

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Análise de um Plano de Classificação de Cargos e Remuneração

BYRON TÔRRES DE FREITAS

I — INTRODUÇÃO

DE modo geral, pode-se dizer que a Mensagem n.º 40, de 1 de novembro de 1952, do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Niterói, é revolucionária.

Revolucionária sob o ponto de vista jurídico, porque contraria a Constituição Estadual e a Lei Orgânica das Municipalidades, e sob o ponto de vista técnico, conforme será demonstrado mais adiante.

Em suas linhas fundamentais, o proposto Plano de Classificação de Cargos deriva do sistema adotado na Administração Federal Norte-Americana, sem, todavia, a imprescindível adequação à realidade brasileira, ou mais especificamente, à situação da Municipalidade de Niterói.

Repetidos insucessos já nos deveriam ter prevenido contra a tendência de imitar, pura e simplesmente, o que se pratica, com sucesso, em outras nações. Planos, métodos e sistemas de reconhecida eficiência em outros países, aqui não conseguiram aclimatar-se e redundaram em estrondoso fracasso.

E' que os inovadores não levaram na devida conta fatores condicionantes de singular importância, como, por exemplo, as diferenças culturais, as possibilidades financeiras e a índole geral do povo brasileiro.

No presente caso, isto é, do Plano de Classificação de Cargos da Prefeitura Municipal de Niterói, examinemos, preliminarmente, o seu fundamento legal, ou, melhor, se os princípios em que se baseia guardam inteira concordância com a legislação vigente.

II — ANÁLISE JURÍDICA

Conforme se lê na introdução da Mensagem n.º 40, a base escolhida para o Plano foi o conjunto de deveres e responsabilidades inerentes a cada cargo.

Vejamos agora as definições constantes do Anteprojeto:

"Art. 9.º Cargo é um conjunto de deveres e responsabilidades atribuídos a uma pessoa, exigindo tempo integral ou parcial de trabalho.

Parágrafo 1.º

Parágrafo 2.º

Parágrafo 3.º Os cargos serão de provimento efetivo ou em comissão.

Art. 10. "Grupo" é um agregado de ocupações profissionais que apresentam entre si determinadas características comuns.

Art. 11. "Serviço" é um complexo de cargos agrupados segundo a natureza dos deveres e responsabilidades, a exigência de formação profissional ou objetivo a que visam."

Nada, portanto, de referência a carreiras. Há apenas cargos isolados articulados, cada um com uma progressão de vencimentos no tempo (art. 17, § 1.º).

No artigo 16 trata-se do sucedâneo das promoções, os acessos:

"Art. 16. Acesso é a elevação do ocupante de um cargo para outro com atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade.

Parágrafo 1.º. Os acessos processar-se-ão, exclusivamente, por meio de apuração objetiva do mérito — prova de habilitação ou conclusão de curso em regime de competição."

Destruiu, assim, o Plano o já tradicional instituto das *carreiras do serviço público*.

O que mui remotamente se pode achar semelhante a uma carreira é a *progressão do vencimento no tempo* (§ 1.º do art. 17 do Anteprojeto). Suponhamos, por exemplo, o cargo de Armazenista. De acordo com o Plano, está ele classificado no Serviço Administrativo e Fiscal, no 2.º grupo ocupacional — Administração de Material — e o seu número de ordem no grupo é 1. Assim, o símbolo representativo, o código, do cargo de Armazenista é o seguinte:

A. F. 2-1-3.

3 é seu padrão de vencimento, em cuja faixa de progressão há os seguintes valores em

cruzeiros (segundo se presume, porque a respectiva Tabela é omissa):

1.500,00 — 1.700,00 — 1.900,00 —
2.100,00 — 2.300,00.

O projeto de decreto, a ser expedido pelo Prefeito, estabelece, em seu art. 11, que as progressões (de vencimento) serão feitas, exclusivamente, por merecimento, *observado o interstício de dois anos*.

Voltando ao Armazenista, cuja *via-crucis* estamos seguindo, de dois em dois anos, por merecimento, na melhor das hipóteses, com uma sorte fenomenal, terá ele um aumento de Cr\$.. 200,00. Se tudo lhe correr muito favorável, ao fim de 8 anos a sua faixa de progressão lhe garantirá a bela soma de Cr\$ 800,00 sobre o padrão inicial.

Atingida a última progressão no seu cargo, poderá candidatar-se ao cargo de Almoxarife, que é assim classificado:

A. F. 2-2-8,

sendo o padrão 8 de Cr\$ 2.600,00.

Pretendendo um cargo de atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade, o nosso Armazenista será obrigado a se inscrever em concurso, em competição com outros candidatos, e mesmo assim só poderá conseguir inscrição se obtiver no seu cargo o grau de merecimento acima de 75 (art. 8.º do projeto de decreto executivo).

Resulta, de modo inequívoco, que o padrão de vencimento do cargo classificado de Armazenista é 3, e assim o declara o Plano, e o de Almoxarife é 8. Não se trata, evidentemente, de uma carreira de Armazenista e de uma carreira de Almoxarife, mas de cargos isolados de Armazenista e de Almoxarife.

Diz claramente o art. 18 do Anteprojeto que “os vencimentos e respectivas progressões obedecerão aos padrões estabelecidos na tabela que acompanha a presente lei e que substituirá a atual escala de padrões de vencimentos dos funcionários municipais.”

Os Estatutos dos Funcionários, da União e do Estado, dispõem que os cargos são *de carreira* ou *isolados*. São de carreira os que se integram em classes e correspondem a uma profissão. E ainda:

“Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimentos.”

“Carreira é um agrupamento de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento.”

O Plano extinguiu as carreiras e instituiu os grupos (grupos ocupacionais, na terminologia norte-americana). O grupo — diz o Anteprojeto — é um agregado de ocupações profissionais que apresentam, entre si, determinadas características comuns.

Um detalhe interessante e pitoresco: — o projeto de decreto executivo classificou no “Serviço Auxiliar”, no grupo de “Trabalhos Domésticos”, os cargos de Costureira — Lavadeira — Cozinheiro. Quais as *características comuns* entre as funções de costureira e cozinheiro que os inovadores descobriram? Os métodos de trabalho são diferentes, a matéria-prima é diferente (tecidos e alimentos), a forma de remuneração, na atividade particular, é diferente, porque a costureira — resultante do antigo artesanato — pode trabalhar por conta própria, mas o cozinheiro é normalmente um assalariado.

Isso, porém, é um detalhe entre numerosíssimos outros. O que é fora de dúvida é a extinção das carreiras, em seu conceito tradicional.

Aduzimos todos esses argumentos para deixar claro que o Plano eliminou as carreiras, implícita e explicitamente. Podia fazê-lo?

O art. 101 da Constituição Estadual, de 20 de junho de 1947, determina:

“As deliberações da Câmara Municipal, salvo os casos previstos nesta Constituição e na Lei Orgânica das Municipalidades

Dêsse modo, as Municipalidades estão adstritas aos mandamentos da Constituição Estadual e da Lei Orgânica das Municipalidades (Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948). A Municipalidade não pode deliberar contrariamente ao texto constitucional.

Dispõe a Constituição Estadual:

“Art. 111. A primeira investidura em cargo de carreira, e em outros que a lei determinar, efetuar-se-á mediante concurso, precedido de inspeção de saúde.”

Esse dispositivo consta também da Constituição Federal, de 1946, e foi reproduzido no art. 179 da Lei Orgânica das Municipalidades. Os legisladores da União e do Estado mantiveram, pois, em sua plenitude e na forma vigente, o sistema de carreiras no serviço público civil.

Preliminarmente, diante do exposto, o Plano de Classificação de Cargos, encaminhado pela Mensagem n.º 40, carece de apoio legal, pois contraria a Constituição do Estado.

III — ANÁLISE TÉCNICA

Antes de tudo, as definições. O que é um cargo? Segundo os autores TEAD e METCALF, “cargo é um conjunto de deveres, responsabilidades e atividades atribuídas a um indivíduo.” De *Ismar Baruch*: “um cargo é constituído de atribuição de funções e correspondente delegação de responsabilidade por autoridade competente e requer os serviços de um empregado.”

O Plano de Classificação em análise foi baseado no conjunto de deveres e responsabilidades inerentes a cada cargo. Está certo e ao seu autor só cabem louvores por esse critério adotado.

Discordamos, porém, da técnica de classificação, tal como é descrita na Mensagem n.º 40, em seu item 51:

“Encontrado qualquer servidor executando determinadas atribuições, com determinado padrão de vencimento, o seu enquadramento se fará automaticamente no cargo

resultante dessas atribuições e vencimento, sem se cogitar da situação pessoal do seu ocupante e dos seus possíveis direitos subjetivos a melhor situação."

"Encontrado executando determinadas atribuições". Mas isso é insignificativo. Um momento na vida funcional nada representa. Fica a técnica de classificação dependendo inteiramente do acaso. E esse acaso é que decidirá do enquadramento e da remuneração do servidor!

Na administração científica de pessoal, a pesquisa para classificação de cargos abrange:

- a) tipo de trabalho — tarefas marcantes, dificuldade, qualificações exigidas;
- b) supervisão ou autoridade a exercer;
- c) supervisão ou autoridade a sofrer.

A classificação compreende quatro fases:

I — elaboração do plano, confecção do questionário descritivo do trabalho e instrução aos funcionários que devem preenchê-lo;

II — coleta dos questionários;

III — exame do material recolhido e classificação dos cargos;

IV — revisão geral, em colaboração com os órgãos de pessoal, os chefes de serviço e os próprios funcionários.

Como vimos, a técnica de classificação de cargos exige uma equipe de analistas cuidadosamente preparada e não pode ser realizada com muita pressa. Eis por que a técnica descrita no item 51 da Mensagem n.º 40 não nos parece apropriada para estudo de tal envergadura.

Passemos, agora, ao sistema constante dos projetos encaminhados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Niterói, sistema que tem uma origem nobre, pois vem dos Estados Unidos da América.

Na Administração Federal Americana, "cada cargo é classificado de acordo com a respectiva finalidade", "ajustado" no "serviço" próprio, "grau" e "classe", segundo seu setor de atividade, grau de dificuldade dos respectivos deveres, nível de responsabilidade e exigências de qualificação.

Há 5 Serviços, que são as mais amplas divisões de cargos públicos e empregos correlatos: — O Serviço Profissional e Científico (P); o Serviço Subprofissional (SP); o Serviço Burocrático, Administrativo e Fiscal (CAP); o Serviço Custodial (CU); o Serviço Burocrático Mecânico (CM).

Cada um desses Serviços é dividido em níveis ou *graus*. O grau é a subdivisão de um serviço, compreendendo um ou mais cargos, para os quais sejam necessárias as mesmas qualificações básicas, com *igual remuneração*.

O plano de classificação norte-americano compreende a divisão:

- a) do sistema em "serviços"
- b) dos "serviços" em "grupos ocupacionais"

c) dos "grupos ocupacionais" em "séries"

d) das "séries" em "classes de cargos"

e) das "classes de cargos" em "cargos individuais".

Assim, o Serviço Profissional e Científico divide-se em 15 grupos ocupacionais, entre os quais citamos o grupo de Engenharia, o Jurídico, o Médico, o Hospitalar, etc.

Por sua vez, uma "série" de classes é uma subdivisão de um "grupo ocupacional", consistindo em uma ou mais classes de cargos semelhantes pela especialização, porém diferentes sob o ponto de vista da dificuldade ou responsabilidade de atribuições e, por conseguinte, em "grau". Exemplo: a Série de Engenharia Aeronáutica, com as seguintes classes:

Engenheiro aeronáutico praticante — P-1

Engenheiro aeronáutico assistente — P-2

Engenheiro aeronáutico ajudante — P-3

Engenheiro aeronáutico — P-4

Engenheiro aeronáutico mais antigo — P-5

1.º Engenheiro aeronáutico — P-6, etc.

No serviço civil norte-americano, a unidade de classificação é a *classe*. Um grupo de classes constitui uma *série*.

No serviço civil brasileiro, a unidade de classificação é a *carreira*. Não há gradação de responsabilidades entre as diversas classes de que se compõe uma carreira, ao contrário do sistema norte-americano. Assim, um ocupante de classe inicial de carreira pode desempenhar funções de maior responsabilidade do que um de classe final.

Essa classificação em "serviço" não é, aliás, novidade no Brasil. O D. S. P. do Estado do Rio de Janeiro já a adaptou do sistema federal norte-americano, mas em caráter restrito há quase uma década.

O Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado foi aprovado pelo Interventor Amaral Peixoto, com a expedição do Decreto n.º 2.000, de 27 de outubro de 1944, até hoje em plena vigência.

Para efeito de promoções (art. 33 do Regulamento acima citado), as carreiras existentes no serviço público estadual foram classificadas nos seguintes serviços:

1.º grupo — *serviço especializado* (advogado, engenheiro-agrônomo, contabilista, dentista, médico, engenheiro, técnico de educação, etc.).

2.º grupo — *serviço de rotina administrativa e fiscal* (agente fiscal, almoxarife, escrivão, dactilógrafo, oficial administrativo, etc.).

3.º grupo — *serviço subalterno* (carcereiro, contínuo, etc.).

4.º grupo — *serviço de artífice* (fotógrafo, mecânico, mestre de oficina).

Cada grupo tem um tratamento próprio, com o seu Boletim de Eficiência adequado, mas conservado o sistema de carreiras.

Noticiam os jornais cariocas ("Última Hora" e outros) que o novo Plano de Classificação de Cargos, que o Governo Federal está elaborando, mantém o sistema de carreiras, em sua composição atual, não procedendo, por conseguinte, a afirmativa contida no item 19 da Mensagem n.º 40.

O sistema proposto pelo Executivo Municipal de Niterói, se aprovado, embora sua flagrante inconstitucionalidade, trará as seguintes desvantagens:

I — falta de estímulo aos servidores, com seu prejuízo financeiro, o que faz prever diminuição da eficiência dos serviços;

II — desigualdade de tratamento entre os servidores e evidente injustiça social, que deve ser evitada nestes tempos de intranquilidade generalizada;

III — possibilidade de numerosos pedidos ao Judiciário para reparação de injustiças;

IV — extinção de funções de extranumerário, mas criação paradoxal da categoria de "pessoal transitório";

V — outorga compulsória das funções de chefia somente a ocupantes de cargos de padrões mais elevados, extinguindo-se, assim, o importante fator da "confiança";

VI — necessidade da manutenção de um movimentadíssimo e oneroso serviço de seleção de pessoal;

VII — confusão dos padrões de vencimento, com o regime das "faixas de progressão".

Dêsse último ponto, tratemos em seguida, ressaltando, antes, a curiosa circunstância de estar esse sistema de pagamento, com a denominada "faixa de progressão", em pleno vigor na Superintendência dos Serviços de Águas e Esgotos de Campos, mas produzindo tal confusão e interpenetração de valores de salários, que, segundo nos informam, a Comissão de Águas e Esgotos, autarquia à qual está subordinada aquela Superintendência, está estudando um sistema mais racional.

A remuneração, para reunir os requisitos necessários, deve ser:

- a) determinada previamente e fácil de calcular;
- b) invariável;
- c) segura e pronta.

Vejamos se o Plano de pagamento, com a faixa de progressão, permite determinar previamente a remuneração, que deverá ser fácil de calcular, segura e pronta.

Suponhamos o caso, por exemplo, do Armazenista, já citado neste artigo. O Armazenista tem a seguinte classificação, de acordo com o Plano em estudo:

A. F. 2-1-3,

sendo 3 o seu padrão de vencimento. Mas, qual o valor monetário, em cruzeiros, dêsse padrão?

Está criada aí a confusão. Porque o cargo *classificado* de Armazenista pode ser remunerado com os seguintes valores em cruzeiros:

1.500,00 — 1.700,00 — 1.900,00 — 2.100,00 — 2.300,00.

Um certo Armazenista (A. F. 2-1-3) quanto ganhará mesmo? 1.500 cruzeiros? 1.700 cruzeiros? 1.900 cruzeiros, 2.100 cruzeiros, 2.300 cruzeiros? Impossível saber-se, pois o plano de classificação é omissivo sobre matéria tão importante.

Um sistema de classificação e remuneração que permite tais dúvidas não pode ser adotado.

No Serviço Civil Fluminense não há essa indeterminação e variabilidade. Um oficial administrativo, classe L, percebe mesmo Cr\$. 4.400,00 por mês. Qualquer funcionário classificado no padrão L percebe Cr\$ 4.400,00, não oferecendo o assunto margem para maior indagação nos órgãos de pessoal.

Como elaborar-se o Orçamento da Prefeitura na base de um plano de remuneração de tal modo indefinido? Aliás, é de notar-se que as novas tabelas relativas ao Plano de Classificação proposto nada dizem a respeito da situação atual dos servidores. Quando o Executivo Estadual envia à Assembléia Legislativa uma proposta, parcial ou total, de reestruturação ou reajustamento, faz acompanhar a respectiva Mensagem de tabelas com a situação atual e a situação que deseja. Só assim podem os membros do corpo legislativo formar uma idéia verdadeira e real da medida pleiteada pelo Executivo.

Outro exemplo sugestivo da singularidade do Plano é o que passamos a mostrar. Quem perceberá mais? Um Técnico de Serviços Elétricos (T. P. 3-5-12) ou um Dactilógrafo (A. F. 4-2-8)? O padrão 12 vale Cr\$ 4.000,00; o padrão 8 vale Cr\$ 2.600,00. A primeira conclusão é a de que o Técnico de Serviços Elétricos ganha mais do que o Dactilógrafo.

Aí intervém a "faixa de progressão" e iguala tudo. Os dois funcionários, classificados tão diferentemente, podem perceber os mesmos vencimentos.

E' que a faixa de progressão faz tábua rasa da técnica do plano de remuneração.

Com efeito, o plano de remuneração deverá consultar:

- a) custo de vida local;
- b) salário geralmente pago em serviços semelhantes;
- c) *standar* de vida justo e razoável;
- d) risco e dificuldade do trabalho;
- e) habilitação exigida e treino especial requerido;
- f) facilidade de promoção;
- g) disponibilidade financeira da administração.

Este último elemento, que é o mais importante e decisivo, não foi considerado pelos inovadores. A disponibilidade financeira da Administração é o principal fator em qualquer plano de reforma ou reestruturação. De que serve elaborar-se um plano suntuoso, se não há recursos financeiros para executá-lo? O técnico planeja à vontade, mas quem paga as suas fantasias é o contribuinte, escorchado cada vez mais.

IV — CONCLUSÃO

Designado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para atender a uma solicitação da Ilustre Câmara Municipal de Niterói, recebemos, para estudo, os processos relativos à Mensagem n.º 40 e ao projeto de reajustamento de

vencimentos e salários dos servidores municipais, de autoria do Senhor Vereador Álvaro Caetano, com o Substitutivo da Comissão de Finanças.

O projeto Álvaro Caetano guarda as linhas gerais do reajustamento dos servidores estaduais, mas os valores dos padrões de vencimentos e salários, constantes do substitutivo da Comissão de Finanças, parecem harmonizar-se melhor com a disponibilidade financeira da Municipalidade. Para o estudo de ambos os trabalhos, continuamos à disposição da Câmara Municipal.

Concluindo, opinamos que o Plano de Classificação de Cargos, proposto na Mensagem n.º 40, é insustentável sob o ponto de vista técnico e jurídico, sendo, pois, aconselhável o estudo do Substitutivo da Comissão de Finanças.