



Gestão de Carreiras e a Ascensão Funcional

Uma contribuição ao debate do III Fórum Nacional
das Comissões Internas de Supervisão

Carlos Maldonado

Advertências e premissas necessárias ao debate

- Para debater com efetividade a estrutura, o desenvolvimento e a ascensão funcional no âmbito da gestão das carreiras da administração pública é necessário:
 - Haver carreiras, de fato, a gerir ou, a intenção de implantação destas e, para tanto, debater e conhecer o modelo de Estado e de gestão necessário aos desafios deste momento histórico.
 - Contar com regime jurídico adequado à boa gestão das relações de poder e de conflito típicas do dia-a-dia das instituições públicas, que via de regra, são sistemas complexos de gestão, dada a diversidade da sua abrangência e os controles necessários ao funcionamento republicano do Estado brasileiro.

Advertências e premissas necessárias ao debate

- Carreira é instrumento de gestão de pessoal. É meio e não fim. Não pode prescindir da identidade institucional e da definição de metas e objetivos estratégicos;
- O debate de carreira e seus instrumentos necessita a assunção de compromissos programáticos, a escolha de modo de gestão e a opção por um processo dinâmico de carreira no lugar de um simples agregado de cargos e salários;
- O debate que se impõe quando da escolha dos instrumentos de carreira é, também, o de modelo de Estado e gestão.

Gerir para quê e para quem?

Estado como Problema

Estado como Solução

✓ Orientação Fiscal

- ✓ Globalização: abertura, integração e competitividade
- ✓ **Ingovernabilidade: excesso de demandas e restrições fiscais**
- ✓ Estado mínimo regulador e maior autonomia do mercado e sociedade civil
- ✓ **Responsabilidade fiscal sem exigências de realização de direitos**

✓ Orientação para os direitos e o desenvolvimento

- ✓ Desenvolvimento nacional integrado e instituições republicanas fortalecidas
- ✓ **Desafios sociais: pobreza, desigualdade e realização de direitos**
- ✓ Estado-rede concertador, ativador e direcionador das capacidades econômicas e da sociedade civil
- ✓ **Responsabilidade social pela realização de direitos com seriedade fiscal**

Gerir para quê e para quem?

Estado como Problema

Estado como Solução

✓ Agenda negativa

- ✓ Enxugamento: pessoas e de organizações

- ✓ Desestatização: privatização, devolução, terceirização etc.

- ✓ Baixa participação social e fortalecimento dos órgãos de superestrutura

✓ Agenda positiva

- ✓ Fortalecimento e (re)composição das instituições estatais

- ✓ Políticas sociais ativas e fortalecimento do investimento social e em infra-estrutura

- ✓ Participação popular efetiva e mobilização para a solidariedade

Pressupostos e Paradigmas: uma síntese possível

- ✓ **Ambiente público;**
- ✓ **Usuário e suas necessidades;**
 - ✓ **Desconcentração de poder;**
- ✓ **Planejamento participativo;**
 - ✓ **Controle público e social das ações;**
- ✓ **Valorização do servidor**

A carreira e os cargos nela contidos

➤ Até a edição da CF de 1988, desde a carta de 1934 a exigência do concurso público resumia-se ao provimento do primeiro cargo público, o que implicava na existência de duas formas de provimento, a originária e a derivada, que pressupunha a mudança de cargo, através de diversos institutos: transferência, acesso, ascensão, readaptação, entre outros.

➤ CF de 1934, Art. 170. § 2º. *“A primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, effectuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos”*;

➤ CF de 1937, Art. 156. b) *“A primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos”*;

A carreira e os cargos nela contidos

- **CF de 1946, Art. 186.** *“A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”;*
- **CF de 1967, Art. 95. § 1º.** *“A nomeação para cargo público exige de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos”;*
- **Emenda Constitucional de 1969, Art. 97. § 1º.** *“A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei”;*
- **CF 88, art. 37. (...) 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.*

A carreira e os cargos nela contidos

➔ Não é mais possível haver carreira que contenha mais de um cargo e pressuponha a passagem de um para outro, através de mecanismos internos, pois a forma derivada de provimento tornou-se inconstitucional, exceção feita neste caso aos institutos jurídicos da PROMOÇÃO e da READAPTAÇÃO.

➔ A simplificação de que cargo e profissão são sinônimos, resta superada e deve dar lugar a um conceito de cargo que abarque diversas atividades profissionais, especialidades e postos de trabalho, de forma que a hipótese de desenvolvimento profissional, essência de qualquer carreira, deixe de ser uma aspiração e torne-se uma realidade.

➔ Há que ressaltar que a Constituição Federal de 1988, da mesma forma que acabou com o provimento derivado, resolveu garantir aos servidores públicos a existência de carreira baseada no mérito e na capacitação profissional.

A carreira e os cargos nela contidos

→ A previsão constitucional de carreira nasce também em 1934 e continua na Constituição de 1988, como se observa nas seguintes redações:

“art. 37, IV - durante o prazo (...) aquele aprovado em concurso público (...) será convocado (...) para assumir cargo ou emprego, na carreira”.

“art. 39, §2º (...) constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção na carreira (...)”.

Ressalte-se que a recente decisão - ainda liminar - do STF reconstituiu o texto original do *caput* do art. 39 da CF o que implica na obrigação constitucional da adoção de carreira e de um regime jurídico único na administração pública.

A carreira e os cargos nela contidos

→ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(Redação original da CF 88 - atualmente em vigor)

→ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998)

(Vide ADIN nº 2.135-4).

A carreira e os cargos nela contidos

- Cargo é conceitualmente mais amplo que profissão, entretanto, não há o que impeça de trabalhar o conceito de forma reduzida, como já se pratica, em muitos lugares.
- Assim sendo neste caso específico, trata-se de uma opção e não um imposição, que busca respeitar a cultura organizacional existente, não só na atividade pública como na sociedade.
- É possível optar por um ou mais cargos que, ao abarcar as diversas atividades profissionais, técnicas e administrativas de nível básico e intermediário, possibilitam ao servidor a construção de uma carreira que lhe permita evoluir profissionalmente ao longo dos anos, mediante a sua capacidade e o estímulo contido nos programas de avaliação de desempenho e de capacitação e aperfeiçoamento da instituição.

A ascensão funcional e os cargos

- Ascensão funcional implica a mudança de cargo e eventualmente de área de atuação e/ou de carreira.
- Atualmente tal possibilidade de crescimento funcional não é possível, restando como possibilidade exclusiva a mudança de especialidade dentro do mesmo cargo e, ainda, assim limitada aos graus de escolaridade: Educação Básica e Nível Superior.
- Há em tramitação na Câmara dos Deputados algumas propostas de emenda constitucional que merecem análise.

As Propostas de Emenda Constitucional

➤ PEC 257/1995.

➤ A Proposta de Emenda à Constituição nº. 257, de 1995, de iniciativa do nobre Deputado JOÃO PIZZOLATTI e outros, pretende alterar a redação do inciso II do art. 37 do texto constitucional para instituir, como exceção à regra geral de investidura em cargo ou emprego público mediante concurso, a **possibilidade de promoções internas, efetuadas de acordo com os critérios estabelecidos nos planos de carreira dos servidores;**

➤ Admitida para tramitação pela CCJR da Câmara dos Deputados sem recurso ao Plenário.

As Propostas de Emenda Constitucional

→ Tramitam junto com a PEC 257/95:

→ PEC nº. 456, de 1997, que tendo por objetivo proibir a prática do nepotismo, veda a nomeação para cargo em comissão, de direção, de chefia ou de representação na administração direta, indireta e fundacional, de cônjuges, companheiros (as) ou parentes até terceiro grau de detentores de mandatos, em suas respectivas áreas de atuação;

→ PEC nº. 248, de 2000, que propõe a vedação de cobrança de taxa de inscrição ou de qualquer outro encargo financeiro de candidato cuja renda familiar seja igual ou inferior a três salários mínimos.

→ Admitidas para tramitação pela CCJR da Câmara dos Deputados sem recurso ao Plenário.

As Propostas de Emenda Constitucional

→ Tramitam junto com a PEC 257/95:

- PEC nº. 265, de 2000, que visa permitir a investidura em cargo público por **ascensão e acesso funcionais internos**, cumpridas as exigências que estabelece;
- PEC nº. 206, de 2003, que prevê a possibilidade de **preenchimento de trinta por cento das vagas para cargos públicos mediante processo seletivo interno ou concurso interno**, desde que os candidatos tenham ingressado no serviço público por concurso externo ou tenham exercido cargos comissionados, de nível superior, por período igual ou superior a dez anos;
- **Decidida a inadmissibilidade das emendas pela CCJR da Câmara dos Deputados sem recurso ao Plenário.**

As Propostas de Emenda Constitucional

➤ **Tramitam junto com a PEC 257/95:**

➤ **PEC nº. 34, de 2007, que cogita da possibilidade de ascensão funcional no serviço público mediante concurso interno, preserva a obrigatoriedade do concurso público para o ingresso no serviço público .**

➤ **Admitida para tramitação pela CCJR da Câmara dos Deputados sem recurso ao Plenário.**

Situação de tramitação das PEC

-4/9/2007 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC):

-Aprovado o Parecer;

-13/9/2007 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)

-Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania publicado no DCD de 14/09/07, PÁG 46790 COL 01, Letra A.

-20/11/2007 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

-Proposições sujeitas a arquivamento, nos termos do art. 54, combinado com o § 4º do art. 58 do RICD: PEC 265/2000 E PEC 206/2003, APENSADAS, COM PARECER PELA INADMISSIBILIDADE. Prazo para apresentação de recurso, nos termos do § 1º do art. 58 do RICD (5 sessões ordinárias a partir

Situação de tramitação das PEC

→ 4/12/2007 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

→ Encerramento automático do Prazo de Recurso. Não foram apresentados recursos.

→ 5/12/2007 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

→ Desapensação da PEC 265/00 , em face de seu arquivamento, nos termos do § 4º do artigo 58 do RICD.

→ Atualmente está na COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) aguardando encaminhamento.

O Conteúdo da PEC 34/2007

○ Art. 1º. O art. 37 da Constituição federal passa a vigorar com a seguinte redação:

● “Art. 37.

○ I -

○ II - observado o disposto no § 13, a primeira investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

○

O Conteúdo da PEC 34/2007

- § 13 - Poderão, na forma da lei, participar de concurso interno de provas ou de provas e títulos para ascensão funcional todos os servidores investidos em cargos público efetivo, observando-se o seguinte:
 - I - somente poderão participar do concurso interno os servidores investidos em cargo público efetivo da mesma esfera de Poder do órgão que realizar o certame e que comprovem o respectivo exercício efetivo, há pelo menos dez anos, no último cargo ocupado no momento da inscrição;
 - II - observada a escolaridade exigida para o cargo, o concurso interno para ascensão funcional terá igual grau de complexidade do concurso público;
 - III - não preenchidas as vagas após a realização do concurso interno, as remanescentes deverão ser preenchidas mediante a realização imediata de concurso público.

O Conteúdo da PEC 34/2007

- § 14 - Cabe ao Poder Judiciário declarar a nulidade do concurso interno a que se refere o artigo anterior, caso seu procedimento ou suas questões não sejam:
 - I - compatíveis com os cargos em disputa; ou
 - II - equivalentes aos utilizados nos concursos públicos a que se refere o inciso II deste artigo para os mesmos cargos.”
- Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Substitutivo do 1º relator na CCJR

- “Art. 37.
 - I -
 - II - a primeira investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
 - III - o provimento em cargo dentro da mesma carreira ou em cargo de carreira diversa, dentro de um mesmo poder, esfera de governo e área finalística será por habilitação e classificação em concurso interno de provas e títulos para ascensão funcional, com caráter classificatório e eliminatório, limitada a cinquenta por cento da totalidade das vagas, na forma a ser fixada nas Diretrizes de Planos de Carreira - DPC.

Substitutivo do 1º relator na CCJR

- “Art. 37.
 - IV - poderão concorrer á ascensão funcional prevista no Inciso anterior todos os servidores providos em cargo público efetivo ou emprego público permanente, desde que preencham as seguintes condições mínimas:
 - a) comprovem o exercício de pelo menos 10 (dez) anos de serviço público federal, estadual, municipal ou prestado ao Distrito Federal, vinculado a órgãos ou entidades da administração pública direta, autarquias, fundações públicas, agências reguladoras, empresas públicas ou sociedades de economia mista;
 - b) comprovem estar em efetivo exercício há pelo menos 5 (cinco) anos no ultimo cargo ou emprego público permanente ocupado no momento da inscrição;

Substitutivo do 1º relator na CCJR

○ “Art.

37.

- V - os concursos internos de ascensão funcional serão organizados adotando-se igual grau de complexidade aplicado ao concurso público externo voltado ao provimento das vagas remanescentes;

- VI - não supridas as vagas reservadas ao concurso interno de ascensão funcional, estas serão revertidas para o concurso externo realizado, convocando-se os aprovados na ordem de classificação;

- VII - a inobservância aos requisitos e condições previstas nos Incisos III a VI anteriores implicará em grave irregularidade administrativa, sujeitando o servidor beneficiado e a autoridade responsável à pena de demissão do serviço público.”

Substitutivo do 1º relator na CCJR

○ Art.

39.

○ “§ 1º As carreiras serão estruturadas em um ou mais cargos ou empregos públicos de caráter permanente, caso em que terão atribuições escalonadas por graus ascendentes de complexidade das atividades desenvolvidas.

○ § 2º As promoções ao longo da carreira serão reguladas contemplando critérios objetivos de avaliação de mérito, experiência, formação e aperfeiçoamento.”

○ Art. 2º O Poder Executivo regulamentará, mediante lei específica a ser enviada ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o disposto nos dispositivos constitucionais modificados ou acrescentados por esta Emenda;

○ Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Estrutura dos Cargos

Quadro de Pessoal

Cargo

Ambiente Organizacional ou Áreas de atividade

Especialidade

Classe

Nível de Capacitação

Padrão de vencimento

Função desenvolvimento da estrutura dos cargos

➔ Para melhor compreensão da estrutura dos cargos, podemos classificar os seus elementos segundo a função e, neste sentido, encontramos duas:

➔ a de desenvolvimento e a de hierarquia.

➔ Na função desenvolvimento, destinada à identificação das atividades desenvolvidas, seja no plano individual, seja no âmbito coletivo, encontramos dois elementos da estrutura. São eles:

➔ **A área de atividade ou ambiente organizacional:**

Elemento organizativo do fazer coletivo, corresponde a uma área específica de atuação do servidor no cumprimento das atividades do órgão, e é constituído por um conjunto de especialidades.

➔ **A especialidade:** Equivale à atividade profissional singular. É através da especialidade que se realiza individualmente o conjunto de atividades de um cargo “amplo” ou de alguns dos cargos conhecidos, a exemplo dos médicos e professores

Função hierarquia da estrutura dos cargos

➤ Na função hierarquia, considerada a identificação das atividades, temos três elementos da estrutura destinados à identificação do servidor na malha hierárquica da carreira:

➤ **As classes:** estrutura destinada a agregar atividades de mesmo nível hierárquico;

➤ **Os níveis de capacitação:** compõem via de regra cada classe e identificam os servidores com maior titulação profissional.

➤ **Os padrões de vencimento.**

Sistema de Progressões

- ✓ Sistema de progressões é o conjunto lógico e harmônico de diversos tipos de progressão adotados pela carreira.
 - ✓ Há diversos exemplos de mecanismos de desenvolvimento dos servidores que não constituem um sistema;
 - ✓ A maioria considera o tempo de serviço através de adicional, a titulação formal através de adicional ou gratificação e o mérito através de progressão)
 - ✓ Os sistemas existentes trabalham, em sua maioria, com dois tipos de progressão combinados e/ou complementares. Alguns, mais recentes, optaram por trabalhar com três formas de progressão.

Progressão por tempo de serviço

- ✓ Progressão por tempo de serviço ocorre quando o servidor progride de um padrão de vencimento para outro em razão do tempo de efetivo exercício;
 - ✓ Em muitos lugares esta forma de desenvolvimento é substituída pelo Adicional por Tempo de Serviço;
 - ✓ Há contradição de fato quando progressões por tempo de serviço e por mérito convivem num mesmo sistema, pois quando as duas razões promovem o servidor em direção ao fim da carreira, não há sentido em apurar o mérito, pois com ele ou não, é possível evoluir;

Progressão Funcional e por Titulação

➤ A progressão funcional ocorrerá na medida em que a instituição, identificar a necessidade de profissionais em determinado ambiente organizacional e especialidade respeitando-se os seguintes requisitos:

➤ Existência de disponibilidade orçamentária;

Aproveitamento dos servidores habilitados na ordem de classificação do banco de capacitados para a especialidade e ambiente organizacional em questão.

➤ A progressão por titulação profissional é a passagem do servidor público, de um nível de capacitação para outro da mesma classe, atendidos os requisitos instituídos pela legislação e os pressupostos e cargas horárias contidas no regulamento.

Progressão por Mérito

- Haverá progressão por mérito profissional a cada XX anos de efetivo exercício, desde que:
 - O servidor público integrante da carreira, apresente resultado satisfatório, na média das avaliações de desempenho anuais ocorridas ao longo do período;
 - Segundo os mecanismos e os critérios previstos no programa de avaliação de desempenho disciplinado na lei da carreira.

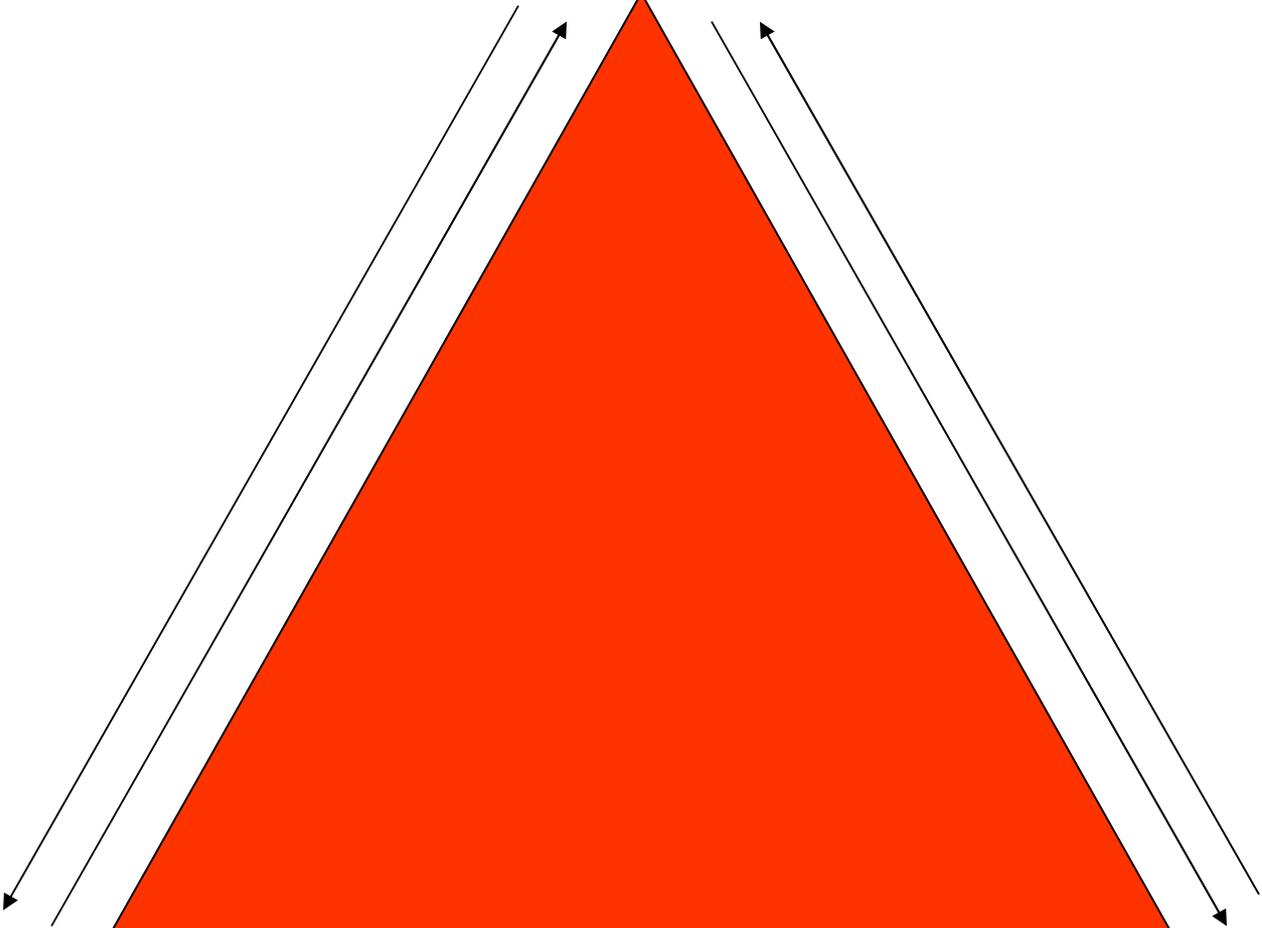
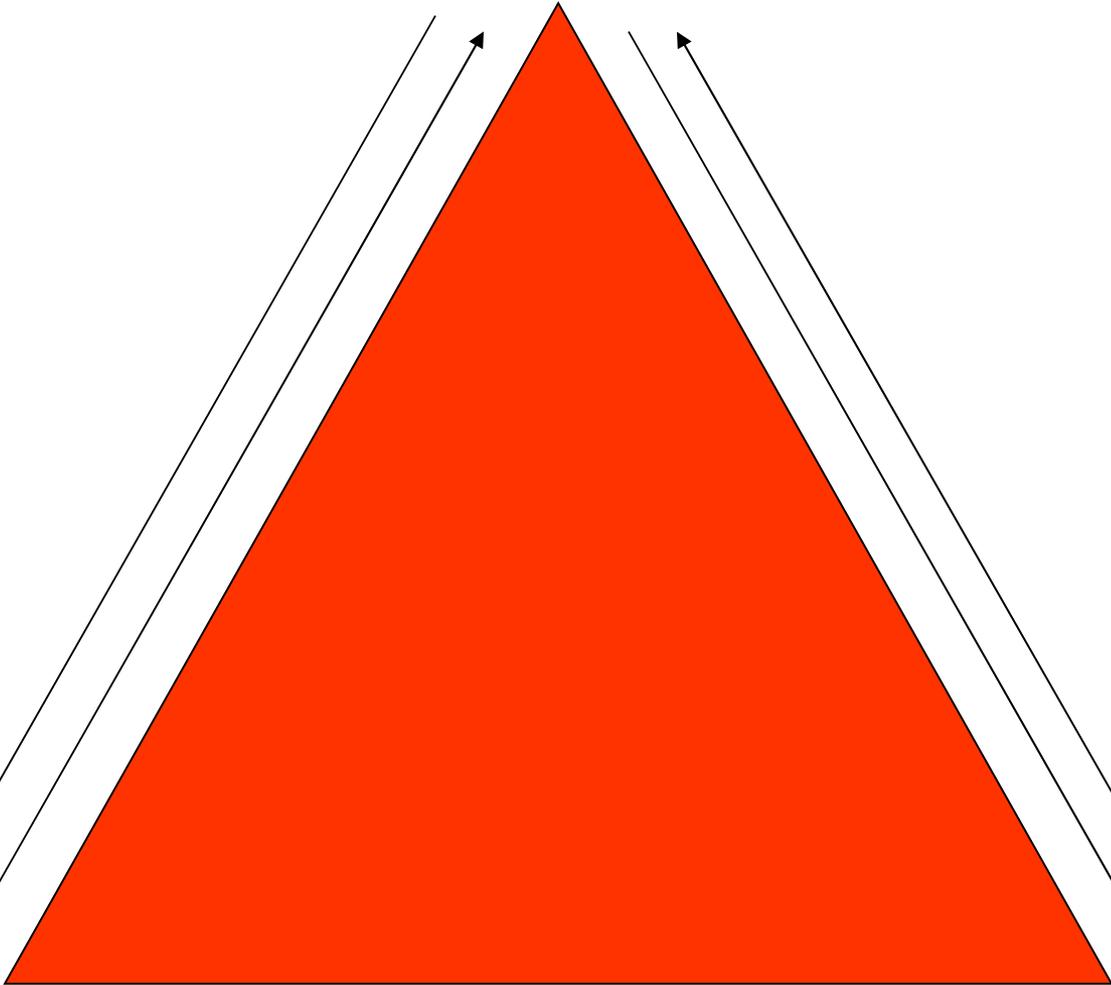
- Na progressão por mérito profissional, o servidor público, ocupante de um dos cargos efetivos, será posicionado no padrão de vencimento imediatamente subsequente ao que ocupava, mantidos, se houver: o nível de capacitação, a classe e o ambiente organizacional.

Estrutura hierárquica necessária

Estrutura propícia à adoção de sistemas de progressão com mais de duas formas de desenvolvimento

Classe				Classe			
Níveis de Capacitação							
1							
2	1						
3	2	1					
4	3	2					
5	4	3	1				
6	5	4	2				
7	6	5	3	1			
8	7	6	4	2	1		
9	8	7	5	3	2	1	
	9	8	6	4	3	2	1
		9	7	5	4	3	2

Planejamento



Capacitação

Avaliação

