regulamentada pela LC n.º 96/99, podendo ser adotada com a correspondente “adequação proporcional dos vencimentos à jornada reduzida”. Esta medida pode ser aplicada de forma simultânea ou não com as três medidas referidas no item anterior, mas só é permitida para o objetivo de dar cumprimento ao limite de despesas previsto na Constituição.

## ***Responsabilidade solidária dos três Poderes***

O cumprimento dos limites e a sujeição a “eventuais reduções de despesas totais com pessoal”, deverá ser resultado de compromisso “solidário” entre os Poderes. A disposição legal determina que cada Poder deverá se comprometer com responsabilidades específicas no esforço de redução de despesas. A lei deixa margem a que se proceda a uma negociação, possibilitando que sejam observadas as especificidades da estrutura de despesas de cada Poder.

# 2

## Diretrizes para a redução de custos e de despesas

**A** redução de custos e de despesas deve ser política permanente da administração, em busca da eficiência na utilização dos recursos públicos. Não há necessariamente contradição entre medidas de melhoria da eficiência, redução de custos, racionalização de estruturas e de pessoal e a busca persistente da qualidade na prestação dos serviços e do atendimento às necessidades do cidadão. Nesse sentido, sugere-se enfaticamente que a ação governamental nos Estados e Municípios não se restrinja ao cumprimento das disposições constitucionais que regulamentam os limites de comprometimento de despesas com pessoal. Muito pode ser realizado em termos de redução de custos nas áreas de pessoal, de compras e contratações e de estrutura e organização da administração pública. O ajustamento das contas públicas deve também contemplar o esforço pelo crescimento das receitas, mas este tema não será tratado neste trabalho.

Algumas diretrizes gerais que podem orientar o planejamento das medidas são apresentadas a seguir. São diretrizes que nortearam a formulação e aplicação na administração federal, da maior parte das medidas que passam a ser explicadas na seqüência deste trabalho:

- descentralizar, para propiciar maior agilidade, eficiência e qualidade ao processo de gestão, em especial naquelas atividades de natureza operacional e de atendimento ao público;
- ao mesmo tempo, fortalecer controles gerenciais, instrumentos de acompanhamento e indicadores, bem como a capacidade de formulação e avaliação de políticas nos órgãos centrais do governo,

inclusive no aspecto específico do seu aparelhamento técnico e de pessoal qualificado;

- manter estrito controle sobre os grandes agregados de despesa, particularmente as despesas de pessoal, diagnosticando e adotando medidas persistentes no sentido da correção de excessos, distorções e irregularidades, particularmente quando responsáveis pelo crescimento vegetativo da folha;
- praticar políticas seletivas de recursos humanos, como recurso temporário num contexto de restrição orçamentária, de modo a preservar áreas estratégicas para o desempenho da máquina estatal;
- aparelhar a administração para maximizar economias nas compras e licitações, dotando-a de mecanismos de informação sobre os preços de mercado, ampliando a transparência e competitividade das licitações, praticando o controle permanente, com ênfase gerencial, por meio da comparação entre preços praticados e reduzindo custos de acesso à informação por potenciais fornecedores;
- investir no treinamento de servidores de forma seletiva, estabelecendo custos referenciais, evitando despesas excessivas com contratações em caráter excepcional, aproveitando e mobilizando ativamente a capacidade técnica disponível internamente e adotando formas alternativas de treinamento; em todas as situações, é indispensável procurar a vinculação dos conteúdos de treinamento com as políticas de governo para a melhoria da administração pública e o controle de despesas;
- explorar os potenciais da informática na agilização do processo decisório, na disseminação das políticas, decisões, normas e objetivos de governo, inclusive junto aos próprios servidores;
- Desenvolver as potencialidades de melhoria dos sistemas de informação, para a redução de custos.

# 3

## Medidas na área de pessoal

**N**a área de pessoal, há um extenso rol de medidas a ser considerado: políticas austeras de remuneração e de reposição da força de trabalho, ampla revisão das vantagens remuneratórias, implantação de controles sobre os pagamentos realizados por meio da folha, fortalecimento dos controles de natureza disciplinar, além de medidas cuja regulamentação legal está sendo ultimada, relacionadas com a redução dos quadros de pessoal e da remuneração.

### Política de renovação de pessoal

A renovação de quadros e o aprimoramento do seu perfil são fundamentais para a sustentação de um esforço de melhoria da administração pública. Entretanto, é indispensável contar com um diagnóstico claro do quadro de pessoal, do seu perfil, da sua alocação e do ritmo de liberação de vagas, devido à aposentadoria. Um condicionante importante a ser considerado é que os servidores estatutários, ao se aposentarem, permanecem na folha de pagamentos como inativos, o que significa que a reposição de vagas, na verdade, acarretará no curto prazo um crescimento das despesas. Na falta de diretrizes, mecanismos de controle e parâmetros de avaliação das necessidades de pessoal que possam ser aplicados a cada órgão ou entidade, a tendência – compreensível – dos seus dirigentes é no sentido de pressionar pela pura e simples reposição de vagas abertas, acarretando custos de elevada rigidez para a administração pública.

A admissão de servidores na administração pública deve sempre ser cercada de cuidados, porque representa custo permanente, a longo prazo.

Sendo assim, a adequação de perfil, o domínio de conhecimentos e habilidades efetivamente úteis à administração e uma inserção satisfatória na máquina administrativa, são imprescindíveis. A montagem de um sistema de indicadores básicos é requisito indispensável para uma capacidade de ação efetiva. Nas administrações públicas de maior porte, é desejável o fortalecimento institucional do órgão responsável pela administração e pelos recursos humanos, o qual deve ser dotado de capacidade técnica e normativa para estabelecer diretrizes, objetivos e mecanismos de controle.

### ***Planejamento da reposição da força de trabalho***

É recomendável que a reposição da força de trabalho se faça a taxas inferiores à liberação de vagas. Este pressuposto se justifica de várias maneiras. A inovação tecnológica está produzindo rápida obsolescência das funções de menor qualificação ou de simples apoio administrativo. A administração pública, como regra geral, não dispõe de instrumentos de controle sobre rotinas e cargas de trabalho e de fixação dos quantitativos de pessoal requeridos para cada tarefa, o que em geral conduz a avaliações superestimadas da necessidade de pessoal. Além disso, a debilidade da função gerencial e a inadequação de perfil, provavelmente levam a uma situação de sub-utilização do pessoal disponível. Ou seja, é factível esperar que servidores recrutados com maior qualificação poderão conseguir melhores resultados nas suas funções. Um decreto ou ato equivalente pode estabelecer a exigência de que as solicitações de autorização para a realização de concursos estejam fundamentadas em parâmetros de renovação de pessoal, periodicidade e validade do concurso.

### ***Programação de concursos***

Outro aspecto importante refere-se à sistemática de realização de concursos e de aproveitamento dos servidores. Na falta de um planejamento prévio, os órgãos utilizam a autorização para a realização de concursos como oportunidade para constituírem estoques de força de trabalho além das suas necessidades, na expectativa de poder aproveitá-los à medida em que novas vagas sejam liberadas. É também comum o aproveitamento de aprovados em outros concursos, o que permite ganhos na agilidade e na redução de custos. Entretanto, estas práticas levam à degradação do perfil dos candidatos admitidos e, o que é pior,

deixam a administração vulnerável a todo tipo de pressão pela admissão dos aprovados. A Constituição permite a duração por até 2 anos, extensível por mais 2, período durante o qual termina-se por aproveitar todo o contingente aprovado.

Recomenda-se a utilização do concurso como ferramenta da política de recursos humanos e da efetiva democratização de acesso à administração pública. O planejamento de concursos anuais, previamente divulgado ao público em geral, permite a admissão de contingentes menores de servidores, estritamente em conformidade com as necessidades de pessoal e o seu aproveitamento gradativo, com melhores condições para o treinamento e adaptação. Ao mesmo tempo, sinaliza para jovens interessados em se tornarem servidores, a abertura de oportunidades de forma permanente.

A adoção de uma programação de concursos públicos pode ser realizada por meio de portaria do órgão central de recursos humanos, abrangendo os concursos cuja realização seja de sua responsabilidade direta. No caso de algumas entidades da administração indireta, em vista de suas peculiaridades, pode ser necessária a preservação da autonomia administrativa para a realização dos concursos.

### ***Suspensão temporária de concursos***

A suspensão temporária de concursos pode ser adotada como medida emergencial, gerando redução indireta de custos: as vagas abertas deixam de ser repostas, sendo que as economias na folha ocorrerão na medida em que o contingente de inativos e pensionistas se reduza, ao longo do tempo. É importante ressaltar que, existindo uma programação de reposição e de realização periódica de concursos, a sua suspensão pode ser adotada com menos custos e segundo um horizonte previsível não somente para os candidatos ao ingresso como também para os próprios dirigentes interessados na reposição de seu pessoal.

A suspensão de concursos pode ser realizada por decreto ou ato equivalente, no âmbito de cada Poder, fixando-se o prazo de sua duração. É necessário regulamentar a situação dos concursos já em andamento por ocasião da publicação da medida: eles podem ser concluídos, postergando-se a nomeação dos candidatos. Em princípio, não há direito



legal à nomeação do candidato aprovado. A suspensão da admissão de servidores públicos é medida de adoção compulsória determinada pela LC n.º 96/99, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso de descumprimento dos limites de despesa com pessoal regulamentados por esta lei.

## **Política de remuneração**

A política de remuneração lida com um agregado de expressivo peso na composição dos gastos públicos. Ao mesmo tempo, é componente sempre delicada porque repercute na relação do Governo com os servidores e mesmo junto à opinião pública. A regulamentação constitucional desta questão obriga à unicidade dos índices de reajuste de remuneração, na data do reajuste e à sua extensão plena a todos os inativos. Esta rigidez torna bastante onerosa a aplicação dos reajustes gerais. Dessa forma, a transparência e a fixação de políticas claras de recursos humanos são requisitos indispensáveis para enfrentar a questão.

### ***Suspensão temporária de reajustes***

A suspensão temporária de reajustes é medida inescapável num contexto de restrição de recursos. Alcança todo o quadro de ativos, inativos e pensionistas, gerando impacto financeiro na forma de contenção do crescimento das despesas com pessoal. O reajuste geral de remuneração dos servidores está previsto na Constituição, cabendo ao dirigente máximo do Executivo a prerrogativa exclusiva de encaminhar projeto de lei nesta matéria.

A Emenda Constitucional n.º 19/98 introduziu duas mudanças importantes no tratamento desta matéria: primeiro, permite a concessão de reajustes em separado, para os servidores civis e para os militares (incluídos os militares dos Estados, Distrito Federal e Municípios e os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros). Segundo, obriga a que qualquer proposta de reajuste ou de alteração de remuneração proveniente do Legislativo ou do Judiciário seja encaminhada na forma de projeto de lei, com possibilidade de veto pelo Executivo.

Outro aspecto de suma importância refere-se à proibição legal da concessão de quaisquer reajuste ou alteração de remuneração para o ente federado que esteja descumprindo os limites constitucionais de despesas de pessoal, conforme regulamentado pela LC n.º 96/99.

### ***Reposicionamento seletivo de remunerações***

Uma alternativa à concessão de reajustes lineares pode ser a adoção seletiva de medidas de reposicionamento de remunerações, por meio da criação de gratificações específicas, se possível vinculadas a sistemas de avaliação de desempenho do servidor. A seletividade se justifica pela necessidade de, num quadro de restrição de recursos, não inviabilizar a reposição de servidores e a melhoria do seu perfil, naqueles segmentos considerados de importância estratégica para o desempenho da máquina administrativa. A adoção de medidas dessa natureza pressupõe um diagnóstico do conjunto das remunerações dos cargos e carreiras, procurando identificar defasagens cuja correção seja prioritária. Ou seja, é fundamental que a política de recursos humanos tenha prioridades claras em relação a que atividades julga essenciais ao desempenho do Estado. Esta medida, evidentemente, gera aumento de despesas mas se justifica no interesse de assegurar padrões mínimos de desempenho.

A instituição de gratificações permite reposicionar os patamares de remuneração de cargos e carreiras, não se confundindo com o reajuste geral previsto no texto constitucional. É requerida a aprovação de projeto de lei, com a previsão do aumento de despesas gerado. A extensão da gratificação aos inativos não é obrigatória, desde que o texto legal estabeleça expressamente a sua vinculação ao trabalho, em se tratando de gratificação de desempenho. Importante ressaltar que a LC n.º 96/99 proíbe a concessão de aumentos de remuneração para os entes federados que estejam descumprindo os limites de despesa com pessoal, previstos na Constituição.

### ***Fortalecimento das funções gerenciais***

É medida destinada a estimular a profissionalização e o comprometimento dos gerentes com a melhoria de desempenho da administração, por meio da melhoria de remuneração. Estes cargos devem

ser atraentes não somente para os servidores efetivos como eventualmente para quadros qualificados que possam ser atraídos para atuar temporariamente na administração pública. Contudo, a adoção de medida dessa natureza pressupõe efetivo compromisso com a profissionalização destes cargos.

O reposicionamento de valores de gratificação pelo exercício de cargos de livre provimento deve ser realizado por meio da aprovação de projeto de lei, inclusive no âmbito do Legislativo e do Judiciário. Nas situações de descumprimento dos limites constitucionais de despesas de pessoal, a LC n.º 96/99 proíbe qualquer alteração de remuneração. A EC n.º 19/98 estabelece a destinação obrigatória dos cargos em comissão e das funções de confiança para atividades de chefia e de assessoramento, sendo que as funções de confiança devem ser obrigatoriamente providas por servidores de carreira.

## **Revisão de vantagens funcionais**

A revisão de vantagens funcionais dos servidores visa modernizar e corrigir distorções usualmente presentes nos estatutos que regulamentam o regime jurídico dos servidores. Em muitos casos, há vantagens funcionais de cunho paternalista ou que atendem a demandas de natureza corporativista. Não contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços públicos nem para o desenvolvimento profissional do servidor. Do ponto de vista jurídico, as mudanças só podem alcançar as situações posteriores à publicação da lei. Ou seja, a revisão não pode desfazer vantagens já incorporadas à remuneração do servidor ou benefícios cujos requisitos requeridos em lei para a sua aquisição já tenham sido cumpridos pelo servidor, antes da publicação da lei. Por esta razão, muitos dos efeitos financeiros destas medidas se traduzem, de fato, numa redução do crescimento da folha, o que por si só já constitui significativa conquista.

As vantagens cuja revisão é explicada nos itens que se seguem, representam a experiência da administração federal, embora exista grande similaridade entre as disposições da Lei n.º 8.112/90, que rege o regime jurídico dos servidores públicos civis da União e os demais estatutos adotados em outros entes federados.

## ***Incorporação de função***

As incorporações à remuneração do servidor, de valores pagos como retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança, representam um item de elevado custo sobre a folha de pagamentos. Regulamentações excessivamente liberais têm conduzido a regimes de incorporação que permitem, em curto prazo, a perenização destes valores na remuneração, inclusive durante o seu período de inatividade. Portanto é recomendável a revisão desta vantagem no sentido de estabelecer prazos mais prolongados de exercício no cargo ou função como condição para a incorporação da retribuição. Na experiência da administração federal, estes prazos foram ampliados de 5 para 10 anos e passou a ser exigido período inicial de carência de 5 anos para dar início à incorporação. Finalmente, optou-se pela completa extinção desta vantagem. Estas medidas não geram redução de despesas, porque as incorporações já concedidas não podem ser revogadas, mas pode gerar impacto significativo na redução do ritmo de crescimento da folha de pagamentos. A incorporação é prevista em lei e, portanto, a sua revisão ou supressão depende de aprovação de projeto de lei.

## ***Adicional por tempo de serviço***

O adicional concedido progressivamente por tempo de serviço e incorporado ao vencimento do servidor é vantagem tradicionalmente prevista nos estatutos. Representa fator de crescimento permanente da folha, porque geralmente é concedido na forma de percentuais anuais de aumento sobre o vencimento ou até mesmo sobre a remuneração. A sua revisão ou supressão deve considerar o aspecto financeiro e também a circunstância de que, via-de-regra, o adicional por tempo está superposto aos mecanismos de progressão funcional, que também implicam em elevação do vencimento e são concedidos em função do tempo cumprido pelo servidor na carreira. Na administração federal, adotou-se inicialmente uma nova regulamentação que transformou o adicional pago na forma de anuênio em quinquênio e finalmente, optou-se pela sua completa extinção. O adicional é instituído em lei, sendo que a sua eventual revisão ou extinção requer aprovação de projeto de lei.

## ***Licença prêmio***

A licença prêmio é outro instituto tradicionalmente presente nos estatutos de servidor, usualmente concedida em função da aferição de assiduidade. Não tendo similar no setor privado e no regime celetista, é vantagem desprovida de conexões com o desenvolvimento profissional do servidor ou com a melhoria da administração pública. A administração federal optou pela sua transformação em licença capacitação, destinada a atividades de treinamento custeadas pela administração pública. Além disso, estabeleceu que a concessão da licença é prerrogativa da administração. A medida tem repercussões indiretas na redução de custos. Trata-se de vantagem instituída em lei, cuja extinção depende da aprovação de projeto de lei. A Emenda Constitucional n.º 20/98 – EC n.º 20/98, proibiu a contagem em dobro do tempo de serviço da licença não-gozada, para efeito de aposentadoria.

## ***Conversão de férias em pecúnia***

A venda de 1/3 do período de férias por pecúnia está prevista no regime celetista. É vantagem que acarreta custos diretos sobre a administração, porque importa no pagamento do valor equivalente à parcela da remuneração, acrescido do adicional de férias. A sua suspensão na administração federal foi medida que se impôs para a economia de recursos. É vantagem instituída em lei, cuja extinção também depende da aprovação de projeto de lei.

## ***Pagamento por substituição***

O pagamento pela substituição do titular de cargo em comissão ou função de confiança que tenha atribuições de gerência, gera uma sucessão de substituições em cascata, que somam despesas elevadas, muitas vezes desnecessárias quando não existe efetiva necessidade de prover o substituto. Além disso, estas substituições ocorrem necessariamente a cada período anual de férias dos titulares dos cargos. A regulamentação mais restritiva das substituições permite economias diretas de despesas com o pagamento das retribuições em valores mais elevados, devidas aos substitutos. Na administração federal, a substituição passou a ser remunerada somente quando exercida por períodos superiores a 30 dias.

O regime de substituições é regulamentado em lei e a sua alteração depende da aprovação de projeto de lei.

### ***Cessão de servidor***

O instituto da cessão do servidor freqüentemente acarreta a perda de quadros e ônus elevado, suportado pelo Executivo. Muitas vezes a cessão do servidor não atende a efetivo interesse da administração, mas a conveniências pessoais do cedido. O controle e a regulamentação mais restritiva das cessões é altamente recomendável e resulta em economia de despesas para o Executivo, favorecendo ainda a racionalização do aproveitamento dos quadros. A restrição à sua utilização indiscriminada pode se fazer por meio da exigência de ressarcimento das despesas de remuneração pelo cedente, mesmo quando o servidor vier a optar pela percepção de sua remuneração de origem. A cessão é regulamentada em lei. A revisão de suas disposições deve também ocorrer mediante aprovação de projeto de lei.

### ***Ascensão funcional***

A ascensão funcional é instituto cuja inconstitucionalidade já está estabelecida pelo Judiciário. Ainda assim, tem sido praticada irregularmente, por meio do provimento de cargo com requisito de escolaridade superior ao do cargo anteriormente ocupado pelo servidor, mediante promoção ou concurso interno. A revogação das nomeações realizadas desta forma é portanto, medida que se impõe para dar cumprimento à norma constitucional, gerando, além disso, redução de despesas, como resultado do reposicionamento das remunerações dos servidores indevidamente promovidos. A revogação dos provimentos de cargo sem sustentação legal, pode ser efetivada por simples ato administrativo interno. É recomendável ainda, quando for o caso, proceder também à adequação da legislação à jurisprudência sobre o tema.

### ***Auxílio-alimentação***

O auxílio-alimentação é vantagem homóloga àquela aplicável aos trabalhadores do regime celetista, no setor privado o qual, entretanto, é beneficiado pela isenção tributária. Por isso, no setor público o seu

pagamento na forma de tíquete não se justifica, podendo ser objeto de nova regulamentação, estabelecendo o seu pagamento em pecúnia, diretamente no contracheque do servidor. O tíquete acarreta despesas com taxas de administração das empresas fornecedoras e uma série de custos com a sua guarda e distribuição aos servidores, mobilizando pessoal e sujeitando a administração ao risco de roubo e desvio. É possível também estabelecer regulamentação exigindo pagamento de contrapartida, pelo servidor beneficiado, em valores maiores ou restringindo a percepção deste benefício aos servidores de menor remuneração. É importante ainda, regulamentar cuidadosamente a sua concessão de modo a evitar abusos, especialmente no que se refere a:

- vedação à sua incorporação ao vencimento;
- previsão de desconto sobre dias não trabalhados; e
- não-cumulatividade com a percepção de diárias e outras vantagens similares.

O auxílio-alimentação é instituído por lei e, portanto, só pode ganhar nova regulamentação mediante aprovação de projeto de lei específico.

### ***Salário-família e auxílio-reclusão***

O salário-família é devido ao servidor público ativo e inativo, em função do n.º de dependentes econômicos e tem seu valor fixado em regulamento. O auxílio-reclusão é devido à família de servidor, em valores proporcionais à sua remuneração, conforme a natureza da reclusão, se decorrente de flagrante e prisão preventiva, ou de condenação por sentença definitiva. Com a publicação da EC n.º 20/98, ficou estabelecida a concessão seletiva destes benefícios, exclusivamente para os servidores com renda familiar bruta de até R\$ 360,00 por mês. Esta regulamentação foi determinada como regra transitória, até a aprovação de lei regulamentando o assunto.

O acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão é permitido, por força da Constituição, somente aos servidores de menor renda familiar, conforme explicado. Esta disposição constitucional é auto-aplicável, devendo ser acolhida por todos os estatutos, está em vigor desde a data de publicação da EC n.º 20/98, em 15 de dezembro de 1998.

## ***Licenças e afastamentos***

As licenças não raro são regulamentadas de forma permissiva nos estatutos e na normatização deles decorrente, acarretando para a administração o ônus do afastamento do servidor, com impacto sobre a reposição de pessoal. A adoção de regulamentação mais rigorosa fortalece a profissionalização do servidor e permite uma utilização mais eficiente da força de trabalho disponível. As modalidades de licenças e de afastamentos que podem ter sua regulamentação revista em lei, decreto ou atos normativos, conforme o caso, são apresentadas a seguir, com as respectivas modificações adotadas no âmbito da administração federal:

*Licença para tratamento de saúde:* regulamentação mais rigorosa da sua concessão e duração, particularmente em relação à aceitação de atestados emitidos por médico particular;

*Licença por doença em família:* regulamentação mais rigorosa de sua concessão e duração e restrição do alcance da sua aplicação;

*Licença por afastamento do cônjuge:* suspensão da concessão da licença em situações nas quais o cônjuge afastado não seja servidor público;

*Licença para atividade política:* regulamentação mais rigorosa da sua duração;

*Licença para assuntos particulares:* ampliação da sua duração, enquanto licença não-remunerada que pode servir como incentivo à redução dos quadros de pessoal;

*Licença para mandato classista:* suspensão da remuneração sob responsabilidade da administração pública, durante a licença e limitação do número de licenciados, por entidade;

*Afastamento para estudo:* regulamentação mais rigorosa da sua concessão e duração.

## ***Outras vantagens***

Diversas outras vantagens também podem ter sua regulamentação revista, de modo a corrigir distorções. São vantagens previstas na legislação que regulamenta o regime jurídico dos servidores federais, que podem encontrar disposições homólogas nos Estados e Municípios. São apresentadas sucintamente, com as modificações adotadas, pertinentes a cada caso:



*Diárias*: restrição ao seu pagamento em deslocamentos habituais entre áreas limítrofes;

*Indenização de transporte*: regulamentação da sua utilização, como opção ao uso de veículo oficial, pelo próprio servidor, quando dispuser de veículo próprio;

*Ajuda de custo para deslocamento da sede do exercício*: suspender o pagamento em dobro no caso de casais em que ambos os cônjuges sejam servidores;

*Adicional de localização*: revisão da sua concessão para áreas ou localidades em relação às quais já não mais se justifique a manutenção de compensação ao servidor;

*Regimes de férias privilegiados*: redução para 30 dias de férias, corrigindo os regimes diferenciados concedidos a servidores da área jurídica;

*Aposentadoria por invalidez*: aplicação de normas mais rigorosas para concessão e reversão do benefício.

## **Mudanças no regime de previdência do servidor**

Com as mudanças constitucionais na previdência social, promovidas pela EC n.º 20/98, um conjunto de dispositivos de aplicação imediata está em vigor, afetando os benefícios e vantagens previstos nos estatutos dos servidores. Muitas destas mudanças alcançam também os servidores regidos pelo regime celetista. A Lei n.º 9.717/98 estabeleceu regras para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dos militares dos Estados e Distrito Federal. Prevê ainda mecanismos de controle e de ajustamento financeiro dos regimes de previdência, fixando limites para as despesas com pessoal inativo e pensionistas.

Há uma série de mudanças no regime de previdência do servidor público, com impacto na redução de despesas, cuja aplicação é automática: a legislação estadual ou municipal deverá receber os novos dispositivos constitucionais. São elas:

- exigência de idade mínima e de tempo de exercício no serviço público e no cargo efetivo, para a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição;
- extinção da aposentadoria especial para o professor universitário;

- extinção da aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço;
- extinção da aposentadoria com tempo reduzido para a magistratura, Ministério Público e Tribunais de Contas;
- proibição de tempos de contribuição fictícios;
- aplicação obrigatória do regime geral de previdência social para o servidor ocupante exclusivamente de cargo de livre provimento;
- proibição de elevação do valor dos proventos por motivo de aposentadoria.

### ***Contribuição previdenciária do servidor***

A natureza contributiva do regime de previdência do servidor tem sido objeto de controvérsias legais. A EC n.º 20/98 faz expressa referência ao “caráter contributivo” do regime de previdência dos servidores, determinando ainda que, em relação a este regime, sejam “observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (art. 40, “caput”). Assim, cumpre à lei fixar a alíquota de contribuição que assegure a sustentação do sistema de previdência.

A extensão da responsabilidade pelo custeio aos servidores inativos também tem sido buscada, a despeito de controvérsias em relação à interpretação do texto constitucional. O entendimento jurídico já estabelecido corrobora a constitucionalidade da cobrança sobre o inativo. A contribuição do inativo é necessária ao custeio do regime de previdência do servidor, que apresenta sérios problemas de sustentação financeira. Além disso, a garantia de proventos em valor integral resulta num valor de proventos dos servidores aposentados superior à remuneração do servidor ativo.

A EC n.º 20/98 assegurou a isenção de contribuição para o servidor que optar por permanecer em atividade, tendo já cumprido os requisitos à aposentadoria voluntária, conforme as novas regras. Trata-se de compensação e estímulo à permanência do servidor em atividade, evitando a sua retirada precoce. Esta disposição prescinde de regulamentação legal, devendo ser cumprida desde a promulgação da emenda referida.

## Controles disciplinares

O fortalecimento dos controles disciplinares também é importante instrumento para a profissionalização do quadro de servidores, com repercussão direta no melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis e na qualidade dos serviços prestados. As medidas recomendadas dependem tão somente de adequada normatização e do compromisso dos gerentes em efetivamente colocá-las em prática.

### *Jornada de trabalho*

A modernização e o fortalecimento dos controles sobre a jornada de trabalho do servidor é um mecanismo importante para a moralização e a profissionalização da administração pública. A exigência do cumprimento de horários deve ser fortemente salientada, por meio de portarias regulamentadoras, inclusive com a previsão de mecanismos de auditoria sobre os sistemas de controle, sendo todo o processo supervisionado pelo órgão responsável pela gestão de pessoal. O controle de assiduidade e pontualidade do servidor por meio eletrônico é de fácil operação e permite o controle, pelo próprio servidor, das rotinas de compensação de horários, quando permitida.

Na administração federal é permitido o horário especial para estudos e para os portadores de deficiência e a jornada flexível, que pode ser adotada a critério do dirigente da unidade administrativa. Neste caso, o servidor pode, respeitados determinados limites, compensar saídas antecipadas ou atrasos no horário de chegada, prolongando a sua jornada em outro dia. Dessa forma, a exigência de estrito cumprimento da jornada foi acompanhada da permissão para arranjos flexibilizadores, que consideram as necessidades do servidor e do seu órgão ou unidade de exercício.

### *Abandono de cargo e absenteísmo*

O abandono de cargo e a inassiduidade habitual são infrações geralmente punidas com a demissão, penalidade máxima aplicável ao servidor. Trata-se de situações nas quais o ilícito cometido está claramente configurado, dispensando maiores apurações. Ao mesmo tempo, a rapidez na punição de desvios de conduta dessa natureza é medida moralizadora,

com impacto não somente na redução de custos e no aumento da eficiência, mas especialmente, no caráter de exemplaridade de que se reveste a coibição de infrações que têm elevada visibilidade. A regulamentação legal de um rito sumário permite a pronta apuração e punição do abandono de cargo e do absenteísmo. Na administração federal foi instituído por lei o rito sumário, aplicável a estas situações, com prazos inferiores aos do processo administrativo-disciplinar normal, sendo dispensada a fase de sindicância.

### ***Acumulações***

O controle sobre acumulações indevidas é medida de economia e de combate a situações de privilégio que permitem, não raro, a percepção de remunerações bastante elevadas. A identificação de situações irregulares encontra uma grande dificuldade devido à precariedade das bases de dados sobre os servidores. A unificação da folha possibilita o controle sobre as acumulações no âmbito do Poder Executivo, mas para dar pleno cumprimento à norma constitucional é indispensável ainda, o cruzamento de informações dos cadastros da União com Estados e Municípios e entre os três Poderes.

A regra constitucional, que já constava do texto de 1988 (art. 37, XVI), veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto nas seguintes situações e quando houver compatibilidade de horários:

- dois cargos de professor;
- um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- dois cargos privativos de médico.

A vedação é extensiva aos empregos e funções e alcança inclusive autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Poder Público.

As novas disposições introduzidas pela EC n.º 20/98 reforçaram o entendimento que já se consolidara recentemente em pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal - STF, entendendo que a vedação à acumulação é extensiva à condição de servidor inativo. Assim, ficou expressamente proibida a acumulação de proventos de aposentadoria de

servidor público com a remuneração de cargo ou emprego público (art. 37, § 10, da Constituição). Mas, esta proibição não se aplica aos:

- cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração;
- cargos acumuláveis, previstos na Constituição, e
- cargos eletivos.

Os servidores que vierem a reingressar no serviço público, depois de aposentados no regime do servidor, terão de renunciar aos proventos de inatividade, ao tomarem posse no novo cargo. No caso de ocupação de cargo em comissão, a legislação que regulamenta a retribuição pelo exercício dos mesmos poderá determinar a aplicação, ao servidor inativo, do mesmo regime de opção por parcela desta mesma retribuição, adotado para os servidores ocupantes de cargo efetivo.

A EC n.º 20/98 assegurou um tratamento excepcional para os servidores que, na data da sua promulgação, estivessem em situação de acumulação de cargo público com proventos de aposentadoria (art. 11 da EC n.º 20/98). Estes servidores não são alcançados pela proibição, desde que tenham assumido seus respectivos cargos em virtude de concurso público.

Ficou também proibida a acumulação de mais de uma aposentadoria no regime do servidor público e de aposentadoria neste regime cumulativamente com aposentadoria nos regimes dos militares das Forças Armadas e dos Estados e Distrito Federal (art. 40, § 6º, da Constituição). Esta proibição não alcança as acumulações de proventos decorrentes de cargos com acumulação permitida na Constituição.

## **Controles sobre a folha**

Os controles sobre a folha de pagamentos são uma linha de ação que permite a obtenção de resultados imediatos de redução de despesas. Requisito indispensável à sua implementação é o fortalecimento do órgão responsável pela administração de pessoal e das procuradorias. Trata-se, nesta área, de proceder à rigorosa aplicação dos preceitos legais, em defesa

dos recursos públicos. Nas administrações públicas de maior porte, a informatização do sistema de emissão de folha é também necessária. A unificação das folhas, a centralização da inserção de rubricas de pagamento e do cálculo de valores devidos e a realização de auditorias e implantação de controles permanentes, são medidas recomendadas com grande ênfase.

### ***Unificação das folhas***

A unificação das folhas consiste na atribuição ao sistema de emissão de folha de pagamentos gerido pelo órgão responsável pela administração de pessoal, do “status” de base de dados oficial para a determinação dos valores e realização dos pagamentos por meio dos contracheques dos servidores. Do ponto de vista legal, a unificação pode ser promovida por meio de decreto, mas a sua viabilização operacional requer a existência de um sistema capaz de integrar todas as informações relacionadas com a gestão dos recursos humanos. Ao sistema poderá então ser atribuída a responsabilidade pelo controle dos limites de despesas de pessoal, que serão autorizados para cada órgão.

É importante assegurar que estes limites não sejam desrespeitados, evitando a prática de desviar recursos destinados ao pagamento de pessoal para outras despesas, recorrendo posteriormente à suplementação de créditos orçamentários. Implantado o sistema, é fundamental o controle e a devida regulamentação da inserção de rubricas, que são “linhas” de informação associadas ao pagamento de alguma parcela remuneratória no contracheque do servidor.

### ***Controle orçamentário dos pagamentos***

Trata-se de outra forma de controle, destinada a assegurar a devida provisão de recursos orçamentários para cobertura dos pagamentos, em atenção ao que determina a própria Constituição, no seu art. 169. Assim, a autorização de pagamentos que representem despesa adicional em relação ao previsto no Orçamento deve ser precedida da verificação, pelo órgão orçamentário, da disponibilidade de recursos. Inexistindo o recurso, deve ser providenciada a solicitação de créditos adicionais. Ainda que os valores sejam lançados em folha suplementar, só poderão ser liquidados

quando concluído o processo de provisão dos recursos necessários no Orçamento. Estes procedimentos se aplicam ao pagamento de valores referentes a exercícios ou meses anteriores, que tenham sido aprovados administrativamente e também aos casos de decisões judiciais ou administrativas que impliquem em aumento de remuneração. A sua regulamentação também pode ser realizada por meio de decreto.

### ***Centralização de pagamentos***

A centralização da folha consiste em estabelecer controles rígidos sobre a inserção de rubricas que gerem pagamentos. Trata-se de mecanismo vital para a boa e transparente gestão das despesas realizadas por meio da folha. A normatização deste assunto deve estabelecer níveis de responsabilidade claramente definidos. Na administração federal, a inserção de rubricas na folha obedece a 3 níveis de responsabilidade ou acesso:

- pagamentos realizados automaticamente, cabendo aos órgãos de recursos humanos apenas a sua confirmação;
- pagamentos autorizados pelo órgão central, mediante digitação dos dados pelo órgão setorial de recursos humanos;
- pagamentos descentralizados, realizados sob responsabilidade do órgão de recursos humanos.

Os pagamentos realizados de forma centralizada são aqueles onde é requerida somente a inserção de dados no sistema, porquê já estão parametrizados. Ou seja, as suas operações ou fórmulas já estão programadas no sistema, de modo que é suficiente a introdução dos dados para que o cálculo seja realizado automaticamente, evitando a ocorrência de erro. A parametrização pode ser facilmente implantada nos sistemas informatizados.

Podem ser realizados automaticamente, de forma centralizada, o pagamento de vencimentos, vantagens, pensões, férias, descontos de tributos e contribuições, além do chamado “abate-teto”, que é o desconto dos valores que excedam ao teto de remuneração previsto na Constituição. É recomendável o pagamento centralizado de vantagens que possam representar elevados dispêndios, além de exigir análise cuidadosa e, em alguns casos, cálculos complexos. É o caso de rubricas como:

- diferenças ou vantagens pessoais do servidor;
- incorporação de vantagens;
- pagamento de diferenças ou vantagens relativas a exercícios anteriores, deferidas na esfera administrativa;
- sentenças judiciais e precatórios;
- consignações em folha;
- devolução de valores aos servidores;
- complementações de salários, pensões ou proventos.

Em administrações públicas de maior porte, podem permanecer descentralizados sob responsabilidade direta das áreas de pessoal em cada órgão, os pagamentos de vantagens como horas-extra, adicional noturno, auxílio-funeral, auxílio-reclusão, ajuda de custo, adicionais de insalubridade e de periculosidade, indenizações, bolsas-de-estudo e restituições. Estas rubricas dependem da análise específica de situações muito diferenciadas, não comportando a sua prévia parametrização.

### ***Filtros automáticos***

Os filtros são controles automáticos introduzidos no sistema, da mesma forma que a parametrização de cálculos. Atuam de forma preventiva, verificando a legalidade e procedendo ao bloqueio automático de operações ilícitas ou não-autorizadas, na folha. Com base na experiência da administração federal, estão sujeitas a controles automáticos, diversas situações potencialmente geradoras de ilegalidades, como por exemplo:

- concessão de vantagens pecuniárias incompatíveis com determinados cargos, situações funcionais, lotação, etc.;
- pagamentos sem o devido amparo legal;
- pagamentos não autorizados pelo órgão responsável pela administração de pessoal;
- inclusão de servidores com acúmulo de cargos públicos;
- pagamentos de vantagens de funções e cargos comissionados, não previstos na estrutura regimental dos órgãos.



## ***Auditorias***

As auditorias são um poderoso instrumento gerencial que pode ser utilizado pelo órgão de pessoal. Se possível, ele deve contar com um setor de auditoria, que trabalhe em sintonia com os órgãos de controle interno e externo, mas obedecendo a uma programação própria, que atenda às necessidades de gestão da folha. As auditorias podem ser de caráter permanente, voltadas para o escrutínio dos dados do sistema de pagamentos: são as chamadas auditorias de sistema. E podem também ocorrer de forma eventual, dirigidas para os órgãos ou entidades em relação aos quais existam indícios de irregularidades. Na experiência da administração federal, alguns dos ilícitos mais comuns têm sido:

- extensão administrativa de vantagens a categorias de servidores não previstas na lei original de criação do cargo;
- criação de vantagens pessoais administrativamente, sem amparo legal;
- criação de “efeito-cascata” em gratificações concedidas por decisões judiciais;
- concessão de biênios e triênios sem o correspondente tempo de serviço;
- pagamento de diversas vantagens sob o mesmo fundamento;
- ingresso de servidores sem concurso público, após a Constituição de 1988;
- efetivação de prestadores de serviço como servidores públicos, após a Constituição de 1988;
- criação de funções e gratificações sem amparo legal;
- reintegração de celetistas como estatutários, sem amparo legal;
- concessão de reajustes diferenciados aos servidores, sem atentar para o princípio da isonomia;
- recolhimento de contribuição social a maior sem observar o “vacatio legis” de 90 dias;
- ascensão funcional, após a promulgação da Constituição de 1988;
- utilização da folha de pagamentos para agiotagem.

## ***Consignações em folha***

A proliferação de consignações em folha gera custos operacionais e freqüentemente, atende a interesses escusos de empresas ou organizações

estranhas ao serviço público. As consignações consistem na introdução de rubrica de pagamento diretamente no contracheque do servidor, para desconto de valores que serão repassados a terceiros, pelo órgão de pessoal. A regulamentação mais rigorosa das consignações evita a instrumentalização da administração por interesses privados e representa até mesmo defesa do servidor contra a agiotagem. Tal regulamentação, que pode ser estabelecida por decreto, deve prever a obrigatoriedade do pagamento dos custos de processamento das consignações, quando facultativas e a exigência de comprovação de adimplência da entidade solicitante para com a administração pública.

### ***Recadastramento***

O recadastramento de servidores e pensionistas é medida de depuração da folha de pagamentos. A experiência da administração federal atesta a sua necessidade, em especial para o controle sobre os casos de falecimento de servidores inativos ou pensionistas, não comunicados à administração. Nestas situações, os pagamentos são mantidos, podendo ser indevidamente apropriados por meio de procurações ilegais. O recadastramento pode ser realizado pela simples convocação do servidor ou pensionista para a atualização de sua documentação. Sendo procedimento complexo, é recomendável que, uma vez depurado o cadastro, sejam introduzidos mecanismos de controle permanentes. Para o controle sobre o pagamento indevido de pensões e aposentadorias a servidores falecidos, pode ser utilizado o batimento da folha com as informações do sistema de controle de óbitos mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que abrange a totalidade dos cartórios de registro civil no Brasil.

### ***Controle do contencioso legal***

O controle do contencioso requer sistemas de informação que possibilitem o acompanhamento das ações judiciais e a tomada de decisões no momento devido. A perda de ações pode acarretar dispêndios elevados e tem sido uma das causas mais graves de descontrole sobre a folha de pagamentos. Nas administrações de maior porte, pode ser necessária a implantação de cadastro informatizado, em especial quando entidades da administração indireta contem com procuradorias encarregadas de

administrar seu contencioso. A administração federal está implantando um cadastro – o Sistema de Cadastro de Ações Judiciais – SICAJ, que permite acompanhar a tramitação de todas as ações que envolvam a União. Algumas das possibilidades de utilização de um sistema de acompanhamento de ações são:

- permitir o controle da tramitação das ações, em todas as suas etapas, com informações atualizadas;
- identificar ações de mesmo autor, pedido e causa, possibilitando o compartilhamento de informações a respeito da argumentação jurídica adotada entre diferentes procuradores;
- evitar a perda de prazos processuais;
- facilitar a comunicação entre os diversos órgãos da administração federal envolvidos com cada ação;
- impedir o ajuizamento simultâneo de uma mesma ação em diversas entrâncias, por meio do cadastramento nominal do servidor que esteja vinculado a alguma demanda judicial.

### ***Fortalecimento das procuradorias***

Ao lado de mecanismos de acompanhamento das ações, é necessário fortalecer o papel de orientação normativa e de supervisão técnica exercido pelo órgão que tenha a atribuição legal de representar o ente federado. Em geral, as procuradorias estaduais ou municipais se defrontam com situação análoga à vivida pela União: a dificuldade de definir estratégias de atuação unificadas e coerentes na defesa do Poder Público e a necessidade de fiscalizar a atuação das procuradorias de entidades da administração indireta. Considerando a experiência da administração federal, o órgão de representação judicial (no caso, a AGU) tem sido fortalecido na sua relação com os órgãos jurídicos, em especial nos aspectos de:

- prévia anuência em relação ao nome indicado para a chefia dos órgãos jurídicos de entidades;
- recomendação, quando for o caso, de “alteração da tese jurídica” sustentada nas manifestações produzidas pelos órgãos jurídicos, de forma a assegurar a observância da jurisprudência do STF e dos Tribunais Superiores;

- natureza vinculante e observância obrigatória das recomendações que expede;
- apuração de irregularidades, de ofício ou mediante solicitação, junto aos órgãos jurídicos.

### ***Reposições ao Tesouro***

A regulamentação da reposição de valores ao erário público deve assegurar o pronto recebimento de quantias que tenham sido indevidamente pagas a servidor, por força de decisões judiciais, em especial de liminares que tenham sido posteriormente cassadas. Ou seja, não se justifica o benefício do parcelamento no caso de valores muito superiores à remuneração do servidor ou de pagamentos indevidos. Esta regulamentação em geral está fixada em lei, que pode ser objeto de revisão.

### ***Revisão de decisões judiciais***

A revisão de sentenças judiciais é outro mecanismo de controle que possibilita a obtenção de significativas economias e pode ser implementada, mediante instituição de comissão que conte com a participação da procuradoria e do órgão de pessoal. Trata-se de promover a varredura no estoque de ações ajuizadas por servidores e pensionistas, visando aproveitar possibilidades legais de defesa que não tenham sido devidamente exploradas. Na administração federal, este trabalho está sendo realizado por comissão especial de procuradores. As possibilidades que se vislumbra com a revisão de decisões judiciais são:

- exame da legalidade das decisões administrativas extensivas de vantagens concedidas judicialmente, recomendando a suspensão de pagamentos irregulares, bem como o ressarcimento dos cofres públicos;
- identificação de decisões judiciais que estejam com ação rescisória em curso ou que possam ser objeto de recurso ou de ação rescisória;
- identificação e punição da prática de atos irregulares na defesa judicial do Poder Público.

## Redução de remuneração

A redução de remuneração é medida que pode ser adotada como alternativa à redução de pessoal. Mas, sua aplicação encontra restrições no texto constitucional, que estabelece o princípio da irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos cargos e empregos públicos. Não obstante a existência de garantias constitucionais aos servidores ocupantes de cargos efetivos, elas não se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista. Da mesma forma que no setor privado, estas empresas podem adotar a redução de salário, desde que negociada e prevista em convenção ou acordo coletivo, conforme previsto no art. 7º, VI, do texto constitucional.

A redução da remuneração proporcionalmente à da jornada de trabalho, entretanto, pode ser adotada sem as restrições constitucionais referidas acima. É possível também a instituição de licenças incentivadas, com o afastamento do servidor do exercício, mantido o vínculo e uma parcela do valor da remuneração ou um valor a título indenizatório. A experiência da administração federal não contemplou ainda a implementação de medidas dessa natureza. Por outro lado, é possível a adoção de medidas que geram economias imediatas, como a redução ou suspensão da contratação de horas extras, por simples decreto ou ato equivalente.

### *Diminuição de horas extras*

A contratação de horas extras pode ser restringida para evitar a sua utilização generalizada como artifício para elevação de remuneração. Muitas vezes, inexistente efetiva necessidade de extensão da jornada e, não raro, a jornada não é efetivamente cumprida. A extensão da jornada é prerrogativa da administração pública, regulamentada em lei no caso dos servidores estatutários. Como regra geral de economia de recursos, um decreto pode fixar limites ao número de horas adicionais contratados, por mês e/ou por ano. Em geral, os estatutos fixam um limite por jornada, acompanhando a regulamentação adotada na CLT. Medida mais rigorosa pode ser a pura e simples proibição de horas-extra, à exceção de atividades cujas peculiaridades tornam imperativa a utilização de jornadas extraordinárias, como é o caso do atendimento hospitalar.

## ***Diminuição da jornada de trabalho***

A diminuição da jornada de trabalho, com a correspondente redução proporcional da remuneração percebida, pode ser adotada em áreas ou órgãos nos quais não se verifique impacto significativo na prestação dos serviços. É necessária prévia regulamentação em lei desta medida, para sua aplicação sobre os servidores estatutários. Aos servidores celetistas, a sua adoção deve ser promovida no âmbito de negociação e contrato coletivo de trabalho. A LC n.º 96/99 regulamentou a redução de jornada de trabalho, que poderá ser adotada nas situações em que o ente estatal esteja descumprindo os limites de despesa de pessoal previstos naquela lei (art. 6º, § 2º).

## **Redução de pessoal**

As medidas de redução dos quadros de pessoal devem ser adotadas com as necessárias cautelas e somente na impossibilidade de outras alternativas. Devem ser precedidas de um levantamento extensivo do perfil, distribuição e aproveitamento dos recursos humanos. As mudanças trazidas pela EC n.º 19/98 permitem agora a exoneração de servidores estáveis mas, como deixa claro a regulamentação deste tema, a implementação de medida desta natureza pressupõe que a administração pública esteja apta a definir os segmentos e atividades nos quais exista excesso de pessoal. Além disso, exige a prévia redução de despesas com cargos e funções de livre provimento e a exoneração dos servidores não-estáveis. Outras medidas como a suspensão das contratações temporárias e a disponibilidade podem também ser adotadas imediatamente, independentemente da exoneração de servidores.

## ***Aplicação da disponibilidade***

A disponibilidade é o afastamento temporário do servidor do seu cargo, assegurada a percepção de um provento em valor proporcional ao seu tempo de serviço. Este instituto está previsto no art. 41, § 3º da Constituição e ganhou nova redação, dada pela EC n.º 19/98, que estabeleceu expressamente o pagamento do provento proporcional. A redação anterior da Constituição foi entendida pelo Judiciário como garantidora de proventos em valor integral. A disponibilidade pode ser

aplicada imediatamente, não prescindindo de regulamentação legal e decorre de duas situações: a extinção do cargo ou a declaração da sua desnecessidade.

No primeiro caso, a disponibilidade pressupõe prévia aprovação de lei que venha a promover a extinção do cargo. No segundo, a declaração de desnecessidade pode ocorrer por meio de ato interno do Poder Executivo, permanecendo o cargo vago. Não há direito assegurado ao reaproveitamento do servidor colocado em disponibilidade, conforme entendimento jurídico já consagrado.

Embora seja disposição auto-aplicável, pode ser objeto de regulamentação em decreto alguns aspectos operacionais, de modo a assegurar a impessoalidade e possibilitar o seu uso criterioso. Assim, o decreto poderá regulamentar:

- a base de cálculo da proporcionalidade dos proventos da disponibilidade;
- a indicação das áreas de atividade ou órgãos alcançados pela redução de pessoal;
- os critérios impessoais para a seleção de cargos e dos servidores.

### ***Redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança***

A redução de despesas com os cargos em comissão e as funções de confiança é medida de viabilização legal mais simples, porque alcança cargos e funções que não são providos mediante concurso público e, conseqüentemente, não conferem estabilidade aos seus ocupantes. Por outro lado, a faculdade de livre provimento destes cargos e funções facilita o seu preenchimento de forma menos criteriosa, o que pode resultar na concentração de excessos de pessoal neste segmento.

A redução de despesas com os cargos em comissão e funções de confiança está prevista na Constituição como medida para o ajustamento da administração pública aos limites de despesa com pessoal (art. 169). A Constituição determina a redução em pelo menos 20% dos dispêndios com estes cargos e funções, nas administrações públicas que estejam descumprindo os limites regulamentados pela LC n.º 96/99. Como o texto

constitucional faz referência à redução de despesas, é possível além da extinção de cargos e funções, a revisão da sua estrutura de remuneração. Em ambas hipóteses, esta alteração terá de ser feita por meio de lei.

### ***Exoneração de servidores não-estáveis***

A demissão de servidores é também medida prevista no texto constitucional, de caráter compulsório para o ente federado que esteja em situação de descumprimento dos limites de despesa com pessoal. A demissão dos não-estáveis alcança aquele segmento de servidores assim definido na própria EC n.º 19/98, no seu art. 33: “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 1993”. Ou seja, trata-se dos servidores que não foram beneficiados pela estabilidade conferida como disposição transitória, pela Constituição de 1988. Este contingente não deve ser confundido com aquele constituído pelos servidores não-estáveis, que realizaram concurso público e se encontram em estágio probatório. Estes podem ser exonerados desde que exista motivação pertinente, a qualquer tempo. Outro aspecto importante refere-se à exigência de que todo o contingente nesta situação seja exonerado, como condição prévia a que se possa, caso necessário, proceder à demissão dos servidores estáveis. Pode ser regulamentado em lei a fixação de indenização para os servidores que venham a ser alcançados por esta medida.

### ***Exoneração de servidores estáveis***

Esta medida alcança o segmento de servidores que adquiriram a estabilidade. A sua adoção é também compulsória para os entes federados que estejam descumprindo os limites de despesa com pessoal, mas só pode ser adotada depois de esgotadas as duas medidas precedentes e se constatado que o seu impacto na redução de despesas de pessoal é insuficiente para o cumprimento do limite regulamentado na LC n.º 96/99. Ou seja, é condição indispensável à exoneração de servidores estáveis que, previamente, tenham sido adotadas as medidas de: redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, em pelo menos 20 % e exoneração do contingente dos servidores não-estáveis. Esta seqüência deve ser obrigatoriamente observada, conforme previsto no



art. 169, § 4º da Constituição. Não há distinção, no texto constitucional, entre concursados e não-concursados, nem qualquer precedência entre os dois grupos, dentro do contingente de servidores estáveis. A Constituição de 1988 conferiu a estabilidade aos não-concursados que contassem com pelo menos 5 anos de efetivo exercício, por ocasião de sua promulgação (art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Os procedimentos para a exoneração do servidor estável devem obedecer às cautelas previstas no texto da EC n.º 19/98. Assim, “ato normativo motivado”, expedido por cada um dos Poderes, deverá especificar a atividade funcional e o órgão ou unidade administrativa que será objeto da redução de pessoal. Nestes termos, a norma constitucional deixa ampla margem de flexibilidade para que a redução de quadros não se faça de forma linear, comprometendo o desempenho em áreas prioritárias ou nas quais se verifique carência de pessoal.

O ato normativo pode assumir a forma que for mais adequada, no âmbito de cada Poder, seja decreto, resolução, instrução, etc. Cada Poder deverá, autonomamente, adotar a medida de redução de pessoal. A LC n.º 96/99 prevê a responsabilidade solidária entre os três Poderes, na redução de despesas com pessoal.

A exoneração de servidor estável implica obrigatoriamente na extinção do cargo, ficando vedada, durante o período de 4 anos seguintes à data em que deu a sua extinção, a recriação desse mesmo cargo, ainda que na forma jurídica de emprego ou função, ou com denominação diferente, mas competências idênticas ou assemelhadas. A intenção é claramente evitar o uso persecutório ou precipitado deste dispositivo.

Os servidores que desenvolvem “atividades exclusivas de Estado”, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, deverão ser objeto de “critérios e garantias especiais” contra a perda do cargo (art. 247 da Constituição). Esta disposição atende à necessidade de assegurar proteção adicional para as funções que pressupõem maior vulnerabilidade ou exposição do servidor a injunções políticas. Os critérios e garantias diferenciados serão definidos na lei regulamentadora deste dispositivo.

## ***Regulamentação da exoneração de servidor estável***

O Poder Executivo encaminhou o projeto de lei n.º 4.812/98, que regula a exoneração do servidor público estável, com base no disposto pelo art. 169, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, da Constituição Federal.

O projeto de lei estabelece os critérios para a seleção dos servidores estáveis que serão desligados dos respectivos cargos, de forma a assegurar estrita impessoalidade e objetividade na seleção. Estes critérios são exaustivos, não cabendo, nesse aspecto, nenhuma margem para a especificação, em legislação local, podendo ser adotados como critérios de seleção, alternativamente:

- menor tempo de serviço público;
- maior remuneração;
- menor idade.

Cada um destes três critérios poderá ser combinado com o critério complementar do menor número de dependentes. Ou seja, dentre uma listagem construída com base na aplicação de um dos critérios referidos, o parâmetro para desempate entre dois servidores seria o número de dependentes. Em qualquer caso, os critérios se destinam a possibilitar a construção de uma lista estritamente impessoal, resultado da aplicação de parâmetros rigorosamente objetivos. A aplicação destes critérios pode não resultar na listagem que melhor atenda às conveniências e necessidades da administração pública, sob a ótica da competência ou do desempenho do servidor. O objetivo pretendido pelo legislador com a fixação destes critérios é afastar qualquer possibilidade de personalização na seleção dos servidores estáveis que perderão o cargo, evitando o uso distorcido deste dispositivo constitucional.

Os servidores estáveis que desenvolvam atividades exclusivas de Estado terão regulamentação diferenciada – e mais rígida – para o processo de exoneração. A responsabilidade pela realização de atividades exclusivas de Estado deve estar prevista nas atribuições do cargo. Ou seja, é indispensável que o servidor esteja ocupando cargo efetivo com atribuições definidas em lei, que correspondam à definição de atividade exclusiva de Estado. Os critérios e garantias especiais, previstos no projeto-de-lei,

procuram estabelecer uma priorização, de modo que a exoneração de servidores de cargos com atribuições exclusivas de Estado só possa ocorrer uma vez esgotadas outras opções. Assim, a exoneração destes servidores dependerá da observância das seguintes condições:

- prévia exoneração de pelo menos 30% dos servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa; e
- a observância do limite de 30% do total dos servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, para efeito de exoneração.

### ***Demissão voluntária***

A demissão voluntária permite a redução incentivada de pessoal, mediante pagamento de indenizações. A medida pode ser adotada como ação preliminar a um programa de redução compulsória de quadros, considerando que as prerrogativas legais de estabilidade e a própria cultura ainda prevalecente na administração pública, são fatores fortemente inibidores da adesão a programas dessa natureza. Outra dificuldade da demissão voluntária refere-se à necessidade de um desembolso elevado de recursos, que tem de ser realizado por ocasião da demissão, em condições freqüentemente de severa limitação de receitas.

É aconselhável o planejamento criterioso dos cargos a serem alcançados pela demissão voluntária, de modo a evitar a perda de quadros valiosos para o desempenho da administração pública. Na experiência da administração federal, foi instituído em 1996-1997, um Programa de Demissão Voluntária – PDV, direcionado para atingir os segmentos de servidores ocupantes de cargos de apoio administrativo e de servidores com tempos de serviço elevados. Para evitar a redução predatória de quadros, foi expressamente proibida a adesão ao PDV de servidores de cargos ou carreiras vinculados às áreas de decisão estratégicas do Estado, serviços ou atividades exclusivas de Estado ou de atendimento direto ao público, particularmente nos hospitais universitários ou militares.

### ***Revisão de contratações temporárias***

As contratações temporárias são uma forma de admissão de servidores prevista na Constituição, desde que regulamentada em lei. Não

está sujeita à exigência de concurso público, mas também não permite a efetivação do servidor no cargo. Conforme determinado pelo art. 37, IX da Constituição, trata-se de “contratação por tempo determinado”, para atendimento de “necessidade temporária de excepcional interesse público”. Dentro dos limites especificados no próprio texto constitucional, a contratação temporária destina-se a aplicação limitada, observado sempre o requisito de atendimento a situações emergenciais. Não obstante, tem sido largamente empregada em toda a administração pública, muitas vezes de forma pouco criteriosa ou imprópria. Por esta razão, a suspensão ou a revisão destas contratações e da sua regulamentação em lei, de modo a reduzir quadros e adotar critérios mais rígidos para a sua utilização pela administração pública, são medidas que podem ser adotadas sem obstáculos de ordem legal.

A regulamentação deste instituto deve procurar o fortalecimento do controle sobre as contratações, atribuindo-se ao órgão de pessoal a prerrogativa de autorização das contratações. Medida mais severa pode ser a proibição temporária das contratações, inclusive das prorrogações de contratos existentes. Entretanto, é importante considerar eventuais exceções, sob pena de descontinuidade dos serviços públicos em áreas como, por exemplo, ensino e saúde. Estando regulamentada em lei, as restrições à contratação temporária podem ser estabelecidas por meio de decreto.

# 4

## Medidas na área de compras e contratações

**N**a área de compras e licitações, a redução de custos e de despesas depende fundamentalmente da implantação ou aperfeiçoamento de sistemas de informação que dêem suporte ao trabalho do gestor responsável pelas licitações. Os avanços da informática estão facilitando o desenvolvimento destes sistemas, conforme atestado pela evolução experimentada na administração federal. A introdução de controles de natureza gerencial sobre os preços praticados e o fortalecimento técnico das áreas de licitação são também requisitos indispensáveis para uma maior eficiência nesta área. As mudanças na legislação têm permitido maior flexibilidade e a possibilidade de aplicação de novos formatos de licitação, como o registro de preços.

### Aplicação de novas disposições legais

As mudanças promovidas na Lei n.º 8.666/93, que regulamenta as compras e contratações na administração pública, facilitam o aprimoramento do processo licitatório, podendo resultar em redução de custos desde que criteriosamente aplicadas. São mudanças que podem ou não ser adotadas no âmbito de Estados e Municípios, uma vez que a normatização específica, no âmbito de cada ente federado, poderá complementar as disposições fixadas na lei.

#### *Novos valores de licitação*

Foram aumentados os valores dos limites para as modalidades de licitação mais simples, por meio de emenda à Lei n.º 8.666/93, da seguinte forma:

- os valores máximos para dispensa de licitação foram ampliados de R\$ 1,9 mil para R\$ 8 mil, no caso de compras e de R\$ 7,7 mil para R\$ 15 mil, no caso de obras e serviços de engenharia;
- as compras na forma de convite, com prazo de apenas uma semana, tiveram o seu limite aumentado de R\$ 38 mil para R\$ 80 mil;
- os limites de dispensa de licitação foram fixados em valores duas vezes maiores, para as empresas estatais e as agências executivas.

A ampliação de valores para a dispensa ou para procedimentos simplificados agiliza os procedimentos de compra e valoriza a iniciativa do gestor, que poderá aproveitar as oportunidades de mercado para realizar compras mais vantajosas, com maior autonomia. Entretanto, como a lei fixa limites, é possível adotar valores inferiores aos estipulados, por meio de legislação ou mesmo de decreto, no âmbito da administração estadual ou municipal, para atender a peculiaridades locais.

### ***Licitações por registro de preços***

A licitação por Registro de Preços consiste num compromisso de fornecimento, com base em um preço vencedor, que é formalmente publicado na imprensa oficial. A partir da publicação, qualquer órgão ou entidade da administração pública poderá fazer encomendas junto a este fornecedor, sem a necessidade de realizar todo o procedimento de licitação habitualmente exigido. Esta forma de licitação está regulamentada por decreto para a administração federal. Pode ser adotada em nível estadual ou municipal, também por meio de decreto do respectivo ente federado. Diversos Estados já contam com a Licitação por Registro de Preços, a exemplo de São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Trata-se de um mecanismo de licitação prévia à especificação da quantidade e da data de fornecimento do produto, que permite a formação de um catálogo de produtos, com respectivos preços e fornecedores licitados, ao qual qualquer órgão público pode recorrer, sempre que precisar se abastecer. Evita a duplicação desnecessária de procedimentos burocráticos e permite a redução de estoques pela administração pública, uma vez que o fornecimento pode ocorrer a qualquer tempo, mediante solicitação do órgão público ao fornecedor licitado. Pode ser utilizada para a aquisição de bens de reposição freqüente, de entrega parcelada ou para

compras visando o atendimento a vários órgãos. Considerando suas características, representa um grande avanço no abastecimento de material de consumo freqüente, como por exemplo, artigos de escritório ou alimentos de consumo diário.

## **Utilização da informática nas licitações**

A aplicação da informática nas licitações abre novas possibilidades de implantação de mecanismos modernos de controle e de publicidade dos convites e editais, repercutindo positivamente na redução dos preços. A experiência da administração federal nesta área está disponível para compartilhamento com os Estados e Municípios. Alguns dos sistemas podem ser utilizados, mediante assinatura de convênio, como é o caso do “Compras-net” e do cadastro unificado de fornecedores.

### ***Compras-net***

É um sistema que fornece informações gerenciais para apoiar o processo de compras e licitações. O acesso ao “Compras-net” permite que o gerente ou o ordenador de despesa consulte um conjunto de dados, organizados de forma a oferecer parâmetros de desempenho e de comparação, obtidos a partir do registro das licitações da administração federal. O sistema pode ser utilizado para consulta, por Estados e Municípios, mediante celebração de convênio e conexão com a rede SERPRO.

Já estão disponíveis no “Compras-net” as seguintes informações:

- perfil geral das compras;
- curva ABC;
- maiores licitações, por preço e modalidade;
- pesquisa de contratos;
- maiores licitações, por modalidade e quantidade;
- quadro de compras, por linha de fornecimento;
- preços praticados;
- maiores e menores prazos de pagamento.

As consultas permitem a segmentação da informação por estado, região, país, unidade, órgão, processo, resultados parciais, resultados globais, mês, trimestre e ano.

### ***Cadastro de fornecedores***

O Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF, é um sistema já totalmente implantado em meio eletrônico, que atende às empresas ou pessoas físicas interessados em fornecer para a administração federal. Permite o cadastramento desburocratizado e unificado, em nível nacional, possibilitando a participação do fornecedor em todas as licitações. Amplia a competitividade e assegura a transparência nas licitações. Está disponível para utilização por Estados e Municípios, desde que celebrado o respectivo convênio.

Qualquer fornecedor pode se cadastrar no SICAF, em todo o país, ficando apto a participar das licitações em toda a administração federal. O cadastro está em funcionamento “on line”, alcançando toda a administração civil, o que dispensa o fornecedor da reapresentação de documentação a cada licitação. Conta com terminais disseminados por todo o país, em 2.800 unidades da administração federal, com cerca de 87 mil fornecedores cadastrados, em todos os 26 Estados e Distrito Federal.

O SICAF está integrado com os seguintes cadastros e bases de dados:

- CGC e CPF da Secretaria da Receita Federal – SRF;
- Sistema SINCOR, para emissão de Certidão Negativa junto à SRF;
- Sistema CIDA, para emissão de Certidão Negativa relativa à Dívida Ativa da União, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN;
- cadastro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- emissão de Certidão Negativa pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A interligação destes bancos de dados possibilita a conferência automática dos registros de CGC apresentados no momento do cadastramento, verificando a existência de débitos fiscais que impeçam a habilitação para a participação em licitações. Assim, a habilitação do fornecedor nos certames licitatórios teve seu tempo reduzido, em média, de um dia e meio para 2 horas. A integração “on line” com o INSS já está



em andamento. A interligação com os órgãos arrecadadores e com todos os gestores responsáveis por licitações e contratos permite uma considerável simplificação da fase de habilitação nos processos licitatórios. Valendo-se da consulta ao SICAF, as comissões de licitação não mais precisam solicitar e conferir documentação para efeito de habilitação dos licitantes. A simples consulta ao Cadastro Unificado permite a imediata habilitação do candidato. Como o Cadastro é continuamente atualizado, com acesso automático aos dados da Receita Federal, do FGTS e da Dívida Ativa da União, a habilitação conferida pelo SICAF é mais confiável que a baseada unicamente na verificação de documentação manual.

O cadastramento como usuário do SICAF permite ao Estado ou Município proceder à habilitação de candidatos à participação nas suas licitações. O acesso ao SICAF é facultado aos Estados e Municípios, por meio da celebração de simples termo de Convênio, conforme modelo padronizado disponível. O SERPRO oferece gratuitamente o uso de 10 senhas por Estado, desde que não seja ultrapassada a utilização mensal de 100 horas da Rede de Teleprocessamento do Governo - Rede SERPRO. No caso de utilização acima deste limite, é cobrado o custo de todas as senhas. No caso de contratação de um n.º de senhas superior ao limite de 10, é cobrada a assinatura das senhas excedentes, que é de R\$ 50,00/mês, por senha. É requerida ainda a prévia instalação do acesso à Rede SERPRO, que conta com unidades de apoio em quase todos os Estados. A utilização do SICAF precisa estar expressamente prevista nos instrumentos convocatórios da licitação, conforme dispõe a legislação.

### ***Sistema de registro de preços***

O Registro Integrado de Preços – SIREP, é outra ferramenta para o barateamento das compras governamentais, porque permite a comparação sistemática de preços praticados para a administração federal, em todas as compras e contratações realizadas. Os Estados e Municípios podem utilizar o SIREP para consultas. A legislação sobre licitações permite a impugnação de propostas quando apresentarem disparidade em relação aos preços praticados no mercado. O SIREP oferece uma consistente base de comparação, que pode ser consultada facilmente, por meio da Internet ou de terminais acoplados à Rede SERPRO, construída a partir dos resultados das licitações realizadas na administração federal.

O SIREP registra e armazena em banco de dados os preços praticados pela administração pública, com base nos resultados dos processos licitatórios, inclusive das dispensas e inexigibilidades concedidas. Estão disponíveis, em meio eletrônico, os resultados das licitações realizadas, particularmente a identificação da empresa vencedora e o preço global da compra ou contratação. O registro de preços permite o conhecimento dos 50 maiores e dos 50 menores preços praticados, por linha de produto, no âmbito nacional, regional e estadual. Ao conduzir uma licitação, o gestor público dispõe de um referencial de preços no âmbito da administração e, em alguns casos, do mercado, de forma que poderá avaliar com segurança a oportunidade, a conveniência e local de aquisição do bem.

### ***Divulgação eletrônica de licitações***

O sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações – SIDEC, efetua o registro de todos os processos de compra e contratação da administração federal, inclusive por meio da “Internet”. A inserção é realizada automaticamente, simultaneamente à publicação no Diário Oficial. Ou seja, qualquer compra ou contratação é divulgada obrigatoriamente em meio eletrônico, facilitando o acesso por parte dos fornecedores, que podem numa simples consulta à “Internet”, encontrar em um mesmo local os editais e convites de todos os órgãos e entidades da administração federal. Com a facilitação do acesso pelos fornecedores, é possível a obtenção de ganhos expressivos de competitividade. Em alguns casos, as compras na modalidade Convite chegaram a alcançar de 40 a 50 participantes, com redução de preços de até 25%. O tempo de trâmite para publicação das matérias caiu de até 12 dias, nas localidades mais distantes de Brasília, para apenas 1 dia. Em ação conjunta com a Imprensa Nacional, a publicação no Diário Oficial da União se dá automaticamente, por meio de editoração eletrônica, ao mesmo tempo que na “Internet”. Embora não seja possível a utilização por Estados e Municípios do sistema de divulgação eletrônica, a implantação de sistemas próprios similares é enfaticamente recomendada.

### ***Catálogo de Materiais e Serviços***

O Catálogo de Materiais e Serviços – SICAM, estabelece um padrão único de descrição dos materiais e serviços para toda a administração

federal, possibilitando a uniformização nas especificações de compras do Governo Federal e a determinação de padrões de rendimento de materiais e de desempenho dos serviços. Elaborado com base no “Federal Supply Classification System”, adotado pelo Governo dos EUA, o catálogo já contém em torno de 25 mil linhas de fornecimento de materiais e serviços. O Catálogo estabelece, de forma sistematizada, características, tabelas de valores, tabelas de unidades, identificação de embalagens, dentre outros elementos essenciais para a correta descrição dos itens de compra. O SICAM está disponível para utilização, por Estados e Municípios, através da Internet ou de terminais acoplados à Rede SERPRO. No seu atual estágio de implantação, não abrange ainda a área de serviços e está ainda em fase de desenvolvimento da especificação detalhada de materiais.

## **Controles de custo nas compras e contratações**

Os controles de custo estão baseados em normatização que estabeleça preços máximos, parâmetros para a elaboração e renegociação dos contratos e o levantamento e comparação permanentes dos preços e condições de compra e de contratação, praticados pela administração pública. É fundamental o fortalecimento institucional e o aparelhamento técnico dos órgãos responsáveis pela normatização e pelo controle das licitações. Deve ser ainda considerada a conveniência de centralizar as compras e contratações de maior valor.

### ***Renegociação de contratos***

A reavaliação e a renegociação dos contratos em vigor e das licitações em curso é medida de economia imediata, que pode ser adotada para a redução de gastos e a adequação a limites orçamentários mais estreitos. A reavaliação deve considerar a conveniência e oportunidade das despesas, a possibilidade de redução dos quantitativos estabelecidos e dos valores, considerando os níveis praticados por outros órgãos da administração pública e pelo setor privado. Pode ser adotada, em especial, para os serviços padronizados de prestação contínua, como os de vigilância, limpeza, copeiragem e telefonia celular os quais, via-de-regra, representam custos excessivos que podem ser restringidos mediante redução do

pessoal contratado e da duração ou abrangência do serviço executado, sem prejuízos significativos sobre o desempenho da máquina administrativa.

### ***Aquisição de passagens aéreas***

A redução de despesas nesta área é medida de austeridade com relevante efeito-demonstração, uma vez que afeta diretamente os ocupantes de cargos de direção de maior hierarquia. No que tange ao aspecto financeiro, os resultados não são desprezíveis. Embora as agências de viagem contratadas para o fornecimento de passagens ofereçam descontos, a administração pública pode se beneficiar da redução de tarifas decorrente da desregulamentação do mercado de transportes aéreos, com o aumento da competitividade e a proliferação de descontos. A regulamentação da aquisição de passagens pode considerar o aproveitamento das oportunidades de redução de custos oferecidas pelo mercado, particularmente a busca do menor preço dentre os oferecidos pelas companhias aéreas, na forma de tarifas promocionais ou reduzidas. Nesse sentido, os contratos de licitação deverão obrigatoriamente prever o compromisso de utilização de tarifas promocionais. Ainda como medida de austeridade, pode ser regulamentada de forma mais restritiva a utilização da passagem pelos dirigentes, nas classes executiva e primeira classe das companhias aéreas.

### ***Preços máximos e controle sobre a contratação de serviços***

A terceirização por meio de contratos de prestação de serviços deve estar adequadamente regulamentada de modo a evitar as distorções que descaracterizam o instituto da execução indireta, especialmente a prática da utilização dos contratos de prestação de serviços para suprir necessidades de pessoal que deveriam ser providas com a admissão ou o remanejamento de servidores públicos. Além disso, convém adotar normas visando assegurar a economicidade dos contratos, evitando a manipulação dos custos e a imposição, à administração pública, de valores incompatíveis com a realidade do mercado. Em particular, as normas devem adotar cautelas em relação aos seguintes aspectos:

- não permitir a contratação de serviços que permita a subordinação direta dos empregados da contratada ao órgão ou entidade contratante;
- evitar cláusulas de reajuste automático dos valores dos contratos: no caso de alteração dos preços de mercado em contratos de execução contínua de serviços, estes deverão ser repactuados, observado interregno mínimo de um ano;
- os editais de licitação deverão sempre fixar preços máximos, com base em valores de mercado, evitando a manipulação das licitações pelos disputantes, para elevar os preços;
- a contratação de serviços deverá estar baseada na mensuração do serviço por unidade de medida específica, permitindo a aferição do serviço efetivamente realizado.

# 5

## Medidas na área de estruturas e cargos

**A**s medidas de mudança na estrutura organizacional e de cargos da administração pública devem considerar o novo perfil desejado para a atuação nos níveis federal, estadual e municipal. As diretrizes que têm sido adotadas no âmbito da administração federal podem também ser consideradas para a realidade das administrações estaduais e municipais. São as seguintes:

- redução no número de órgãos e entidades;
- remanejamento das funções não-exclusivas de Estado para organizações sociais ou para a sua prestação na esfera privada, mediante terceirização ou privatização;
- aglutinação de funções com elevada sinergia, visando formatos que propiciem políticas integradas;
- fortalecimento dos órgãos centrais de coordenação, planejamento, controle e organização da administração pública, no âmbito do Poder Executivo;
- reorganização da administração direta, com o propósito de reforçar a sua função de formulação, normatização e avaliação das políticas públicas.

### Extinção de órgãos e entidades

Por força de disposição constitucional, a extinção, transformação, fusão ou incorporação de órgãos e entidades da administração pública deve se fazer por meio de lei. A experiência de reorganização estrutural da administração federal tem se valido da fusão e da transformação de órgãos,

como forma mais simples e rápida, do ponto de vista operacional, para a redução de estruturas. A transformação se dá com a transferência de competências, do acervo patrimonial, do quadro de servidores e dos processos judiciais de um órgão para outro, que é concomitantemente transformado para permitir a absorção daquele que sofreu extinção.

## **Reestruturação de órgãos e entidades**

A racionalização das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades é uma importante dimensão da redução de custos. A área de modernização administrativa deve procurar fazer valer as suas competências na aprovação e na orientação técnica ao redesenho de estruturas e regimentos dos órgãos e entidades. Embora deva ser evitado o controle meramente formal ou a imposição de padrões de estrutura padronizados, é fundamental assegurar a coerência do conjunto dos órgãos e entidades e estimular a implementação de modelos inovadores. Este controle cumpre ainda a função de verificar a compatibilidade de cada proposta com os quantitativos de despesa que tenham sido autorizados por lei, atendendo a disposições constitucionais.

São diretrizes que podem ser adotadas para a revisão de suas estruturas, considerando a experiência recente da administração federal:

- a redução de níveis hierárquicos, de modo a agilizar o processo decisório;
- o fortalecimento dos níveis de chefia mais próximos ao processo de execução das ações;
- a restrição à criação de unidades em áreas de atividade-meio, especialmente as atividades de apoio administrativo;
- o estímulo à adoção de estruturas com base na organização por programas ou projetos, racionalizando e agilizando a execução das atividades-fim em cada órgão;
- o fortalecimento das áreas de informações gerenciais, prestação de serviços e de atendimento ao público;
- o fortalecimento das áreas estratégicas responsáveis pela formulação de políticas públicas.

## Extinção de cargos obsoletos

A extinção de cargos obsoletos é outra linha de ação necessária para a atualização da administração pública com as novas tendências tecnológicas e com a diretriz de terceirização de atividades que possam ser contratadas indiretamente. Previamente, devem ser identificados os cargos cujas competências e perfis tenham se tornado obsoletos ou se prestam à terceirização. A extinção pode ser realizada imediatamente, no caso de cargos vagos ou por ocasião da aposentadoria dos seus ocupantes, por meio de lei.

Como regra geral, é recomendável considerar a extinção de cargos destinados a atividades de apoio administrativo, de baixa qualificação - muitas delas já tendentes à obsolescência tecnológica - como no caso de telefonistas e tipógrafos ou melhor adequadas à execução indireta, mediante terceirização, como no caso de agentes de segurança, artífices, cozinheiros, marceneiros, etc. A racionalização da estrutura de cargos deve objetivar ainda, o seu reagrupamento, com a aglutinação de competências, propiciando maior mobilidade, flexibilidade de alocação dos recursos humanos e o enriquecimento das funções exercidas por cada servidor.

## Fixação da lotação de cargos

De uma maneira geral, a administração pública não dispõe de estudos de carga de trabalho, perfil e distribuição do seu pessoal. Esta situação gera distorções não somente de excesso de servidores mas também de inadequação de perfil e de sua alocação, dentro de cada órgão. Não é possível, de imediato, estabelecer o quantitativo de pessoal ideal para cada órgão e entidade da administração pública, mas aproximações sucessivas podem ser tentadas. A administração federal realizou estudos para a fixação de uma “lotação necessária” dos órgãos e entidades da administração federal direta e autárquica.

Como orientações gerais, é recomendável a realocação dos servidores preferencialmente nas áreas-fim e a mudança gradativa no seu perfil, com a elevação do nível de qualificação dos recursos humanos. Inúmeras distorções na alocação de pessoal podem ser detectadas e corrigidas, com



base no cruzamento de informações entre órgãos e entidades que tenham perfis similares. Dessa forma, para a fixação da lotação necessária, podem ser considerados os seguintes parâmetros:

- limitar a proporção de servidores alocados em áreas-meio;
- elevar a proporção de servidores com nível de escolaridade superior;
- racionalizar o quantitativo de cargos nas áreas que são comuns a todas as estruturas de órgãos, como comunicação social, contabilidade, serviços médicos, transportes e procuradoria, reduzindo excessos.

**As Cartilhas SEAP são uma linha de publicações que explicam, em formato conciso e didático, as mudanças legais e normativas e as políticas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio.**

Realização:  
**Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio  
do Ministério do Orçamento e Gestão**

E-mail: [gabse@seap.gov.br](mailto:gabse@seap.gov.br)  
Na Internet: [www.seap.gov.br](http://www.seap.gov.br)

Patrocínio :

