

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA DIRETORIA DE SERVIÇOS DE PESSOAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO/RS

RESUMO

Este estudo foi realizado na Diretoria de Serviços de Pessoal da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul. Tem por objetivo analisar os principais controles na Diretoria de Serviços de Pessoal para uma gestão de pessoas eficiente, eficaz e efetivas por meio de controles internos. No referencial teórico são abordados temas específicos como Administração Pública, Gestão de Pessoas no Setor Público e Controles Internos. A pesquisa é social aplicada caracterizada como exploratória, descritiva, qualitativa. O método utilizado foi o estudo de caso. As técnicas de coleta de dados foram à entrevista, a observação e a análise de documentos. Como contribuição para melhorar a gestão de pessoas na Diretoria de Serviços de Pessoal propõe-se a necessidade de capacitação e qualificação dos servidores da Diretoria, uma reestruturação organizacional, descrever as atribuições em legislação, disponibilizar espaço físico, equipamentos e mobiliário adequados. A partir das categorias de análises e dos meios de controles disponíveis afirma-se que a gestão de pessoas pode ser efetiva, eficaz e eficiente, e contribui para o bom uso dos recursos públicos postos à disposição do gestor.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão de Pessoas; Controles Internos.

1 INTRODUÇÃO

Gestão é sinônimo de administração, que é o processo cíclico de planejamento, organização, direção e controle. A administração, segundo Frederick Taylor (1911) e Henri Fayol (1916) é um processo composto por quatro etapas, a saber: planejamento, organização, direção e controle. A deficiência ou a inexistência da fase de controle no processo administrativo impacta negativamente as demais etapas (planejamento, organização e direção), resultando na ineficácia e ineficiência da Administração Pública. Por sua vez, um controle eficaz e efetivo, que evite erros, fraudes e desperdícios é garantia de boa gestão (administração) dos recursos públicos colocados à disposição do gestor. Na Administração Pública, no entendimento de Bergue (2010) a gestão de pessoas é o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades desenvolvidas nas áreas de seleção, orientação, avaliação, capacitação e qualificação do quadro de servidores dos órgãos públicos.

A gestão de pessoas no âmbito municipal, apesar de ser mais difícil de ser realizada do que no âmbito federal, uma vez que as administrações municipais ainda guardam traços de um Estado patrimonialista/burocrático, com um número muito grande de servidores admitidos sem concurso público, antes da Constituição Federal de 1988. Reveste-se, ainda, de importância dada a escassez de recursos públicos e a demanda por serviços públicos, por parte da população, é cada vez maior e o Departamento (Diretoria, Setor, Divisão) de Pessoal, órgão da Administração Pública, responsável pela gestão de pessoas, assume um papel de relevância, uma vez que é nesse setor que as ações de gestão são postas em prática.

Na evolução do Estado patrimonialista/burocrático para o Estado gerencial, princípios basilares como eficiência, eficácia e efetividade ganharam destaque e a gestão de pessoas, com controles internos eficientes, eficazes e efetivos, tornou-se peça fundamental nesse processo. O controle interno é exercido, pelo Poder Público, sobre seus próprios atos, com o objetivo de assegurar a execução desses atos dentro dos princípios básicos da Administração Pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988, legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência. Controle, esse, derivado do poder-dever de autotutela que a administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

A pesquisa foi realizada na Diretoria de Serviços de Pessoal do Município de Sant'Ana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul. Município que vem sofrendo uma série de demandas trabalhistas, com ênfase na ocupação irregular de cargos, horas extras realizadas e não pagas, constante nos processos junto a Procuradoria Jurídica Municipal, além de apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Essas irregularidades, na maioria dos casos, seriam mitigadas com controles mais efetivos por parte da área de gestão de pessoal. Esses recursos carreados para pagamento dessas demandas farão, com certeza, falta na hora da execução de políticas públicas à população. Sant'Ana do Livramento é um dos municípios mais antigos e de maior extensão territorial do Estado do Rio Grande do Sul, com um quadro composto de 1.896 servidores, sendo 345 servidores celetistas, contratados antes da Constituição Federal de 1988, 1.056 servidores estatutários, 111 servidores em cargo de comissão e 384 servidores de contratos temporários.

Neste contexto, o estudo tem por objetivo analisar os principais controles na Diretoria de Serviços de Pessoal da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento para uma gestão de pessoas eficiente, eficaz e efetivas. Para atingir o objetivo proposto foi realizada a identificação da estrutura organizacional e os controles internos existentes na Diretoria em relação à gestão de pessoas. Esta pesquisa, com base em dados e informações apresentadas, pretende contribuir não só com o Município de Sant'Ana do Livramento, mas servindo de base para outros estudos, pois busca analisar se controles internos na área de gestão de pessoal são efetivos, eficazes e eficientes.

O artigo está estruturado a partir de uma introdução sobre o contexto do tema em questão, num segundo momento são discutidos os conceitos e teorias acerca do tema no referencial teórico, em um terceiro momento o método utilizado para a realização da pesquisa, no momento da análise e discussão dos resultados são abordados os resultados da pesquisa, e por último as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico são discutidas as principais teorias sobre o tema da pesquisa, trata-se inicialmente da Administração Pública, seguido da Gestão de Pessoas no Setor Público e por fim o Controle Interno.

2.1 Administração Pública

A administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração Pública não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Segundo Meirelles (2009), Administração Pública é, em sentido prático, o conjunto de órgãos, instituídos pelo Estado para a consecução dos objetivos do governo, que assegurem a satisfação das necessidades coletivas. Matias-Pereira (2009, p. 62) argumenta que “Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”.

Nascimento (2006, p. 3) afirma que “a organização administrativa refere-se ao ordenamento estrutural dos órgãos que compõe a administração pública”. A organização da Administração Pública é a estrutura legal das entidades e órgãos na qual desempenham as funções de agentes públicos.

A Administração Pública rege-se por princípios que se encontram discriminados na Constituição Federal de 1988 e são a base da atividade administrativa e das ações dos órgãos públicos e de seus administradores e servidores. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, *caput*, trata dos princípios inerentes à Administração Pública: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

2.2 Gestão de Pessoas no Setor Público

Gestão de Pessoas nas organizações públicas é um método organizacional, uma cultura, que depende das características ambientais, da tecnologia e dos processos internos utilizados e, também, do estilo de gestão empreendido.

Conforme Bergue (2010, p. 17):

O termo gestão pode ser compreendido como sinônimo de administração. Administrar, por sua vez, constitui um processo complexo com diversas definições possíveis. Uma delas, e talvez a mais simples: é executar de forma contínua e virtuosa o processo administrativo. (BERGUE, 2010, P. 17)

O processo (ou ciclo) administrativo resulta da interação constante de quatro elementos ou fases fundamentais, quais sejam: planejamento, organização, direção e controle. As ações de gestão estão associadas a um ou mais elementos do ciclo administrativo. Na condição de processo, essas fases ou os elementos do ciclo administrativo podem ser inúmeras vezes decompostas em processos menores, a fim de que se possa definir as várias atividades envolvidas no processo gerencial, e seus desdobramentos.

Bergue (2010, p. 18) afirma que:

Uma definição possível para gestão de pessoas no setor público é: esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem. (BERGUE, 2010, P. 18)

Seguindo uma resposta sistêmica, a Administração Pública, como qualquer organização, recebe insumos, processa-os gera produtos. Seus produtos são os bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade. No contexto da discussão acerca da produção de bens e serviços públicos e da inserção das pessoas nesse processo, um aspecto merece especial destaque: a legitimidade do gasto público.

Bergue (2010, p. 19) afirma que:

A legitimação tem intensa relação com a noção de qualidade, esta tomada em sua acepção de satisfação plena das necessidades do usuário. Nesse sentido em se tratando de bens e serviços públicos, é imperativo que sejam consideradas e

atendidas as expectativa de quem consome esses produtos (usuário) e de quem financia sua produção (contribuinte). (BERGUE, 2010, P 19)

Diferentemente do que ocorre com uma empresa que atua em determinado mercado, onde o cliente que consome o bem ou serviço é, em geral, o mesmo agente econômico que paga por ele, o produto de ação estatal tem como financiador e como destinatário, em geral, pessoas ou segmentos sociais distintos.

De acordo com Bergue (2010), no setor público, em face dessa peculiaridade, ao ar da prestação de serviços públicos de qualidade em respeito aos seus destinatários efetivos, o contribuinte precisa ser convencido de que os recursos públicos advindos de sua contribuição, e que não atendam à demanda específica sua, são bem-aplicados em benefício de segmentos carentes; e essa atenção às necessidades específicas de outrem deve, em larga medida, estar associada à minimização de potencial prejuízo à sociedade como um todo (onde se inclui o contribuinte).

2.2.1 Provimento de Cargos e Empregos Públicos

Conforme Bergue (2010), prover um cargo, emprego ou função pública significa ocupá-lo, dotando-o de um agente potencialmente capaz de executar as atividades a ele inerentes.

Na Constituição Federal de 1988, a investidura em cargos ou empregos públicos encontra-se definida em seu art. 37, incisos I e II:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

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

O provimento de cargos e empregos públicos processa-se por ato da administração e pode dar-se de modo originário ou derivado. De acordo com Meirelles (2009), o provimento original ou inicial é o que se faz através de nomeação, que pressupõe a inexistência de vinculação entre a situação de serviço anterior do nomeado e o preenchimento do cargo.

Bergue (2010), por sua vez, afirma que existem, ainda, as formas derivadas de provimento, mediante as quais os agentes públicos que já detém vínculo anterior com a administração podem, em condições especiais, acessar os cargos e empregos públicos. São formas de provimento derivado, normalmente definidas na legislação estatutária específica e em conformidade com os ditames constitucionais: a promoção, a reintegração, a transposição de regime jurídico, o reenquadramento por transformação de cargos, a transferência por desmembramento ou fusão de entes estatais e readaptação.

2.2.1.1 Promoção

É a ascensão horizontal do servidor público, em que o mesmo ascende profissionalmente dentro de sua própria carreira. Segundo Di Pietro (2010), é a forma de

provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence.

2.2.1.2 Reintegração

É a recondução do servidor ao mesmo cargo de que fora demitido, com o pagamento integral dos vencimentos e vantagens do tempo em que esteve afastado, uma vez reconhecida a ilegalidade da demissão em decisão judicial.

Para Bergue (2010), a reintegração por determinação judicial constitui forma possível de provimento derivado de cargo ou emprego público, desde que satisfeitas determinadas condições, especialmente o reconhecimento desse direito mediante decisão judicial transitada em julgado.

2.2.1.3 Transposição de Regime Jurídico

É a migração de servidor de um regime jurídico para outro; é uma forma derivada de provimento de cargo público, ou seja, o servidor já possuía vínculo com o ente público.

Segundo Bergue (2010), constitui a forma de provimento derivado, que se processa no caso de migração de regime jurídico, em geral do celetista para o estatutário. Esse evento tem, portanto, como consequência, a transposição dos servidores de empregos públicos (regime celetista) para cargos públicos (regime estatutário).

2.2.1.4 Reenquadramento por Transformação de Cargos

Decorre de transformação de cargos (ou empregos), quando a administração opta por extinguir dois ou mais cargos de conteúdo semelhante, criando outro.

Segundo Bergue (2010), o reenquadramento de servidores, decorrente de transformação de cargos (ou empregos), constitui processo específico, ocorre quando a administração, a partir da análise e efetiva constatação de conveniência, oportunidade e viabilidade técnica (operacional e legal), opta por extinguir dois ou mais cargos de conteúdo semelhante, criando outro com maior amplitude funcional.

2.2.1.5 Transferência por Desmembramento ou Fusão

Decorre de situações em que um ente federado é criado ou anexado, com o aproveitamento dos agentes recebidos do ente de origem.

Conforme Bergue (2010), essa forma de provimento derivado decorre das situações em que um ente federado é criado ou anexado. Situações como essa ocorrem na emancipação de municípios, oportunidade em que o ente criado assume parcela dos servidores públicos do município de origem.

2.2.1.6 Readaptação

Constitui forma de provimento derivado, tem como propósito conceder ao administrador público uma alternativa de realocação de recursos humanos que se tornam incapazes de executar as atividades preconizadas para o cargo em que se processou a investidura originária.

Conforme Bergue (2010), a readaptação resulta na ocupação de um cargo, exigindo para tal, a existência de vaga, desse provimento derivado decorre a incidência das condições, vantagens e obrigações inerentes a essa nova posição formal dentro da organização.

2.3 Controle Interno

O ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com os procedimentos de controle, enfatiza-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados.

Cruz e Glock (2007, p. 20) afirmam que:

O controle caracteriza-se, portanto, por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas. Estas atividades, exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, constituem os chamados controles internos. (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 20)

Considerados os objetivos dos controles internos, observa-se, especialmente na área pública, a existência de um conjunto de controles voltados a assegurar a observância à legislação e às normas disciplinares. Os demais, identificados como controles substantivos, buscam garantir a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos, em termos quantitativos e qualitativos.

Os controles internos podem ser classificados como preventivos, concomitantes e subsequentes. Os primeiros visam a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades. Os controles concomitantes têm por finalidade detectar estas ocorrências no momento em que ocorrem, permitindo medidas tempestivas de correção, e os últimos destinam-se a identificar estas situações após sua ocorrência, permitindo a adoção de ações corretivas posteriores.

Os controles internos podem ser classificados, ainda, quanto a suas características ou áreas onde são empregados, tais como: controles internos contábeis, financeiros, orçamentários, administrativos, operacionais etc. De outra forma, estes conjuntos podem vir a constituir dois grandes grupos: os controles internos contábeis, englobando aqueles voltados à salvaguarda dos bens, direitos e obrigações e à fidedignidade dos registros financeiros, e os controles internos administrativos, que visam garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da Administração (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 20).

A expressão controle interno pode ser entendida como a conjunção de todos os procedimentos de controle exercidos de forma isolada ou sistêmica no âmbito de uma organização, contrapondo-se ao termo controle externo.

Trata-se de uma conceituação bastante abrangente, em que, de imediato, se constata que o controle interno não se refere apenas aos enfoques diretamente relacionados às funções

de contabilidade e finanças, mas a todos os aspectos que envolvem as operações de uma organização.

Para Cruz e Glock (2007, p. 24):

O processo de controle interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão. (CRUZ e GLOCK, 2007, P. 24)

As atividades desenvolvidas pela Administração Pública devem ser devidamente controladas. Assim, cabe ao órgão designado na estrutura organizacional para responder por recursos humanos o exercício do controle sobre a observância das normas gerais que regulam a administração de pessoal.

Meireles (2009, p. 673) assim conceitua:

É aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratique. (MEIRELES, 2009, p. 673)

A questão chave está no fato de que essas atividades ocorram de forma coordenada, orientada e supervisionada, pressupondo-se, então, a existência de um núcleo central do sistema. A aferição, através de uma revisão e avaliação regular e independente de como funcionam os procedimentos de controle existentes nas atividades contábeis, financeiras, administrativas, operacionais e técnicas, em todas as áreas da organização, é executada através da atividade de auditoria que, por ser exercida internamente à organização, é denominada de auditoria interna.

Essa verificação pode ser desenvolvida sob os enfoques contábil, operacional ou de gestão, destacando-se, ainda, o segmento cada vez mais importante da auditoria em informática. Trata-se de um trabalho com predominância preventiva, cujo principal resultado é o fortalecimento do controle interno. Assim, essa tarefa integra o controle interno, sendo este um dos principais elementos, medindo e avaliando a efetividade dos demais controles como um serviço à Administração. Dessa forma, deve ser executada pelos técnicos da unidade central do sistema de controle interno. (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 27)

Ao serem examinadas as operações, através de procedimentos de auditoria interna, é exercida uma avaliação independente da adequação e eficácia do sistema de controle interno da organização. Assim, a atividade de auditoria interna traduz-se num serviço de apoio à administração, ou seja, passa a ser um elemento de controle, integrante do sistema, que mede e avalia os demais controles.

Conforme Cruz e Glock (2007), sua missão institucional básica será a de exercer controles essenciais e de avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos do Município. A finalidade básica é assegurar o fiel cumprimento dos dispositivos constitucionais, da Lei de

Responsabilidade Fiscal e demais legislações e a fidedignidade das informações constantes nos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Cabe destacar que, como responsável solidário, o servidor que responder pela unidade de coordenação do controle interno assina o Relatório de Gestão Fiscal, instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, certificando as informações relativas à pessoal, dívida, inscrição de despesas em restos a pagar e outras.

3 MÉTODO

O estudo é uma pesquisa social aplicada caracterizada em exploratória, descritiva e qualitativa, e realizada por meio de um estudo de caso. Conforme Gil (2010), o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa, que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

O caso a ser estudado ocorre na Diretoria de Serviços de Pessoal da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul, a qual é parte integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Administração.

Foram entrevistados quatro servidores que utilizam, de forma cotidiana, os controles internos na área de pessoal: o Diretor responsável pela Diretoria de Serviços de Pessoal, dois servidores ocupantes do cargo de escriturário, lotados na Diretoria de Serviços de Pessoal, e um técnico do órgão de Controle Interno do Município.

Os escriturários da Diretoria de Serviços de Pessoal foram identificados como E1 e E4, o Diretor responsável pela Diretoria de Serviços de Pessoal como E2 e o técnico do órgão de Controle Interno do Município como E3.

Adotou-se, também, como técnica de coleta de dados, a observação, realizada entre agosto de 2011 a novembro de 2011. Na observação registraram-se as rotinas das atividades realizadas na Diretoria de Serviços de Pessoal, em especial as rotinas de admissões, cadastramento, encaminhamento par lotação e lançamento de horas extras.

A análise documental também foi uma técnica de coleta de dados, como o estudo de vários documentos e as próprias entrevistas realizadas com servidores. Gil (2010) argumenta que a análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados para o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação, a interpretação, tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na Lei Municipal nº 5.557/2009, que estabeleceu a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, não definiu as atribuições da Diretoria de Serviços de Pessoal, tomou-se como base as atribuições das Chefias da Diretoria (de Pessoal e de Recursos Humanos, prevista na referida Lei Municipal), que são: coordenar e elaborar a execução da folha de pagamento; coordenar os processos administrativos de pessoal; coordenar o Departamento de Pessoal da Prefeitura; coordenar atividades voltadas para a capacitação dos servidores; auxiliar no acompanhamento da assiduidade; promover programas em favor da saúde dos funcionários (SANT'ANA DO LIVRAMENTO, 2009).

A Diretoria de Serviços de Pessoal é composta por uma Diretoria de Pessoal e uma Diretoria de Recursos Humanos. A pesquisa foi realizada a partir da estrutura da Diretoria de Serviços de Pessoal que conta com a seguinte composição: uma Diretoria de Pessoal, uma

Diretoria de Recursos Humanos, o Setor de Folha de Pagamento, o Setor de Expediente, o Setor de Admissões e Documentações, Setor de Registros e Atos Legais, Setor de Controle de Efetividade, embora não prevista em Lei ou organograma.

A partir da interpretação das atribuições das Chefias das Diretorias de Pessoal e de Recursos Humanos e da observação *in loco* propõe-se que seja adotado um organograma de modo que fique claro as responsabilidades e níveis de hierarquia aos servidores.

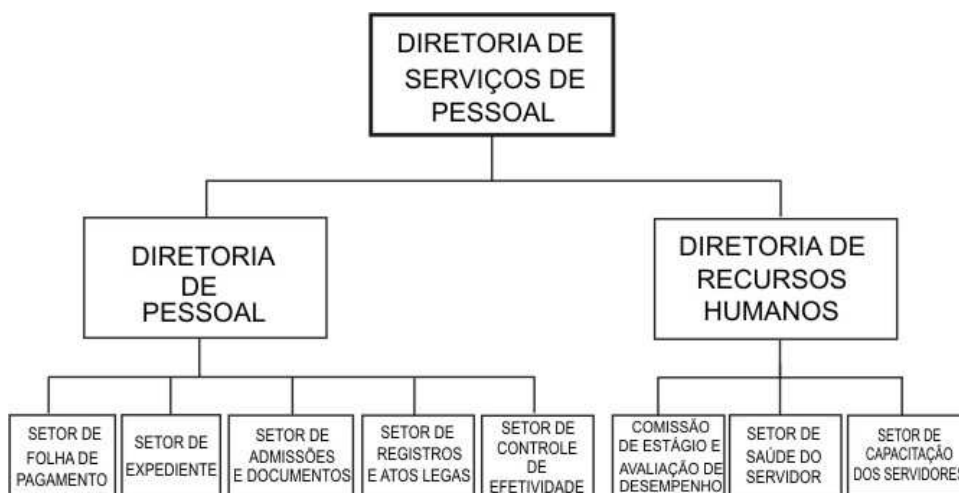


Figura 01: Organograma proposto para Diretoria de Serviços de Pessoal

Fonte: Elaborada pelos autores

Quanto à estrutura organizacional e às atribuições da Diretoria de Serviços de Pessoal, o E2 e o E3, assim se pronunciaram:

A Diretoria de Serviços de Pessoal está formalmente organizada como uma ‘Diretoria’, ou seja, como uma unidade administrativa de terceiro escalão, responsável pela coordenação e execução dos serviços relacionados preferencialmente com o público interno da organização (servidores). Conta com uma subunidade administrativa, o ‘Setor de Folha de Pagamento’, encarregado especificamente do controle e execução dos procedimentos relativos à disponibilização dos salários dos servidores da Prefeitura. Conta também formalmente com um ‘Setor de Expediente’, encarregado do controle do fluxo dos documentos que tramitam pela Diretoria, e com uma ‘Comissão Especial de Avaliação de Desempenho’, órgão responsável pelo acompanhamento da realização dos estágios probatórios. Informalmente verificam-se outras subdivisões organizacionais da Diretoria de Serviços de Pessoal, como os ‘Setores de Admissões e Documentação’, ‘Setor de Registros e Atos Legais e Assentamentos Funcionais’, e ‘Setor de Controle de Ponto, Frequência e Efetividade’, entre outros, não estando estes, porém, ainda, integrados formalmente na estrutura da Diretoria de Serviços de Pessoal (não há ainda Lei ou Decreto instituindo-os), mas sim em nível de planejamento para posterior implantação. (E2)

A legislação supracitada não estabelece as atribuições da Diretoria de Serviços de Pessoal. À chefia da Diretoria cabe coordenar e elaborar a execução da folha de pagamento, bem os processos administrativos de pessoal. No entanto, sabe-se da existência da Diretoria de Recursos Humanos, a qual cabe: a coordenação das atividades voltadas para a capacitação dos servidores; auxiliar no acompanhamento da assiduidade; promover programas em favor da saúde dos funcionários; exercer demais atividades correlatas ao cargo; porém, não se encontra ativa. (E3)

Da análise dos documentos, das respostas do E2 e do E3 e na observação *in loco* verificou-se que a Diretoria de Serviços de Pessoal tem sua estrutura organizacional estruturada, através da Lei Municipal nº 5.557/2009 com uma Diretoria de Pessoal, contando com duas subunidades: a Folha de Pagamento e o Setor de Expediente e a Diretoria de Recursos Humanos, que não foi implantada. Nascimento (2006, p. 3) afirma que “a organização administrativa refere-se ao ordenamento estrutural dos órgãos que compõe a administração pública”.

Quanto à questão da Diretoria de Serviços de Pessoal ter regulamentos/normas internas de procedimentos operacionais o E1 afirma que a Diretoria utiliza Ordens de Serviço, editadas pelo Poder Público Municipal e pela Legislação pertinentes à pessoal como: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Lei Orgânica Municipal, Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Pareceres dos órgãos de controle.

Da análise da resposta do E1 notou-se que Diretoria de Serviços de Pessoal utiliza regulamentos/normas de procedimentos operacionais em consonância ao que dizem Cruz e Glock (2007) de que os controles podem ser classificados como internos contábeis, aqueles voltados à salvaguarda dos bens, direitos e obrigações e controles internos administrativos, que visam garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da administração.

Quanto à questão sobre os procedimentos de controle interno da Diretoria de Serviços de Pessoal a respeito da ocupação de cargos/funções no poder executivo o E2 tem a seguinte visão.

Os procedimentos de controles internos relativos a ocupação de cargos ou funções no Poder Executivo geralmente decorrem de Lei. Assim, por exemplo, quando nomeamos um servidor, verificamos se a Lei que criou seu cargo ou função estabelece algum requisito específico para sua ocupação, por exemplo: nível de escolaridade, ou tipo de carteira de habilitação. Nesses casos são, então, solicitados documentos oficiais que demonstrem a regularidade dos referidos papéis ou que certifiquem a conformidade entre a situação da pessoa e as características previstas para o cargo/função. Especificamente falando com relação aos diversos tipos de vínculos possíveis de serem estabelecidos entre a Prefeitura e os servidores (cargos comissionados, estágios, cargos efetivos, contratos emergenciais, etc.), pode-se dizer que a cada espécie corresponde um tipo e um nível de controle mais ou menos específico, ainda que certos mecanismos de controle básicos (efetividade, por exemplo), sejam objeto de acompanhamento (com maior ou menor grau de flexibilidade) em todos os tipos de vínculo. (E2)

Da análise da resposta do E2, da observação *in loco* e da análise dos documentos, verifica-se que a Diretoria de Serviços de Pessoal utiliza ferramentas de controle, em harmonia com o que preceitua a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso II, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo, ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado e lei de livre nomeação e exoneração.

Quanto à questão se a Diretoria de Serviços de Pessoal tem controle sobre a ocupação de cargos e funções pelos servidores, o E1 informa que a Diretoria tem controle, via Estágio Probatório, dos servidores Estatutários, dentro do período do estágio, quanto aos cargos

celetistas e cargos em comissão não há controle por parte da Diretoria, somente por parte da Secretaria onde estiver lotado o servidor.

Da análise da resposta do E1, da análise documental e da observação *in loco* constatou-se que a Diretoria de Serviços de Pessoal exerce um controle parcial desta questão, considerando que este controle é exercido em parte. Cruz e Glock (2007) ensinam que através de auditorias internas é possível mitigar esses erros. Essa verificação pode ser feita sob os enfoques contábil, operacional ou de gestão. Trata-se de um trabalho com predominância preventiva, cujo principal resultado é o fortalecimento do controle interno. Já Bergue (2010) afirma que prover um cargo, emprego ou função pública significa ocupá-lo, dotando-o de um agente potencialmente capaz de executar as atividades a ele inerentes.

Quanto às questões sobre realização e pagamento de horas extras, horas extras excedentes e informação dessa irregularidade aos chefes imediatos, o E1 e o E3 assim declaram:

Os procedimentos para pagamento de horas extras é feita através de Homologação para Realização de Serviços Extraordinários (solicitação que os Secretários encaminham ao Prefeito, com o número de horas que os servidores irão executar, justificativa e período). Quanto ao controle das horas extras executadas e as horas extras pagas o setor de Folha de Pagamento possui um cadastro de horas excedentes em que é registrado as extras que os servidores tenham realizado além de sua Homologação (autorização). (E1)

A concessão de horas-extras está regrada nos arts. 58 a 60, da Lei Municipal 2.620/1990 – Estatuto do Servidor Público Municipal – bem como pela Ordem de Serviço nº 003/2011. O pagamento dos serviços dessa natureza é feito a partir do controle e verificação dos cartões-ponto dos servidores, pelo Setor de Folha de Pagamento, onde as horas trabalhadas devem ser registradas e autorizadas pelas chefias correspondentes. O Setor de Folha de Pagamento, quando da verificação dos cartões-ponto dos servidores, identifica os casos de realização de serviços extraordinários, além da homologação do Prefeito, e informa à Controladoria Municipal que, por sua vez, notifica a Chefia do Executivo para a tomada de providências. (E3)

Nota-se, através das respostas do E1 e do E3, e da análise documental que a Diretoria de Serviços de Pessoal realiza um controle do pagamento das horas extras, contudo, não há controle das horas extras realizadas, considerando que há um banco de horas extras excedentes (que registra as horas extras que o servidor executou além do permitido) que aumenta todos os meses e que a Folha de Pagamento, subunidade administrativa da Diretoria de Pessoal informa às instâncias superiores as irregularidades encontradas.

Na questão sobre servidores em desvios de função o E4 diz que a Diretoria de Serviços de Pessoal somente tem a informação se receber notificação/denúncia. Quanto recebe toma as providências necessárias a fim de que o servidor retorne à seu cargo de origem.

Cruz e Glock (2007) afirmam que controle interno deve ter caráter preventivo, exercido permanentemente, voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como auxiliar de gestão.

Quanto a questão sobre os controles internos utilizados pela Diretoria de Serviços de Pessoal são suficientes para mitigar erros e fraudes na área de pessoal, o E2 afirma que:

Penso que na maioria das vezes sim. Situações isoladas como erros no controle de documentação, dos pagamentos efetuados pela folha de pagamento, no encaminhamento de processos administrativos, ou mesmo no registro de horas extras ou desvios de função não podem ser considerados como regra geral ou como prática indiscriminada. Da mesma forma, o emprego de sistemas informatizados e das tecnologias da informação, como transmissão de arquivos e importações de dados, minimiza erros, e se bem controlados e checados, também de diversas espécies de fraudes. (E2)

Da análise da resposta do E2 sobre se os controles internos da Diretoria de Serviços de Pessoal são suficientes para mitigar erros e fraude nota-se que há controle, principalmente através do emprego de sistemas de informação que faz a crítica ao transmitir os dados.

Em relação a resistência de servidores e gestores aos controles internos o E3 e o E4 tem a seguinte visão sobre o tema:

Os controles internos são instituídos para identificar erros, corrigi-los e evitar que sejam repetidos. Nesse sentido, sempre haverá resistência por parte daqueles que são avessos à mudança, mesmo que positivas e necessárias, bem como daqueles que terão sua ineficiência, ineficácia e incapacidade claramente demonstradas. (E3)

Sim, há resistência por grande parte dos servidores que não gostam de ser controlados sob diversos aspectos como: cumprimento das atribuições do cargo atribuída ao serviço público, frequência ao serviço, pontualidade, entre outros. Esse fato pode ser explicado devido a uma questão cultural. (E4)

Nota-se, através da resposta do E3 e do E4, que a resistência aos controles internos instituídos pela Diretoria de Serviços de Pessoal, é de ordem cultural dos servidores municipais, frutos de uma administração com traços de patrimonialismo. Por sua vez, os gestores também têm resistências aos controles internos, sejam de ordem cultural sejam de ordem política, como fica demonstrado na resposta do E1 salientando que os gestores, na maioria dos casos, são políticos e vêem nos controles internos uma ingerência sobre suas atribuições em oposição a importância do controle interno.

Quanto às questões sobre os problemas de controles internos e a busca da melhoria da gestão da Diretoria de Serviços de Pessoal os entrevistados avaliam que os problemas são de qualificação dos recursos humanos à disposição da Diretoria de Serviços de Pessoal, a resistência aos controles, o quadro reduzido de servidores, a falta de comprometimento da alta administração, exemplificado pela manifestação do E2:

Penso que os maiores problemas de controles internos na Diretoria de Serviços de Pessoal dizem respeito ao reduzido quadro de servidores que possuímos, e que faz com que acumulemos muitas atribuições e responsabilidades, sem que possamos aperfeiçoar e dedicar uma maior e melhor atenção aos mecanismos de controles, ou estudar, planejar e desenvolver novos e inovadores mecanismos. Da mesma forma, acredito que uma cultura de bons e necessários controles internos, ainda que possa ser implantada isoladamente em determinado setor ou órgão com possibilidade de sucesso endêmico, somente será válida e funcionará efetivamente quando aplicada a toda a organização, indistintamente, e também se contar com o compromisso da Alta Administração, até por questões de hierarquia e para que não haja quebra de confiança ou desmoralização dos responsáveis de mais baixa hierarquia frente aos agentes políticos/autoridades administrativas. Fora isso, acredito que os melhores controles que podem existir são aqueles realizados pelo próprio servidor sobre sua atuação, ou seja, um controle subjetivo do servidor sobre suas ações e funções

objetivamente realizadas. Porém, tais níveis de controle ainda dependem, ao meu sentir, de uma melhor capacitação, qualificação e entendimento do servidor quanto a gestão pública, além de uma retomada ética no serviço, ou seja, uma repactuação de todos os agentes públicos com vista ao efetivo cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública. (E2)

Quanto como melhorar a gestão da Diretoria de Serviços de Pessoal, os entrevistados são unânimes em afirmar que a melhoria da estrutura da Diretoria de Serviços de Pessoal, a capacitação e qualificação, a valorização dos servidores, a adoção de controles mais efetivos, a definição da estrutura orgânica da Diretoria de Serviços de Pessoal, além do aumento do número de servidores no órgão, acrescente-se um melhor espaço físico, equipamentos e mobiliário.

Cruz e Glock (2007) afirmam que controles internos devem ser entendidos como qualquer ação tomada pela administração, tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais, para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas sejam atingidos.

A partir da observação *in loco* das atividades desenvolvidas na Diretoria de Serviços de Pessoal nota-se que, em função do número reduzido de servidores, são desenvolvidas apenas as atividades das rotinas diárias da Diretoria, não conseguindo tempo para o planejamento e execução de novas atividades inerentes aos controles internos. Abaixo apresenta-se um quadro com categorias e evidenciação de controles.

Nº	Categoria	Descrição	Controle
1	Legislação, normas e regulamentos	Legislações, normas e regulamentos que regem os procedimentos internos na Diretoria de Serviços de Pessoal.	Quanto a legislação, normas e regulamentos nos procedimentos internos, ficou evidenciando que há controle.
2	Admissão	É o ato pelo qual o servidor é admitido considerando as exigências legais.	Quanto ao ato de admissão ficou evidenciado que há controle.
3	Cadastramento no sistema	É o lançamento das informações concernentes aos servidores no sistema de administração de pessoal.	Quando do cadastramento dos servidores no sistema ficou evidenciado que há controle.
4	Lotação	É o ato que encaminha-se o servidor para a Secretaria a qual exercerá suas atribuições.	Quando do encaminhamento do servidor para a Secretaria, ficou evidenciado que há controle. Quando o servidor passa a exercer suas atribuições na Secretaria, não é mais possível identificar controle.
5	Lançamento de eventos	É o lançamento no sistema de administração de pessoal de eventos posterior a admissão, como: vencimentos, anuênios, insalubridade, periculosidade, entre outros, e em especial as horas extras.	Quando do lançamento dos eventos no sistema, ficou evidenciado que há controle. Quanto à realização de horas extras excedente ao autorizado, ficou evidente que não é respeitado o autorizado, caracterizando falta de controle.
6	Capacitação e qualificação	É a capacitação e qualificação dos servidores através de cursos e treinamentos.	Quanto a capacitação e qualificação a Diretoria de Serviços de Pessoal não dispõe de um programa dessa natureza para os servidores. Dessa forma não é possível identificar controle.
7	Cargos e funções irregulares	É o exercício de cargos e funções não compatíveis para as quais foram nomeados.	Quanto ao exercício de cargos e funções pelos servidores nas respectivas Secretarias a Diretoria de Serviços de Pessoal não realiza o acompanhamento. Dessa forma não é possível identificar controle.

8	Ações judiciais e apontamentos dos órgãos de controle	Demandas judiciais interpostas por servidores contra a Administração Municipal com relação à ocupação irregular de cargos e não pagamento de horas extras realizadas.	Quanto as ações judiciais a Diretoria de Serviços de Pessoal toma conhecimento somente após a tramitação da ação. Dessa forma não há controle prévio. Quanto aos apontamentos dos órgãos de Controle Interno, a Diretoria de Serviços de Pessoal toma conhecimento através dos relatórios de auditoria e toma providências, ficando evidenciado que há controle posterior.
9	Implementação de controles internos	Elaboração e implantação de procedimentos internos que abranjam as rotinas e fluxos na Diretoria de Serviços de Pessoal.	Quanto a regulamentação dos controles internos a Diretoria de Serviços de Pessoal dispõe Normas Internas, Ordens de Serviço, Pareceres da Procuradoria Jurídica e do Órgão de Controle Interno, ficando evidenciado que há controle.

Quadro 01: Categorias de análise em relação aos controles

Fonte: Elaborado pelos autores.

Da análise das categorias 1, 2, 3 e 9 que tratam de legislação, normas e regulamentos; admissão; cadastramento no sistema; e implementação de controles internos, respectivamente, nota-se que há controle por parte da Diretoria de Serviços de Pessoal, considerando que a Constituição Federal em seu art. 37, *caput*, assim define: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". Já Cruz e Glock (2007) acrescentam que controle interno caracteriza-se por qualquer atividade sistemática de um registro, consubstanciado em documentos e que o processo de controle interno deve preferencialmente ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão.

Da análise das categorias 4, 5 e 8, que tratam de lotação; lançamento de eventos; e ações judiciais e apontamentos dos órgãos de controle, respectivamente, nota-se que a Diretoria de Serviços de Pessoal possui um controle parcial considerando que há o controle no momento da lotação, no lançamento de eventos após a admissão e quando dos apontamentos dos órgãos de controle. No entanto, a Diretoria de Serviços de Pessoal, não possui controle quando do exercício das atividades do servidor nas secretarias, quando da realização das horas extras além do autorizado e quando do ingresso de ações judiciais por parte dos servidores. Neste momento fica evidenciado a falta de controles internos que venham a sanar ou mitigar essas situações.

Da análise das categorias 6 e 7, que tratam da capacitação e qualificação; e cargos e funções irregulares, nota-se que não há como identificar se há controle por parte da Diretoria de Serviços de Pessoal, pois esta não possui programa de capacitação e qualificação de servidores e não acompanha o exercício dos cargos e funções nas secretarias em contraste com o que afirma Bergue (2010) que gestão de pessoas é o esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas.

A Diretoria de Serviços de Pessoal, dentro de sua competência, utiliza-se de forma correta as ferramentas de controle interno, sendo eficiente, eficaz e efetiva em relação aos controles exercidos na Diretoria. A partir do momento em que o servidor passa à disposição das secretarias a Diretoria de Serviços de Pessoal não dispõe de ferramentas de controle interno para exercer o controle de forma eficiente, eficaz e efetiva, visto que os secretários,

gestores públicos, normalmente políticos, não têm a visão da importância dos controles internos no ciclo administrativo, o que acaba resultando em erros administrativos e desperdícios de recursos públicos, principalmente, com gastos em ações judiciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A área de pessoal pode desperdiçar recursos, principalmente com demandas trabalhistas, uma gestão de pessoas exercida de forma correta, com a adoção das ferramentas de controle, com certeza pode minimizar erros. Até mesmo porque os recursos à disposição das Administrações Públicas Municipais são, em via de regra, escassos e as demandas das comunidades são cada vez maiores, restando às administrações uma gestão que promova a eficiência (fazer mais com menos).

De posse das informações colhidas durante a realização do estudo, verificou-se que a Diretoria de Serviços de Pessoal executa de forma parcial o controle interno inerentes às suas atribuições. A Diretoria de Serviços de Pessoal apresenta algumas deficiências na gestão, tais como: estrutura organizacional defasada, falta de atribuições à Diretoria, espaço físico, equipamento e mobiliários inadequados, número reduzido de servidores à disposição da Diretoria, pouca disponibilidade de qualificação e capacitação aos servidores para o exercício de suas atividades. Percebe-se também resistência, tanto por parte dos servidores quanto por parte dos gestores, a adoção das ferramentas de controle e, principalmente a falta de comprometimento da Alta Administração quanto à implantação e respeito aos controles internos, dificultam sobremaneira o exercício da fase controle do ciclo administrativo.

Como resultado do estudo propõe-se correções como a reestruturação organizacional da Diretoria de Serviços de Pessoal. Principalmente com a implantação formal das subunidades da Diretoria de Pessoal e a implementação de fato da Diretoria de Recursos Humanos, com a criação de suas subunidades administrativas e a regulamentação em lei das atribuições da Diretoria de Serviços de Pessoal, a fim de que todos seus servidores tenham claro suas atribuições e níveis hierárquicos a que estão submetidos.

A readequação das instalações, equipamentos e mobiliários da Diretoria de Serviços de Pessoal, a disponibilização de cursos de qualificação e capacitação do quadro de servidores da Diretoria são necessários, pois só assim os servidores poderão exercer suas atividades com eficiência, eficácia e efetividade, que em última análise é o que a sociedade espera de um agente público. Como limitação da pesquisa tem-se a área de avaliação e acompanhamento dos servidores, bem como programas relacionados à qualidade de vida no trabalho, que são de responsabilidade da Diretoria de Recursos Humanos, a qual não foi objeto dessa pesquisa, pela falta de estruturação da mesma.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. Caxias do Sul: Educ, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANT'ANA DO LIVRAMENTO. **Lei nº 5.557**, de 27 de fevereiro de 2009. Estabelece a estrutura administrativa, o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Prefeitura Municipal, e dá outras providências. Sant'Ana do Livramento, 27 fev. 2009. Disponível em: <http://www.santanadolivramento.rs.gov.br/>. Acesso em: 06 out. 2011.