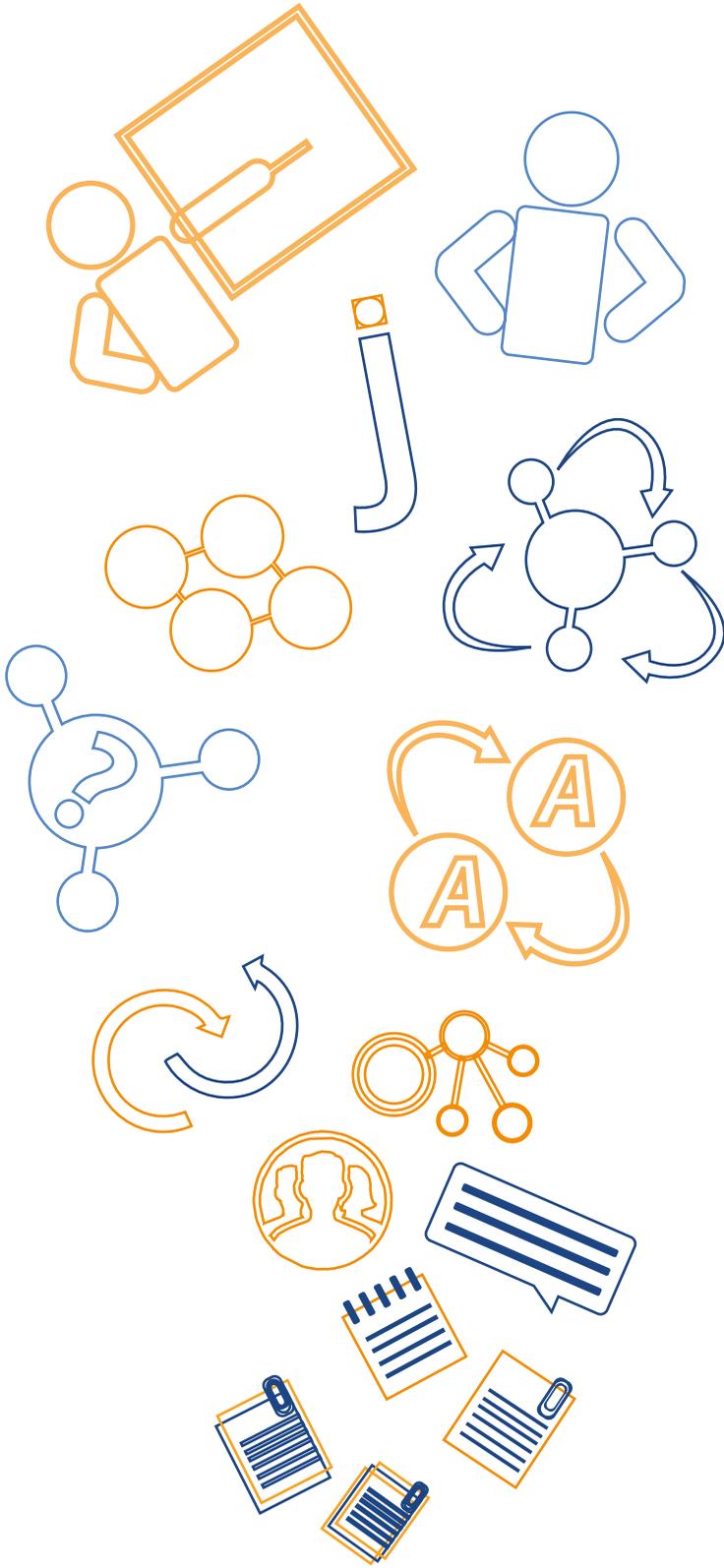


Cartilha de  
**EQUILÍBRIO FISCAL**  
—— Diagnóstico da Folha de Pagamento



**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável



# EXPEDIENTE

## **DIRETORA-PRESIDENTE**

Regina Célia Esteves de Siqueira

## **COORDENAÇÃO GERAL**

Patricia Loyola

Clarissa Malinverni

## **CONTEÚDO E PESQUISA**

Álvaro Barros Modesto

Dayane Reis

Ligia Perissinoto Martins

Ana Luisa Andrez Caldeca

Gabriela Nery Rossi Leão

## **COLABORAÇÃO**

Welerson Cavalieri (Falconi - Consultores de Resultado)

Izabela Murici (Falconi - Consultores de Resultado)

Kelvia Bomtempo (Falconi – Consultores de Resultado)

## **REDAÇÃO**

Álvaro Barros Modesto

## **REVISÃO**

Carolina Loyelo

Paula Fontenelle (FSB Comunicação)

Fernando Junqueira (FSB Comunicação)

## **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Val Reis e Anderson Barboza (Eros Interativa)

## **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS:**

### **Prefeitura Municipal de Juiz de Fora**

Andréia Madeira Goreske

Luciana de Oliveira Costa

### **Prefeitura Municipal de Teresina**

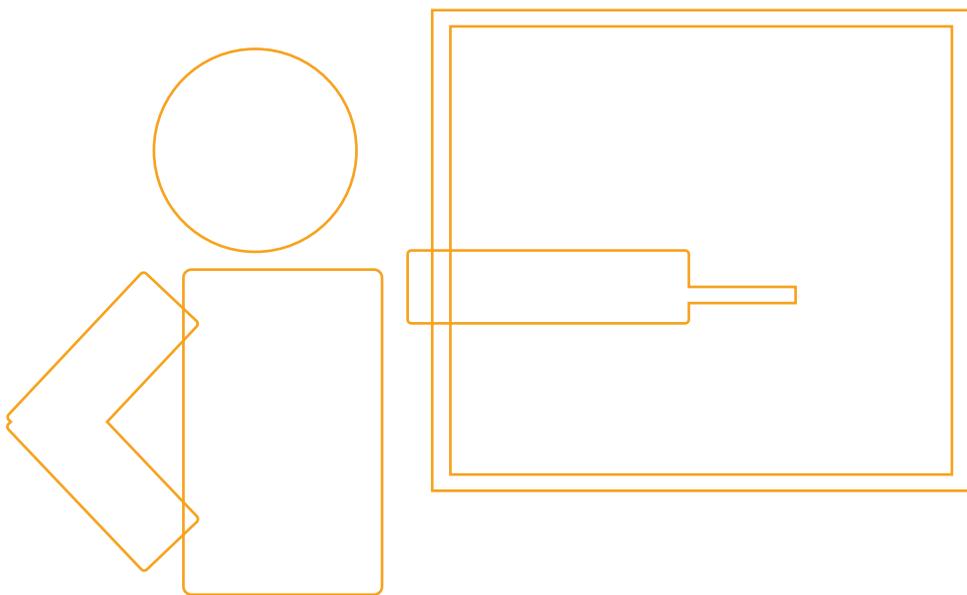
Jalisson Hidd

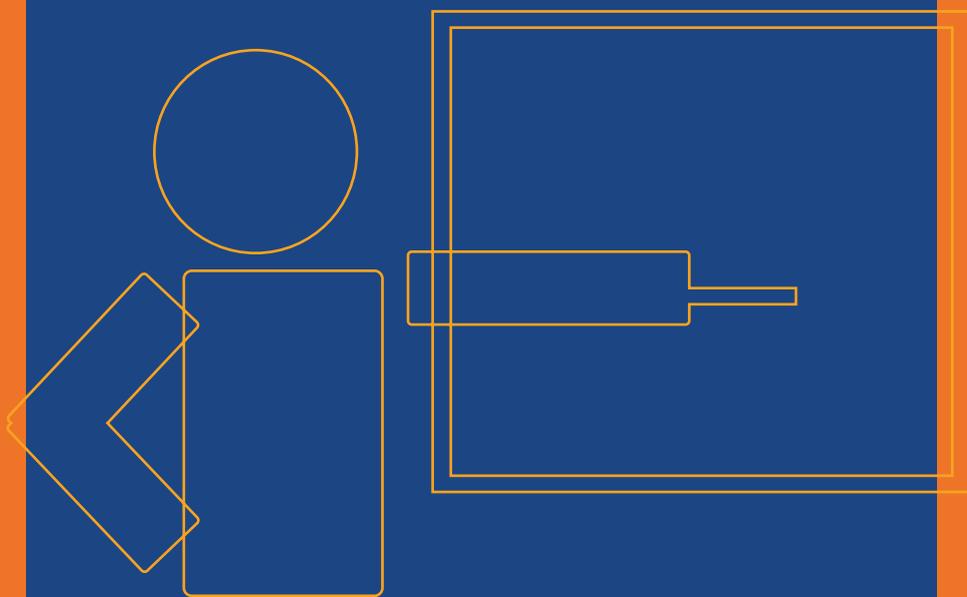
Ricardo Teixeira de Carvalho Júnior

### **Prefeitura Municipal de Itirapina**

Thiago Pedrino Simão







# APRESENTAÇÃO

# CARTILHA DE EQUILÍBRIO FISCAL

## DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO



A busca pelo equilíbrio das contas públicas ainda é um dos grandes desafios dos gestores das cidades brasileiras, ainda mais considerando o cenário econômico de quedas de arrecadação e, conseqüentemente, orçamentos menores. Com isso, faz-se necessária a reavaliação de processos internos da gestão pública para se atingir uma maior eficiência no emprego dos recursos e se evitar quaisquer prejuízos à população. O município precisa envolver todos os servidores na busca pelo mesmo objetivo: o equilíbrio fiscal. Com o propósito de melhorar as finanças públicas a partir da redução de despesas, sem redução na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, o programa **Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável** deu origem à frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal. O programa aposta na união entre sociedade civil, iniciativa privada e setor público para aprimorar a gestão e os serviços públicos oferecidos aos brasileiros.

Para disseminar as práticas e resultados da frente surgiu a **Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal: Diagnóstico da Folha de Pagamento**, resultado da captura e da sistematização das experiências nesta frente, durante mais de dois anos de atuação do programa.

Além deste material, a Comunitas conta com edições de cartilhas referentes a outras frentes de atuação do programa Juntos, sempre com o intuito de compartilhar as boas práticas desenvolvidas. Nosso grande objetivo é que as cidades possam replicar essas ações sem a participação direta da Comunitas ou de nossos parceiros técnicos. E, acima de tudo, sem a necessidade de fazer parte da nossa rede. Porque contribuir para o desenvolvimento do Brasil é o compromisso que nos guia.



*A frente de Equilíbrio Fiscal – Diagnóstico da Folha de Pagamento, executada em dois municípios da rede – Juiz de Fora (MG) e em processo de replicação para Teresina (PI) – propõe uma melhora no processo de folha de pagamento da prefeitura, a partir da identificação de oportunidades e redução de inconsistências.*

*Regina Célia Esteves de Siqueira  
Diretora-Presidente da Comunitas*

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO **05**

---

## QUEM SOMOS **09**

---

Por que sistematizar? 10

Usos da Cartilha 12

O que é Diagnóstico da Folha de Pagamento? 14

Por que Diagnóstico da Folha de Pagamento? 15

## PESSOAS **19**

---

Por que Diagnóstico da Folha de Pagamento? 20

Sistemática de Acompanhamento 22

Papéis e Responsabilidades 24

Sustentabilidade 26

## METODOLOGIA **29**

---

Diagnóstico 30

Controle e Captura de Resultados 40

Replicabilidade 46

## TECNOLOGIA **49**

---

## GLOSSÁRIO **53**

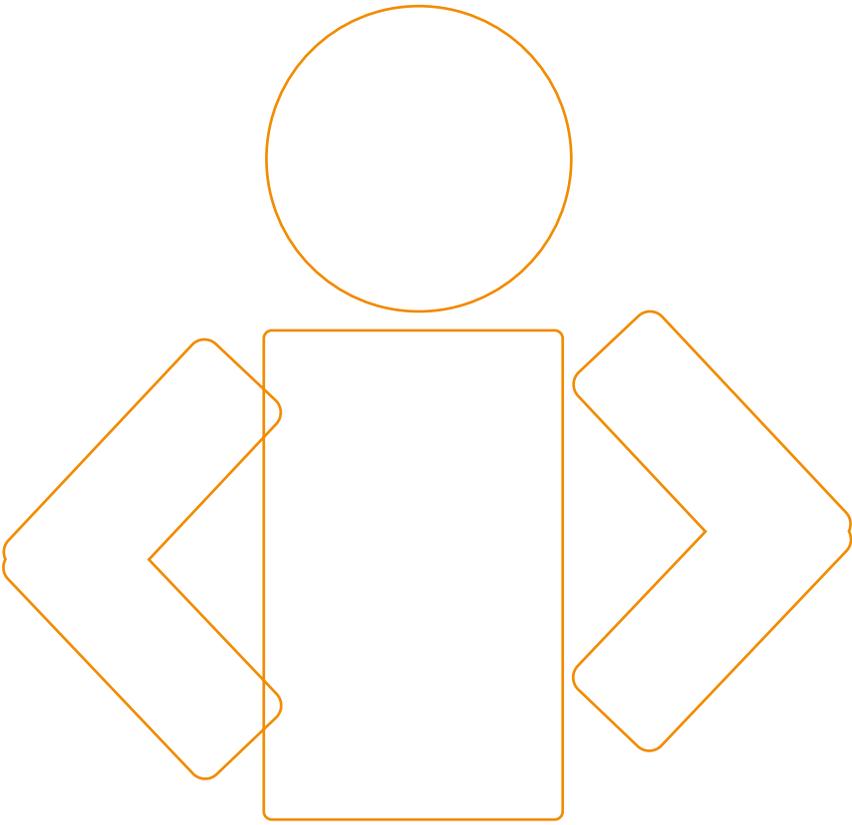
---

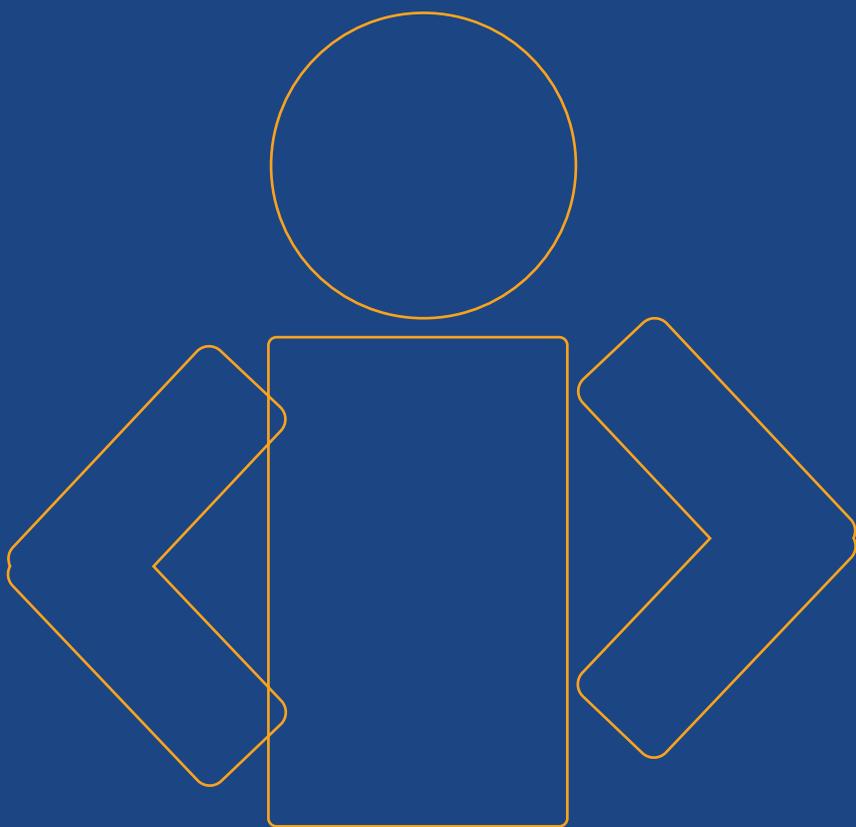
## RECOMENDAÇÕES GERAIS **57**

---

## REFERÊNCIAS **61**

---





**QUEM SOMOS**

## QUEM SOMOS



A **Comunitas** é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Por meio do envolvimento de diversos atores, estimula e fomenta ações conjuntas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável. A organização conta com o apoio e a liderança de grandes empresas, engajadas em suas várias frentes de atuação, dentre elas, o *Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável*.

O *Juntos* é um programa de aprimoramento da gestão pública criado com foco nos

governos municipais, esferas administrativas mais próximas da população. Seu maior objetivo é investir em parcerias inovadoras entre o setor público, o privado e a sociedade civil para, desta forma, fortalecer a gestão pública, promover o desenvolvimento local e melhorar os serviços à comunidade.

Atualmente o programa é desenvolvido em doze municípios brasileiros: Campinas (SP), Paraty (RJ), Pelotas (RS), Santos (SP), Juiz de Fora (MG), Teresina (PI), Curitiba (PR) e Itirapina (SP) - em modelo de consórcio com as cidades de Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos, todas no interior paulista.

## Por que Sistematizar?

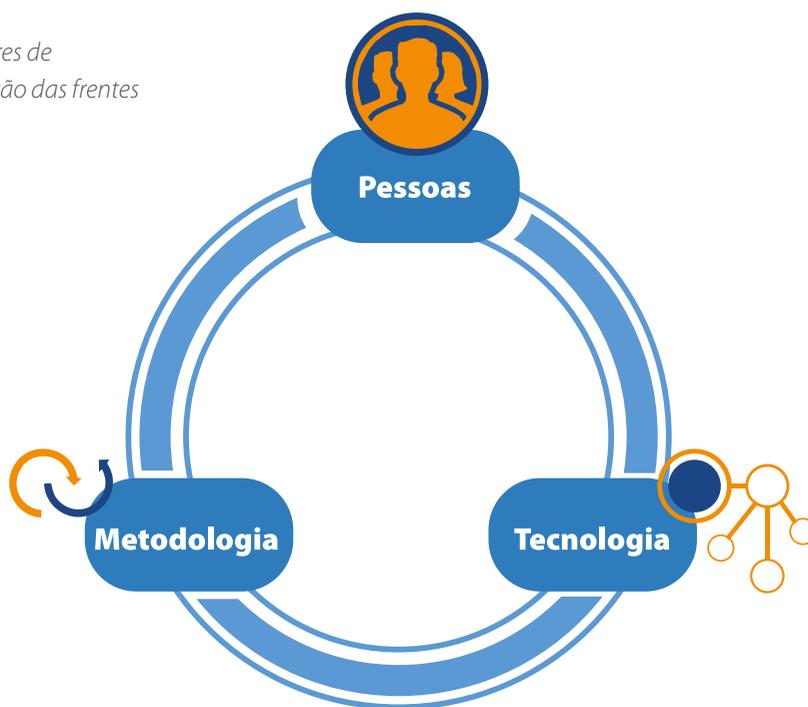
Com o objetivo de disseminar e replicar boas práticas, a Comunitas idealizou a frente de Sistematização. Suas ações, dentre outras, estão em resgatar, ordenar, interpretar e analisar as iniciativas pactuadas pela governança, lideradas pela **Comunitas** e executadas por nossos parceiros técnicos. Dessa forma, as iniciativas cocriadas serão replicadas para outros municípios, ganhando escala e ampliando o seu impacto. São buscadas alternativas criativas e práticas que possam ser levadas adiante e implementadas em municípios com as mais variadas

características territoriais, geográficas e populacionais, sem intermédio da Comunitas e do programa *Juntos*.

Assim, será possível capturar experiências já mobilizadas pelo programa, facilitando o diálogo entre as prefeituras para que as ações bem sucedidas em um município possam ser implementadas pelos demais e dar continuidade nas ações de maneira sustentável.

A sistematização das frentes do programa baseia-se nos seguintes pilares:

**Figura.** Pilares de sistematização das frentes



**Pessoas:** são as responsáveis por decidir e executar a frente, incluem servidores, secretários, prefeitos e, também, a equipe da **Comunitas**. É a partir desse pilar que a sustentabilidade da frente é consolidada. São essas pessoas envolvidas que recebem o conhecimento metodológico e aprendem a utilizar a tecnologia.

**Metodologia:** é o método desenvolvido com a tecnologia, para aprimorar a gestão. A metodologia é ensinada e transferida para os servidores e secretários municipais durante a execução da frente. A sustentabilidade só é bem-sucedida se os processos forem bem assimilados. Para o Diagnóstico da Folha de Pagamento, os detentores da metodologia são os consultores do parceiro técnico que atuam no município ou a prefeitura que dissemina a técnica para a outra;

**Tecnologia:** é o meio para apropriação da metodologia pelos servidores e secretários. Pode ser desde um sistema que executa cálculos para análise de metas até uma plataforma cocriada. A tecnologia é um meio de inovação, pois facilita e permite eficiência e acompanhamento de métricas e resultados. Ela também fornece novos canais de comunicação com a população, consequentemente, aumenta a transparência e controle social. Ferramentas de acompanhamento de projetos, *softwares*, servidores de dados, entre outros, são considerados tecnologias que auxiliam na execução e apuração da frente.

# USOS DA CARTILHA



A **Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal: Diagnóstico da Folha de Pagamento** foi desenvolvida para disseminar conhecimento e sugerir alternativas para municípios que desejam se inspirar nessas boas práticas. Entre os públicos-alvo e usos da cartilha estão:

## PREFEITO E SECRETÁRIOS

- fonte para divulgação de informações sobre a frente para opinião pública;
- referência para secretários e prefeitos;
- informativo sobre nível de comprometimento, requisitos tecnológicos e perfis necessários para composição das equipes de execução das atividades;

## SERVIDORES PÚBLICOS

- material de apoio para implantação da frente no município;
- informativo dos resultados atingidos por municípios;
- informativo sobre papéis, responsabilidades e conhecimentos técnicos necessários para atuação na frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento.

## EXECUTIVOS SOCIAIS

- informativo sobre a realização da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento nos municípios de Juiz de Fora e Teresina;
- guia para compreensão da metodologia empregada pelo parceiro técnico e Comunitas nos municípios;
- inspiração para criação ou adaptação de programas.

## LÍDERES EMPRESARIAIS

- informativo sobre os resultados e boas práticas da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento nos municípios de Juiz de Fora e Teresina;
- material de suporte na cocriação de estratégias;

## PÚBLICO EM GERAL

- informativo sobre a Comunitas e o programa *Juntos* para o Desenvolvimento Sustentável e as ações desempenhadas para melhorar as contas públicas dos municípios da rede;
- divulgação para prefeituras fora da rede iniciativas positivas e que podem ser aplicadas com ou sem o apoio da Comunitas.
- Material de apoio na disseminação do tema, visando o controle social e a sustentabilidade das ações desenvolvidas nas prefeituras

## O QUE É DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO?

A frente de **Equilíbrio Fiscal - Diagnóstico da Folha de Pagamento** (ou apenas Diagnóstico da Folha de Pagamento) está inserida no pilar de Gestão do programa *Juntos*, que identifica as inconsistências da folha de pagamento da prefeitura e elabora plano de ação para capturar as oportunidades encontradas.

O sistema remuneratório dos servidores é complexo e é constituído por diversas regulamentações. A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal são alguns exemplos de **legislação federal** que versam acerca do pagamento dos servidores públicos e, também dos limites e impacto que a folha de pagamento pode causar no orçamento da União, Estados e Municípios. No âmbito municipal, há ainda a Lei Orgânica do Município, Plano de Cargos e Salários, Estatuto do Servidor, dentre outras regulamentações que estabelecem o quadro administrativo e as funções dos servidores, tais como, mas não se limitando, as resoluções e portarias.

Em linhas gerais, o servidor recebe uma remuneração, que é a soma do seu vencimento com as vantagens pecuniárias adquiridas. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Vantagens pecuniárias são os acréscimos de pagamento do funcionário, concedidas de maneira definitiva ou transitória, por decorrência do tempo de serviço, ou por desempenho

de funções especiais, ou por condições anormais em que se realiza o serviço, ou, por fim, as condições pessoais do servidor. Além de vencimento e remuneração, algumas categorias de servidores recebem o subsídio, que consiste em um pagamento fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Recebem subsídios os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, membros do Judiciário e os Secretários Estaduais e Municipais.

Também são considerados na decomposição da folha as categorizações e o enquadramento dos servidores, tais como: servidores estatutários ou celetistas, servidores do quadro da Administração Direta ou Indireta, aposentados ou da ativa, servidores de carreira e comissionados, etc. Os responsáveis pelo pagamento necessitam que a informações estejam detalhadas e atualizadas para que o processo seja eficiente e sem inconsistências.

Nos municípios, o teto salarial é estabelecido pelo subsídio recebido pelo prefeito, sendo que nos Estados e na União varia de acordo com os poderes do agente público com cargo mais elevado naquele âmbito <sup>1</sup>.

Nesse interim, surge a necessidade de que a folha de pagamento não tenha inconsistências, evitando custos não obrigatórios ou desnecessários e até

# O QUE É DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO?



reduções do quadro, de forma que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja cumprida sem prejuízos de serviços aos cidadãos. Fazer mais (quantidade) e melhor (qualidade) com menos (recursos), promovendo prestação de serviços à comunidade e satisfação do servidor.

O Diagnóstico da Folha consiste em se avaliar diversas linhas de análise, reduzindo gargalos e falhas nos processos, proporcionando eficiência no emprego dos recursos orçamentários. Dentre ações que podem resultar da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento estão a criação de rotina de acompanhamento dos indicadores de processo da folha de pagamento; estabelecer,

implementar e regulamentar gestão de atestados; modificar decreto de lei orgânica; entre outras.

O Diagnóstico da Folha de Pagamentos foi realizado em um município da rede Juntos, Juiz de Fora, com a Falconi Consultores de Resultados como parceira técnica da Comunitas.

O objetivo desta cartilha não é descrever toda a metodologia, mas sim referenciar conceitos pertinentes para a replicabilidade da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento para outras cidades e também os diferenciais da abordagem do programa *Juntos*.

<sup>1</sup> O teto nos Estados e Distrito Federal dependerá do Poder a que estiver vinculado o agente. Dessa forma, no Executivo, o subsídio do Governador; para o Legislativo, os subsídios dos Deputados e, para o Judiciário, os subsídios dos Desembargadores, vinculados estes a 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do STF. Ao Ministério Público, às Procuradorias e Defensorias Públicas são aplicáveis as mesmas regras próprias do Judiciário.

## POR QUE DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO?

A frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento surgiu como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal em Juiz de Fora. A intenção inicial era uma análise aprofundada das despesas com pessoal para identificar eventuais inconsistências e, conseqüentemente, reduzir os gastos para cumprimento da Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF) e contribuir com a cultura de redução de despesas já iniciada pelo Equilíbrio Fiscal. Havia interesse em se encontrar oportunidades de melhoria do processo de folha de pagamento, mas também oportunidades de redução de gastos sem impactar ou prejudicar os servidores municipais.

É importante salientar que a Cartilha de Replicabilidade – Diagnóstico da Folha de Pagamento é um anexo ao material já publicado sobre Equilíbrio Fiscal. O material pode ser lido de maneira independente, mas para mais esclarecimentos ele deve ser utilizado em conjunto com a publicação anterior. A Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal 2ª edição está disponível no link: <http://comunitas.org/juntos/cartilhas-de-replicabilidade-do-juntos/>

A frente teve início em abril/15 e se encerrou no início de julho/15 e ficou sob a liderança da Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH), que faz parte do Comitê Gestor<sup>2</sup> do município. A secretaria é responsável pela coordenação da folha de aproximadamente 80% dos servidores públicos municipais de Juiz de Fora, que possui quase 14.000 funcionários. Os pagamentos dos servidores ligados

à Administração Indireta<sup>3</sup> não estão sob a coordenação da SARH, mas os órgãos responsáveis também foram envolvidos na frente.

O objetivo da frente foi analisar o processo de pagamento de folha e seus resultados, buscando inconsistências e melhorias na eficiência das ações que compõem o fluxo.

<sup>2</sup>O Comitê Gestor é um dos responsáveis pela coordenação do projeto nos municípios. É um grupo formado por secretários municipais. Mais informações no tópico “Papéis e responsabilidades”.

<sup>3</sup>Órgãos da Administração Indireta envolvidos na frente em Juiz de Fora: DEMLURB (Departamento Municipal de Limpeza Urbana), EMPAV (Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização), EMCASA (Empresa Regional de Habitação) e FUNALFA (Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage).

# POR QUE DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO?



- Entradas (Qualidade e Prazo da Informação)
- Ferramentas (Manual X Sistemas)
- Regras Internas (Procedimentos)
- Regras Externas (Legislação)
- Saídas (Qualidade e Prazo das Informações)



**Figura.** Fluxo do processo de pagamento da folha do serviço público e as análises previstas pela frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento

As metas de redução das despesas da frente, considerando a Administração Direta e Indireta foi acordada para R\$7,04 milhões, equivalente à 1,4% de todos os gastos com folha de pagamento da prefeitura. A previsão é que a meta seja alcançada até Dez/16. As

ações chegaram a envolver 55 servidores do município. Além das metas, outro impacto previsto foi a mudança de cultura dos servidores para a busca de benefícios para a prefeitura e para os cidadãos.

Andreia Goreske, secretária de Administração e Recursos Humanos de Juiz de Fora, considera que o objetivo da frente não é tirar qualquer benefício dos servidores, mas sim valorizar e evitar que inconsistências prejudiquem a folha de pagamento do município.

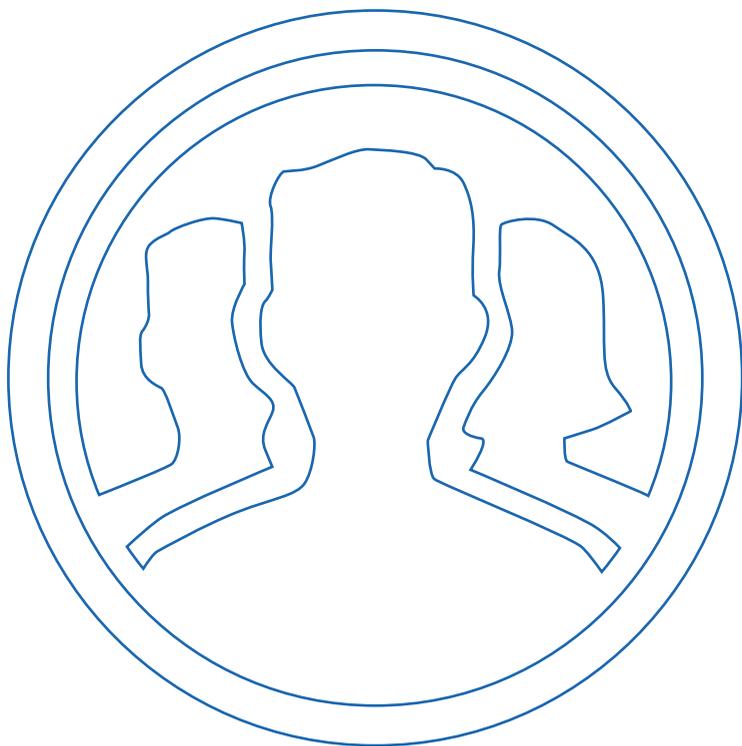
Alguns resultados realizados pela frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento em Juiz de Fora:

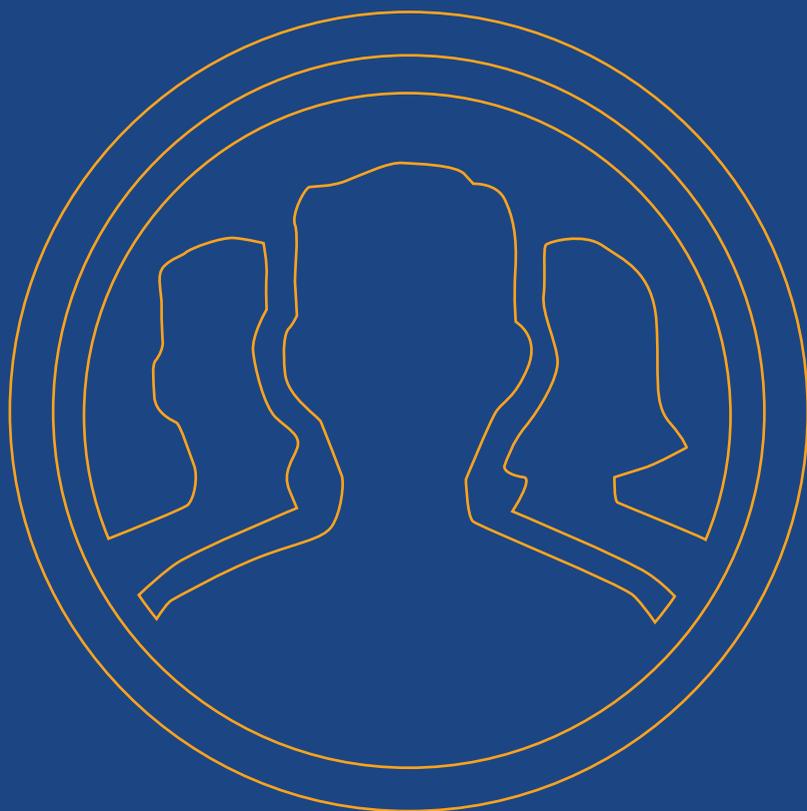
- Servidores que foram contratados inicialmente para atuar na zona rural do município, mas que estavam atuando na zona urbana e continuavam recebendo a gratificação da zona rural;

- Identificação e correção da relação de funcionários que recebiam adicionais de insalubridade ou periculosidade, mas que já estavam alocados em outras funções;
- Maior controle e critério no pagamento de gratificações que não são obrigatórias;
- Introdução da biometria em unidades de saúde e em órgãos da Administração Indireta.

Em Juiz de Fora foram analisadas 23 linhas de fatores geradores de inconsistências na folha de pagamentos. Os cinco pacotes mais representativos, que representam 80% da meta identificada para a frente, foram: licenças médicas, Conformidade de nº de cargos comissionados, Hora Extra, Zona Rural e Pagamento a Exonerados. O detalhamento das linhas de análise encontram-se no tópico Diagnóstico, no capítulo de metodologia.

O andamento e resultados da frente de Diagnóstico de Folha de Pagamento foram informados pelo Gestão Inteligente, que é uma estratégia para comunicar os benefícios das ações para o servidor e município. São utilizados cartazes, *newsletters*, cartilhas informativas, gestão à vista entre outros meios de comunicação.





**PESSOAS**

# POR QUE DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO?



Para o bom andamento da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, o relacionamento e o engajamento das pessoas envolvidas são fundamentais. Com isso, é necessário que os participantes conheçam e se localizem dentro da governança. Comunicação transparente, treinamentos bem desenvolvidos e papéis e responsabilidades bem definidos, essa é a forma para atingir os melhores resultados. Nos tópicos seguintes serão apresentados o modelo de governança, a sistemática de acompanhamento, as funções, os perfis, a sustentabilidade e a sucessão para a execução das atividades.

## Modelo de Governança

O desempenho de uma organização é melhorado a partir do foco em seus principais desafios, considerando três níveis de gestão: estratégico, tático e operacional. A partir deles são definidos o acompanhamento e a decisão. No nível mais alto – o estratégico

– são definidos os principais objetivos e é realizado o planejamento; o nível intermediário é o tático, em que são definidas as diretrizes e é realizado o gerenciamento das ações; o último nível é o operacional, em que é acompanhada a rotina.



*Figura. Diferenças entre os níveis de gestão*

O fluxo de informações é realizado duplamente, um de cima para baixo e outro de baixo para cima. Por exemplo, as diretrizes e validações são definidas pelo nível estratégico e desdobradas nos níveis seguintes; enquanto as análises e ações são executadas pelo operacional e sobem para outros níveis. Além da própria estrutura que organiza a governança, esta também é composta por políticas, sistemas e os processos de decisão.

# SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO



Assim como na frente de Equilíbrio Fiscal, para um acompanhamento consistente das ações da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, foi desenvolvida uma sistemática de reuniões divididas por níveis – chamados de N3, N2 e N1. Cada um desses está condicionado a um grau de decisão: o N3 é o operacional, o N2 é o tático e o N1 o estratégico. A sistemática é considerada uma das principais inovações do processo, pois gera integração de processos que anteriormente trabalhavam de forma isolada.

Essas reuniões devem ocorrer mensalmente, sempre em sequência, de acordo com o grau decisório – primeiro N3, depois N2 e, por último, N1. A organização dessas reuniões deve ser feita pelos multiplicadores, sob a coordenação do comitê responsável pela

frente, que atua em paralelo com o Comitê Gestor no município. A equipe da Comunitas, para acompanhamento das frentes nos programas da sua rede de municípios, costumeiramente participa das reuniões de N2 e N1, mas também pode participar das reuniões de N3, quando necessário.

Para um bom funcionamento das atividades de acompanhamento, é imprescindível a participação e o envolvimento das lideranças, principalmente do prefeito, nas decisões e na legitimação da estratégia. A liderança, dos secretários do Comitê Gestor e do prefeito, é o principal elemento de engajamento da frente. A N1 é a reunião mais importante da estrutura e sua periodicidade deve ser mantida, levando sempre em consideração a agenda do prefeito.

Periodicidade	Participantes	Objetivos
Mensal	Prefeito + Comitê Gestor + Secretários diretamente envolvidos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apresentar status geral do projeto;</li><li>• Obter diretrizes estratégicas;</li><li>• Tratar os riscos e pontos de atenção</li><li>• Apresentar os próximos passos.</li></ul>
Semanal	Comitê Gestor + Secretários diretamente envolvidos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apresentar atividades realizadas;</li><li>• Alinhar os próximos passos;</li><li>• Tratar os riscos e pontos de atenção;</li><li>• Validar análises elaboradas;</li><li>• Validar as entregas.</li></ul>

*Figura. Sistemática de acompanhamento da frente de Diagnóstico de Folha de Pagamento, com periodicidade, participantes e objetivos*

Todas as reuniões devem ser agendadas em dias específicos do mês e as datas previamente compartilhadas. A intenção é a de que as remarcações sejam mínimas e de que os participantes se organizem para os encontros.

Recomenda-se que o calendário de reuniões seja antecipadamente planejado para

que os participantes se organizem com antecedência. Remarcações, mudanças e cancelamentos devem ser realizados em último caso, para que se evite a dispersão da equipe e o não cumprimento de ações e responsabilidades definidas previamente.



Todos os envolvidos em uma frente de atuação precisam saber qual é o seu papel e a sua responsabilidade nesse esforço. Quando há uma definição clara de quais são as responsabilidades e as funções dos envolvidos, as possibilidades de atritos e sobreposições das ações são reduzidas. Com os papéis e responsabilidades assumidos e bem executados, além do próprio engajamento dos envolvidos, as atividades serão sustentáveis e duradouras.

Para a execução da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento nos municípios, é necessária a criação de um grupo de trabalho para acompanhamento das atividades, participação nas reuniões, definição de estratégias, entre outras atividades. O grupo é composto por:

**Prefeito:** é a principal liderança no município. Atribuições: participar das reuniões de N1, validando todas as ações definidas nos níveis anteriores e recebe reportes do Comitê de Gestão, quando necessário.

**Comitê Gestor:** é o responsável pela coordenação do projeto. Seus membros devem ser indicados pelo prefeito e normalmente são os secretários que lideram as secretarias maiores e/ou responsáveis pela gestão ou administração da prefeitura. Atribuições: participar das reuniões de acompanhamento, conduzir as reuniões de N1, garantir a disponibilidade dos dados e das equipes de trabalho, validar metas negociadas junto ao prefeito, garantir a execução das ações e a captura dos resultados, avaliar resultados e propor contramedidas, caso necessário.

**Facilitadores:** são os pontos focais do projeto. Atribuições: acessar as informações gerais e auxiliar a coleta de dados nas secretarias, apoiar a identificação das oportunidades com seu conhecimento sobre os processos que impactam a folha de pagamentos; acompanhar e validar previamente as análises; participar das reuniões.

**Gestores de Entidade (secretários):** responsáveis por todas as contas de uma entidade. Atribuições: avaliar o desempenho e os relatórios de desvios na sua secretaria, propor novas ações e participar das reuniões de acompanhamento.

**Equipes da Prefeitura:** conduzir as análises e elaborar os relatórios de desvios, participar das reuniões de acompanhamento.

A participação da liderança é fundamental para a continuidade das ações. O prefeito e os secretários que compõem o Comitê Gestor possuem visão integrada das ações e participam das decisões que definem estratégias. Além disso, são as pessoas-chave para o engajamento das equipes e a legitimação das atividades no município. Sem o envolvimento deles, o risco de descontinuidade das ações é maior.



Um dos grandes desafios para as cidades, após a saída do parceiro técnico, é a repactuação de metas nos novos ciclos que se iniciam. Para isso, é preciso estar atento se elas condizem com a atual situação econômica do município que, de um ano para o outro, pode ter tido uma queda na arrecadação de seus tributos.

As novas metas precisam ser negociadas com todos os órgãos participantes da frente. Isso é importante, pois, dessa forma, as resistências são reduzidas e o engajamento dos servidores tende a ser mais alto. A manutenção das rotinas e metodologia de trabalho, bem como o envolvimento dos principais articuladores, como secretários e prefeito, são peças-chave na sustentabilidade do trabalho e importante para o sucesso e continuidade das ações.

Para evitar duplicidades de dados e, principalmente, retrabalhos, uma alternativa é o alinhamento das metas com o orçamento anual do município, de forma a ter, em uma única base, a gestão de despesas vinculadas às atividades de cada órgão na execução de suas ações e no atendimento das demandas das políticas públicas. A utilização e implementação de sistemas de tecnologia por todos os envolvidos propicia uma visão unificada e melhor padronização dos dados.

Outro recurso interessante no andamento da frente é o incentivo da criatividade e da

inovação nos órgãos envolvidos. Isso porque, dessa forma, os servidores terão liberdade de propor soluções para melhorias e priorização de programas e projetos, tornando a frente uma solução coletiva.

Além disso, a comunicação possui um papel importante no processo cultural, pois a partir de campanhas internas e informes, o compartilhamento de informações proporciona aos servidores transparência, conhecimento e a sensação de pertencimento e participação nos processos. Ou seja, é preciso que a prefeitura se comprometa com a transformação da cultura organizacional interna, difundindo conceitos de eficiência e controle de resultados. Também é importante que tenha a capacidade necessária de se analisar criticamente os métodos e processos de trabalho, com acompanhamento das metas pactuadas. O suporte das lideranças da frente e dos setores envolvidos é de grande importância para a disseminação do método e mudança dessa cultura.

Para garantir a perenidade das ações, sugere-se a criação de Comitês de Sustentabilidade, que são responsáveis pela frente após a saída do parceiro técnico. O grupo é composto predominantemente por servidores já envolvidos com a frente em andamento e

também por outras pessoas engajadas e dispostas a contribuir mais ainda para a continuidade das ações. É importante ressaltar que os participantes do Comitê

necessitam ter bom relacionamento e influência entre os departamentos e secretarias.

Os servidores escolhidos para participarem dos Comitês de Sustentabilidade devem possuir conhecimento ou interesse em aprender sobre o tema da frente, além de ter disciplina para acompanhar a evolução dos projetos sob sua responsabilidade.

em linhas gerais, as atribuições do Comitê são:

- Dar continuidade às ações já implementadas pela frente;
- Zelar pela manutenção da qualidade na execução;
- Organizar as reuniões de nível, mantendo o foco e objetividade;
- Estabelecer prazos e tarefas definidas, com a indicação de responsáveis;

Com isso, o grupo conseguirá garantir o alinhamento e o andamento dos trabalhos, assim como monitorar e aprimorar as ações sistêmicas. Outro ponto positivo é a validação

de modelos de gestão e estruturar soluções para replicabilidade e uma maior gestão do conhecimento adquirido pelas práticas.

A frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento realizada em Juiz de Fora foi replicada para Teresina e já existe interesse de outros municípios da rede Juntos em replicá-la.

Na frente de Diagnóstico de Folha de Pagamento, especificamente, foi criada uma lista com ações a serem cumpridas para que o impacto da saída do parceiro técnico fosse a menor possível.



## Ação

Entender o formato (campos de informação e sua disposição) e conteúdo da base de dados (rótulos, classificações e códigos da folha de pagamento) do órgão em análise.

Entender o processo de obtenção destes dados e sua atualização periódica.

Acompanhar a validação das análises para entendimento e internalização dos detalhes e racional de cálculos utilizado (considerando as especificidades de cada autarquia).

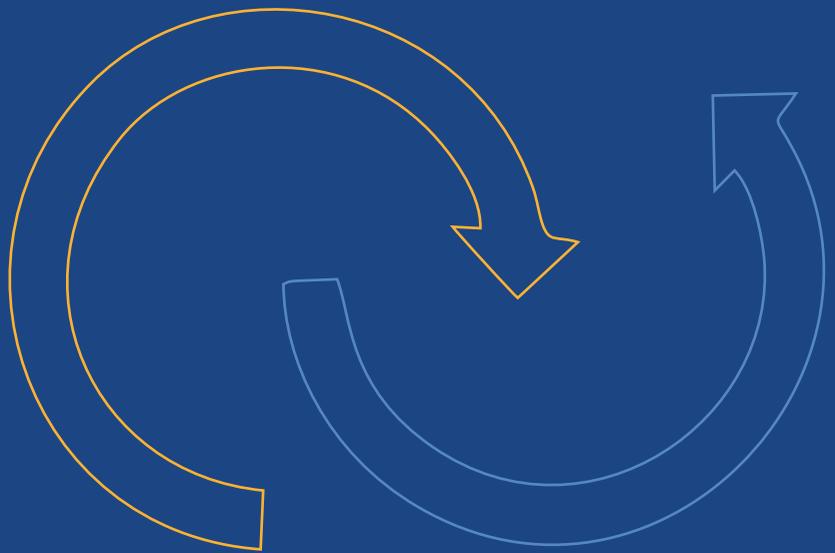
Acompanhar a elaboração dos planos de ação com as equipes.

Entender e internalizar o uso e função das planilhas de acompanhamento das metas e do plano de ação.

Entender os conceitos e sistemática de controle e captura de resultados.

**Tabela.** *Lista de ações propostas para manutenção da sustentabilidade da frente.*

Nos municípios participantes da rede, a partir de sua frente de Sistematização e Sustentabilidade, a Comunitas apoia a transição das frentes do parceiro técnico para os servidores, por meio de diagnósticos, monitoramento, proposição e orientação de ações ao parceiro técnico. O intuito é sempre empoderar os servidores e mitigar, ao máximo, os impactos da saída da consultoria. O acompanhamento das reuniões e resultados é realizado pela Comunitas, mesmo após a prefeitura ter assumido os processos.



# **METODOLOGIA**



Para a implementação da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento são utilizados diversos métodos gerenciais para identificação do cenário e a construção de eventuais planos de correção. Outras informações complementares sobre a metodologia também estão presentes na Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal. Os próximos tópicos abordarão o diagnóstico, instruções para controle e captura de resultados e a experiência de replicabilidade de Teresina.

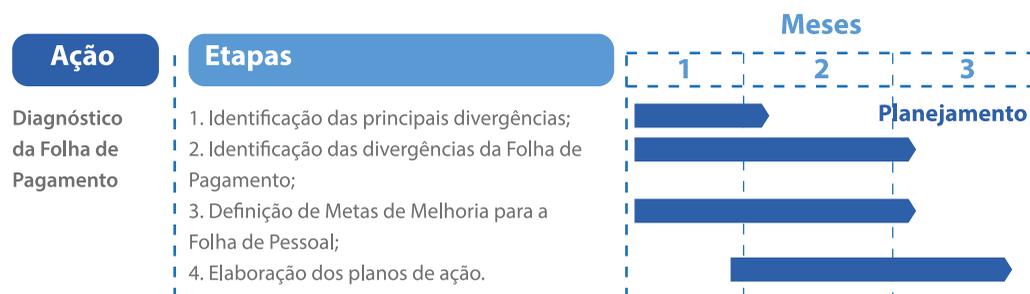
## DIAGNÓSTICO

O diagnóstico é o ponto inicial para qualquer frente executada nos municípios do Juntos. A partir do entendimento de como está o cenário, condições podem ser avaliadas e planejadas para que se formalizem metas de melhorias. Para a frente de Diagnóstico de Folha de Pagamento, a situação não foi diferente.

É importante salientar que as gestões municipais precisam seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que entre diversas regulamentações, também definiu tetos e critérios para as folhas de pagamento do serviço público. A apuração do cumprimento do limite legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) leva em consideração o percentual da Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida, cujos limites estabelecidos são:

- **Limite Máximo (incisos I, II e III do art. 20 da LRF): 54,00%**
- **Limite Prudencial (parágrafo único do art. 22 da LRF): 51,30%**
- **Limite de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF): 48,60%**

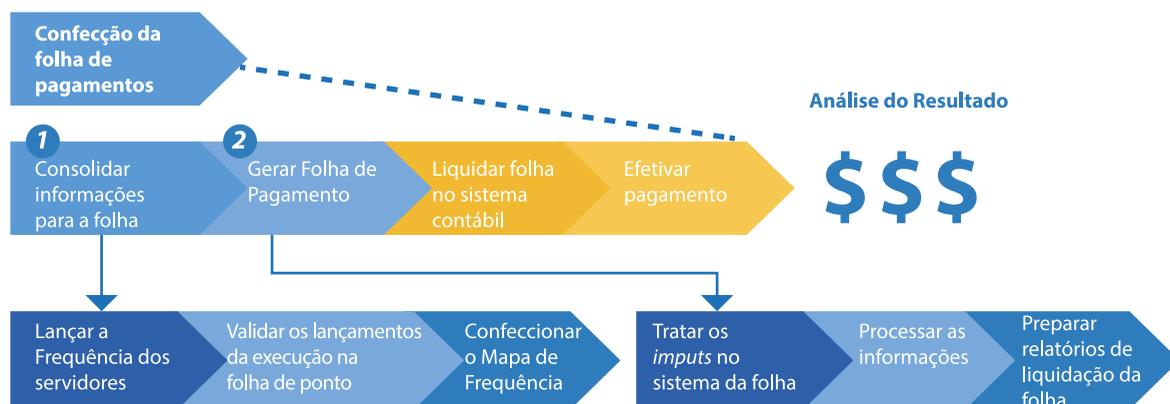
A frente de trabalho em Juiz de Fora teve duração de 3 meses, sendo dividida em quatro grandes etapas, que são: identificação das principais divergências; identificação das divergências da Folha de Pagamento; definição de metas de melhoria para a Folha de Pagamento e; por fim, elaboração dos planos de ação. Com o cumprimento de todas as etapas, condições foram geradas para o ganho de eficiência e redução de inconsistências na Folha de Pagamento. Ficaram ao encargo da prefeitura a execução dos planos de ação e o acompanhamento de resultados.



**Gráfico.** Cronograma de trabalho da frente de trabalho

Inicialmente foi realizada uma análise comparativa com outros municípios de mesmo porte e com receitas semelhantes à de Juiz de Fora<sup>5</sup>. A partir disso, indica-se um potencial de redução da Despesa Total com Pessoal no município. Foram também realizadas análises dos documentos, bases de dados e sistemas de informação, como por exemplo as informações de despesas com pessoal e encargos da prefeitura, para o período de 2009-2014. Para um

maior aprofundamento, foram realizadas entrevistas com os envolvidos e com pessoas consideradas chave para o processo de folha de pagamento. Em Juiz de Fora foram realizadas 14 entrevistas com servidores de nove secretarias diferentes (Administração e Recursos Humanos, Obras, Saúde, Finanças e Educação) e órgãos da Administração Indireta que atuam em Pavimentação e Urbanização, Cultura, Habitação e Limpeza Urbana.



**Figura.** Resumo do fluxo de folha de pagamentos<sup>6</sup>

Alguns tipos de inconsistências que podem ser encontradas nas análises, de acordo com o parceiro técnico são: pagamentos em duplicidade, cargas horárias superiores ao previsto, existência de servidores inativos ou falecidos, CPF em branco e outros eventos identificáveis como erros do processo de pagamento de pessoal (remunerações superiores aos limites do município).

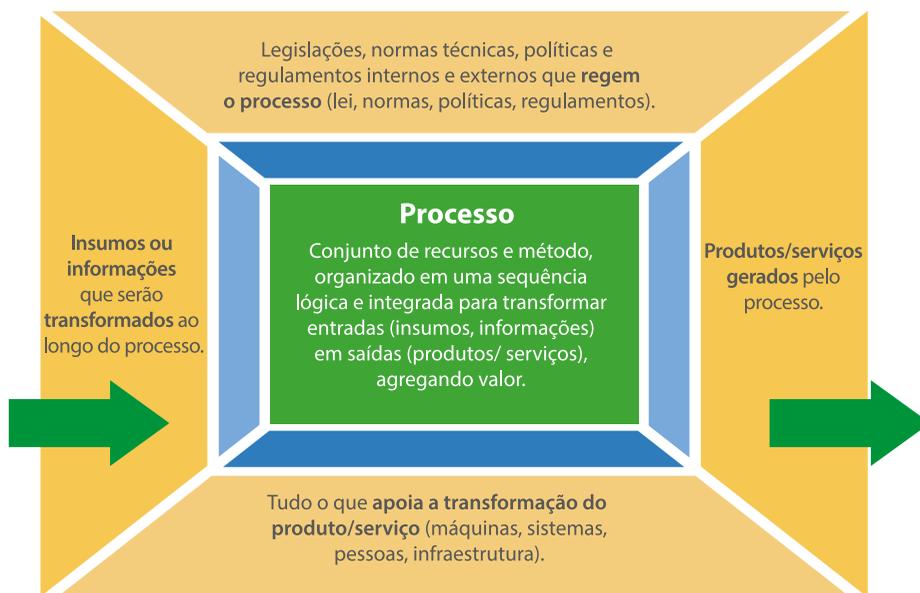
<sup>5</sup> Foram considerados como municípios semelhantes, cidades da Região Sudeste com Receita Orçamentária até 10% maior ou menor que a observada no município de Juiz de Fora

<sup>6</sup> Os dois processos dentro do fluxo de folha de pagamentos priorizados são "Consolidar informações para a folha" e "Gerar Folha de Pagamento".



A análise dos processos foi feita pelo parceiro técnico com a utilização do Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo, também chamado de DEIP. Ele tem como objetivo proporcionar todas as interações com os entes externos, dentro das categorias:

Entradas e Saídas de Informação, Resultados, Suporte e Regulamentação. Após a elaboração do DEIP, cria-se condições para se desenvolver de maneira aprofundada os fluxos de processo que englobam a Folha de Pagamento.



*Figura. Diagrama de Escopo e Interfaces do Processos (DEIP). Ferramenta utilizada pelo parceiro técnico Falconi Consultores de Resultado.*

O DEIP permite o embasamento e apoia a leitura dos fluxogramas que compõem a Folha de Pagamento de Juiz de Fora. Diversos deles foram gerados para entender o funcionamento do processo na SARH e nos órgãos da Administração Indireta.

Para Andreia Goreske, secretária de Administração e Recursos Humanos de Juiz de Fora, o diagnóstico permite uma mudança de cultura, possibilitando a crítica e a redução de inconsistências na folha de pagamento.

Em seguida, inicia-se o fluxo de trabalho da frente de Diagnóstico de Folha de Pagamento que é dividida em cinco fases: identificação de inconsistências, análise de dados, definição de metas, identificação das causas e elaboração de planos de ação.



**Figura.** Fluxo de trabalho para o diagnóstico

No primeiro passo, que é a identificação de inconsistências, são localizados os desvios ou falhas em processos ou bases de dados. O trabalho foi feito a partir das entrevistas realizadas com os servidores envolvidos no processo e análise dos relatórios de auditoria

interna, em que foram identificados alguns (potenciais) exemplos de inconsistências no processo de Folha de Pagamento que contribuem para o aumento indevido dos gastos com pessoal.

### Exemplos de Inconsistências relatadas no processo de Folha de Pagamento

1. Alguns servidores com vencimentos acima dos tetos existentes.
2. Recadastramento de servidores falecidos não descadastrados, por falta de atualização do cadastramento.
3. Servidores afastados que continuam recebendo por atraso no recebimento das informações.
4. Servidores que possuem vínculos com Prefeitura e com outros órgãos externos indevidamente
5. Inconsistências nos procedimentos envolvendo descontos de consignação em folha, ausência de formalização de cessão de servidores e de padronização nos descontos de faltas injustificadas.
6. Gratificações pagas de forma indevida, exemplo: professores recebendo gratificações de atuação na zona rural, porém lecionando atualmente na zona urbana.
7. Irregularidades no pagamento de Hora Extra. Ex.: Faltosos que recebem Hora Extra; marcação incorreta nos cartões de ponto; quantitativo de Horas Extras da Folha de pagamento diferente do cartão de ponto.
- 8 - Gastos do benefício com vale transporte não são debitados da folha de pagamento (até 6% do salário).

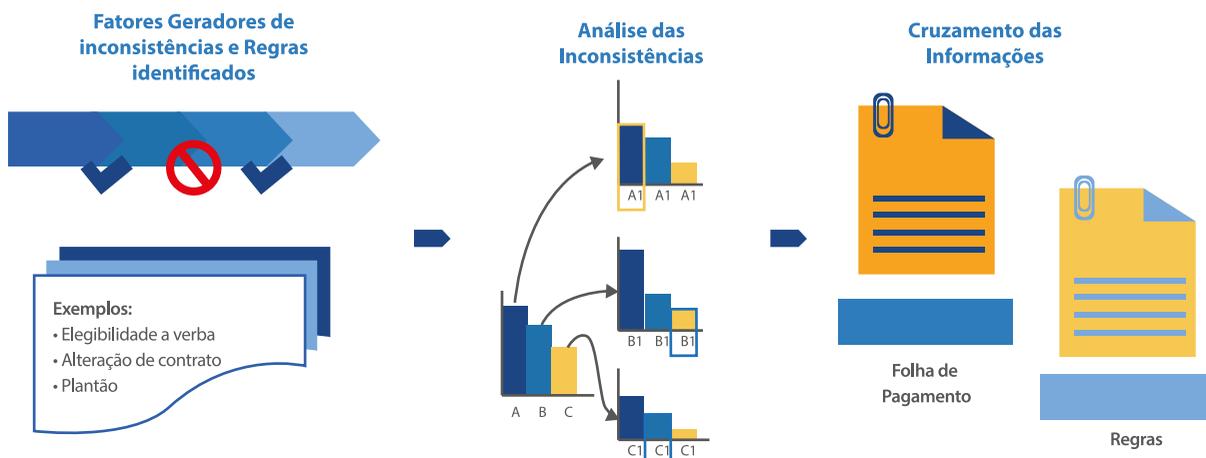
**Tabela.** Exemplos de possíveis inconsistências que podem ser encontradas no diagnóstico da Folha de Pagamento

# DIAGNÓSTICO



Uma vez identificados os fatores geradores de inconsistência na folha, foram realizadas análises para apontar como tais itens impactam na folha e quais são as

oportunidades de ganho que podem ser geradas. Este é o segundo passo do fluxo de trabalho, que é a análise de dados.



**Figura.** Fluxo de identificação e análise de inconsistências para busca de oportunidades de ganho

Para que os pontos identificados sejam solucionados, contribuindo para a redução de inconsistências e, conseqüentemente, com a redução dos gastos com a Folha de Pagamento, o planejamento e análise profunda das oportunidades de melhoria faz-se necessário. Com isso, diversos itens foram selecionados, a partir de todas as informações

capturadas pelo diagnóstico inicial. As análises em Juiz de Fora englobaram bases de dados da secretarias que compõem a Administração Direta e também de órgãos pertencentes à Administração Indireta do município. Abaixo constam os tipos de análises aprofundadas que foram realizadas durante a frente de Folha de Pagamento:

Análise	Tipo de Verba	Objetivos
<b>1) Licenças Médicas</b>	Gasto com temporários / salário médio dos servidores com licenças médicas	Identificar gasto com licenças médicas, através do número de funcionários com licença e média de dias afastados por secretaria.
<b>2) Gratificações nas Férias (Lei Org/Zona Rural / Penosidades)</b>	Lei Orgânica, Zona Rural e Penosidades	Identificar gasto com as gratificações em período de férias, cujo fato gerador não está presente.
<b>3) Gratificações por afastamento médico (fato gerador está no local de trabalho)</b>	Salários e demais vantagens pagas ao servidor durante afastamento médico superior à 30 dias	Identificar valores gastos com gratificações cujo fato gerador não está presente no afastamento médico superior.
<b>4) Conformidade de nº de cargos comissionados</b>	Todas	Identificar pagamentos na folha para quantidade de comissionados que extrapolam o limite de contratações estabelecido por lei.
<b>5) Hora Extra</b>	Hora Extra 50% e Hora 100%	Identificar pagamentos de hora extra acima do limite estipulado pela Administração de 50 horas mensais.
<b>6) Gratificação Lei Orgânica</b>	Gratificação Lei Orgânica	Identificar pagamentos indevidos da gratificação de lei orgânica, de acordo com a regra de cálculo e cargos elegíveis
<b>7) Zona Rural</b>	Gratificação Zona Rural, Zona Rural Incorporada, Zona Rural Proporcional	Identificar pagamentos indevidos da Gratificação Zona Rural

# DIAGNÓSTICO



Análise	Tipo de Verba	Objetivos
<b>8) Pagamento a Exonerados</b>	Salários e demais vantagens pagas ao servidor	Identificar pagamentos não-devidos a servidores que já foram exonerados
<b>9) Duplicidade de vínculos</b>	Salário e demais verbas pagas ao servidor	Identificar ocorrências de acúmulos de vínculos com Adm. Direta que não estejam de acordo com as regras de função e carga horária.
<b>10) Função Gratificada</b>	Adicional de Função Gratificada	Identificar servidores com recebimento indevido ou em duplicidade (adicional do cargo de chefia + salário chefia + salário de cargo de 20h).
<b>11) Reunião Pedagógica</b>	Adicional de Reunião Pedagógica e Incorporação de Reunião Pedagógica	Identificar servidores que recebem a gratificação e analisar a elegibilidade e acuracidade do % pago.
<b>12) Penosidades</b>	Penosidades (A, B, C e D) e Penosidades Chefia (A, B, C e D)	Identificar pagamentos do adicional acima do limite de plantões estipulado.
<b>13) Teto salarial</b>	Salário e Gratificações	Identificar pagamentos na folha acima do teto constitucional
<b>14) Análise de Extensão de Jornada</b>	Horas Extras 50%	Identificar a economia nas verbas de Hora Extra se fossem estendidas aos enfermeiros na Saúde.

Análise	Tipo de Verba	Objetivos
<b>15) Progressão Salarial</b>	Salários e demais vantagens pagas ao servidor	Identificar servidores cuja progressão salarial em 3 anos foi superior a 1 letra.
<b>16) Insalubridade</b>	Insalubridade	Identificar pagamentos de Adicional de Insalubridade a servidores que não estão expostos a agentes e riscos patológicos.
<b>17) Funcionários com idade superior a 70 anos</b>	Salários e demais vantagens pagas ao servidor	Identificar servidores com mais de 70 anos que poderiam se aposentar.
<b>18) Servidores Cedidos</b>	Análise dos salários e gratificações recebidas pelos funcionários cedidos para outros órgãos	Identificar salários e gratificações indevidas à servidores cedidos.
<b>19) Gratificações aos inativos</b>	Verbas pagas aos servidores inativos	Identificar verbas que foram pagas aos servidores inativos indevidamente
<b>20) Periculosidade</b>	Periculosidade	Identificar pagamentos de Adicional de Periculosidade a servidores que não estão expostos a agentes e riscos patológicos que justificam sua compensação.
<b>21) Adicional de Responsabilidade na Rede de Atenção às Urgências (ARRAU)</b>	Adicional de Responsabilidade na Rede de Atenção às Urgências (ARRAU)	Identificar pagamentos de ARRAU a servidores com falta no mapa de frequência.

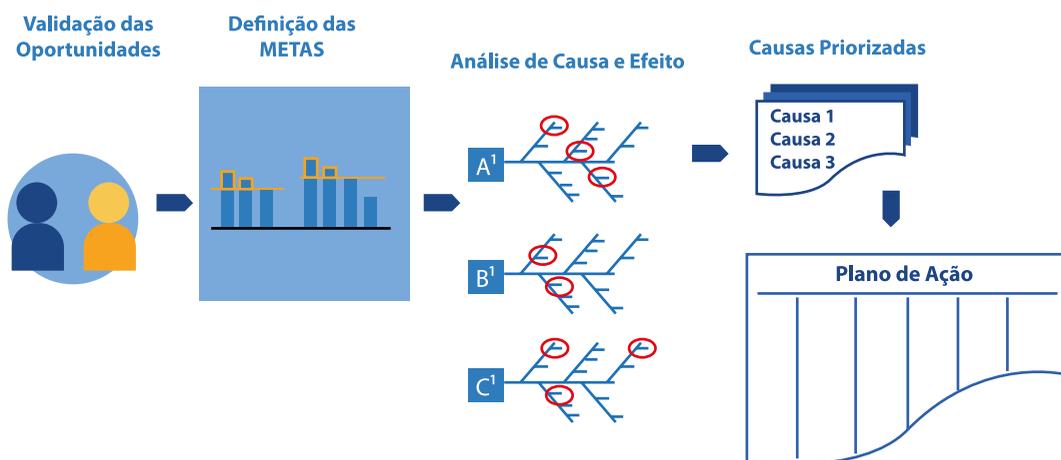


Análise	Tipo de Verba	Objetivos
<b>22) Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI)</b>	Salários e demais vantagens pagas ao servidor	Identificar pagamentos não-devidos a servidores que já faleceram
<b>23) Gratificação de Formação</b>	Gratificação de Formação	Identificar pagamentos de Gratificação a servidores não elegíveis.

Após as análises e identificação de oportunidades, metas e critérios foram elaborados com o intuito de maior resultado e economia com a Folha de Pagamento. Este é o terceiro passo, que é a definição de metas.

Em seguida, são executadas as duas fases seguintes, que é a identificação de causas e elaboração dos planos de ação. Análises são conduzidas para identificação e priorização das causas, pois é fundamental compreender os motivos das inconsistências. Por fim, com as metas definidas, priorizadas e pactuadas com as lideranças, planos de ação podem ser gerados para o atingir os objetivos e reduzir as inconsistências.

As linhas de análise em questão foram definidas junto à SARH pensando no conjunto de fatores geradores de inconsistência e na estrutura de vantagens extras e especiais da folha de pagamento da PJF e suas autarquias. Portanto, para replicar o mesmo trabalho é necessário o devido aprofundamento nas etapas de diagnóstico supracitadas justamente para entender quais vantagens conferem oportunidades de melhoria na consistência da folha de pagamento do órgão a fim de serem analisadas conforme seu fator gerador.



**Figura.** Fluxo para validação de oportunidades, definição de metas, análise de causa e efeito e elaboração de planos de ação.

Para amplificar o apoio e a obtenção de resultados em Juiz de Fora, a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH) liderou a frente de trabalho e tem o apoio das outras secretarias que compõem o Comitê Gestor do município.

Não foi escopo da frente pelo parceiro técnico em Juiz de Fora, mas que são temas que podem ser incluídos no Diagnóstico da Folha de Pagamento:

- Análises e produções jurídicas e atuariais (previdenciárias);
- Avaliação/revisão do plano de cargos e salários;
- Acompanhar a implementação do plano de ação;
- Controle e a captura de resultados;
- Mapeamento e reprojeto do processo Folha de pagamento;
- Desenvolvimento ou adaptações dos sistemas de informação.

# CONTROLE E CAPTURA DE RESULTADOS



Apesar de não ter sido escopo da atuação no escopo da fase conduzida pelo parceiro técnico, a gestão do controle e captura de resultados é realizada pela equipe de servidores da prefeitura de Juiz de Fora. Diversas ferramentas, métodos de gestão e conceitos utilizados na frente de Equilíbrio

Fiscal podem ser aplicados na frente de Diagnóstico de Folha de Pagamentos. O PDCA, o Relatório de desvios e também a Curva "S" para o acompanhamento das ações podem ser utilizados. A Cartilha de Equilíbrio Fiscal contém mais informações para apoiar o controle e captura de resultados da frente.

## PDCA

Assim como na frente de Equilíbrio Fiscal, o PDCA (*Plan, Do, Check e Act*) pode apoiar no controle e captura de resultados da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento. Esse método de gestão pode ser traduzido para o português como: Planejar, Fazer, Verificar e Agir.

O PDCA permite que as prefeituras sejam capazes de promover as mudanças necessárias de maneira eficiente e obtendo melhorias contínuas. Com ele é possível trabalhar a resolução de problemas, o entendimento do papel de cada um no esforço coletivo e no aprendizado contínuo.



Figura. PDCA

**P = Plan (Planejar):** na primeira etapa do ciclo, o gestor deve estabelecer metas e identificar os elementos causadores do desvio que impedem o alcance das metas esperadas. É preciso analisar os fatores que influenciam esse problema, bem como identificar as suas possíveis causas. Ao término, é desenvolvido um plano de ação com contramedidas.

**D = Do (Fazer):** devem ser realizadas as atividades e as contramedidas que foram previstas e planejadas dentro do plano de ação.

**C = Check (Verificar):** o gestor precisa monitorar e avaliar continuamente os resultados obtidos com a execução das atividades. São avaliados os processos e os resultados, confrontando-os com o planejado, com objetivos, especificações e estado desejado, consolidando as informações, eventualmente gerando os relatórios específicos.

**A = Act (Agir):** na última etapa do ciclo, é preciso tomar as providências definidas nas avaliações e relatórios sobre os processos. O gestor deve continuamente desenhar novos planos de ação para melhoria da qualidade do procedimento, sempre orientado para a correção de desvios e visando à busca por resultados.

## Relatório de desvios e Planos de Ação

Para descobrir a razão do não alcance das metas, é necessário avaliar quais fatores contribuíram para esses desvios. Após a análise, são buscadas medidas corretivas para que o desvio não ocorra novamente no mês seguinte. Os Relatórios de Desvios são documentos elaborados todas as vezes que forem observados desvios em relação às metas acumuladas.

Para uma análise mais visual, são utilizados faróis de cumprimento ou não das metas: quando há cumprimento da meta, o farol é verde; quando não se alcança a meta o farol se torna vermelho.

No relatório, devem constar os desvios, quais foram os fatores que mais influenciaram para o resultado negativo e quais ações

serão propostas para que as causas sejam corrigidas. As ações devem ser validadas pelo Comitê Gestor e pelo prefeito para que, após isso, sejam realizadas. O espaço para validação das ações são as reuniões de nível mensais.

O Plano de Ação, que tem como objetivo atacar os desvios, deve conter o cronograma de ações que serão tomadas, os responsáveis, os recursos alocados e as formas de acompanhamento. O plano efetivo é aquele que contém medidas para eliminar ou minimizar as causas fundamentais. É importante que os planos indiquem: a causa fundamental do desvio com orientação para a solução do mesmo, com clareza e objetividade e, por fim, um prazo de ação real e adequado.

# CONTROLE E CAPTURA DE RESULTADOS



Para a identificação de causas e a elaboração de planos de ação, a parceira técnica lança mão de diversas ferramentas da administração: diagrama de Pareto<sup>6</sup>, diagrama de Ishikawa<sup>7</sup> e os 5 Porquês<sup>8</sup>.

Independentemente da ferramenta, os desvios são tratados para que se alcancem

as metas pactuadas e melhorem o resultado. Caso as causas dos desvios não sejam identificadas ou tratadas, as probabilidades de não atingimento das metas e de um impacto negativo nos resultados serão maiores.

<sup>6</sup>Diagrama de Pareto: esse diagrama é apresentado sob a forma de histograma ordenado e um diagrama de frequências acumuladas que organiza as ocorrências da maior para a menor, permitindo priorização de ações. A premissa é que 80% dos problemas ocorrem devido a uma causa raiz, enquanto 20% acontecem por outras causas.

<sup>7</sup>Diagrama de Ishikawa: também chamado de espinha de peixe. Essa ferramenta é utilizada para buscar e identificar as causas de um problema. O diagrama permite organizar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema ou oportunidade de melhoria, bem como seus efeitos sobre a qualidade. As causas estão organizadas em seis tipos diferentes, chamados de 6M: matéria-prima, mão de obra, máquina, meio ambiente, método e medição.

<sup>8</sup>5 Porquês: é uma ferramenta que consiste em identificar a causa raiz do problema. Sempre se inicia com uma hipótese inicial, a partir da qual é levantada uma sequência de “porquês”, até ser encontrada a causa raiz.

Período	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Acumulado
Realizado													
Orçado													
Desvio													
% Desvio													
Real acumulado													
Orçado acumulado													
Orçado apoio													
Fonte de Receita					Responsável				Área				
Meta mensal	Realizado mensal	Desvio			Data de medição				Data de elaboração				
Análise de Causas													
Causa primária				Causa secundária				Causa fundamental					
Ações Corretivas													
Causa fundamental	Ação	Responsável	Onde	Previsto		Realizado		Status	Impacto				
				Início	Término	Início	Término						

**Tabela.** Modelo de relatório de desvios utilizado pelo parceiro técnico

A partir desses passos, é gerado um relatório de desvios com ações para correção desses problemas, que serão executadas no mês seguinte.

Linha de Análise	Porquê	Ação	Responsável	Prazo

**Tabela.** Modelo da lista de contramedidas

É fundamental a identificação dos problemas para que sejam solucionados da maneira mais breve possível, de modo a não impactarem o alcance das metas.

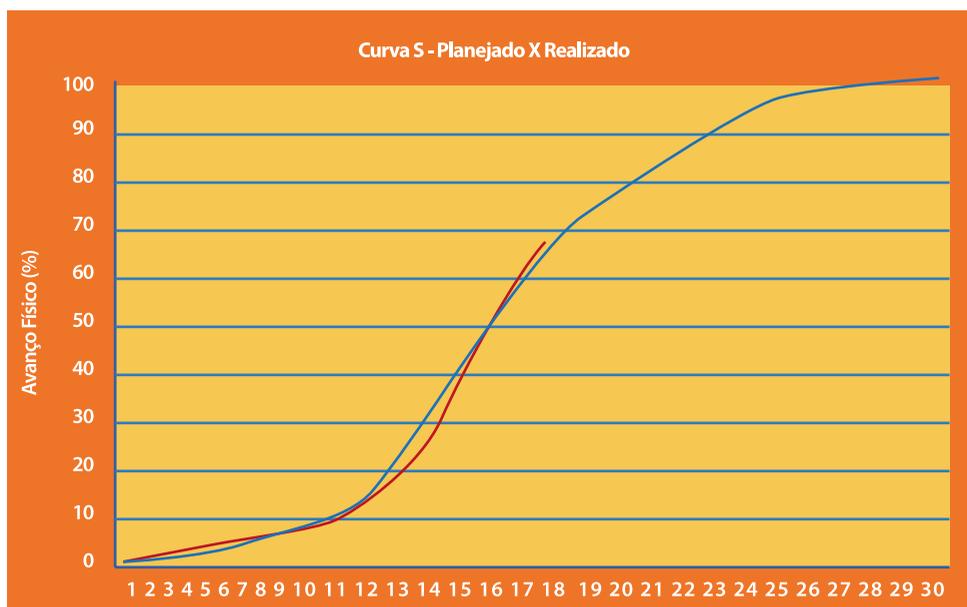


## Curva "S"

A Curva "S" é uma das ferramentas de acompanhamento amplamente utilizadas em projetos. Em termos práticos, uma Curva "S" em gerenciamento de projetos tem como foco principal melhorar a gestão e o controle de um projeto. A partir dela é possível identificar os desvios entre o planejado e realizado. Trata-se de um eficiente instrumento gerencial de acompanhamento de projetos em que, além dos desvios, tendências podem ser realizadas, uma vez que seus resultados contemplam todo o ciclo de vida do projeto.

acompanhamento de prazos e de realização das ações; a segunda para visualização dos custos envolvidos durante todo o projeto. As formas de se analisar os dois tipos são semelhantes. Especificamente na frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, a ferramenta era utilizada pelo parceiro técnico para verificação da implementação das ações na prefeitura, ou seja, o tipo de curva utilizada era a física. Os resultados e a evolução da curva eram apresentados nas reuniões previstas da sistemática de acompanhamento (N3, N2 e N1).

Existem dois tipos de Curva "S": a física e a financeira, sendo a primeira para



**Figura.** Modelo de Curva "S" do tipo físico, que acompanha a evolução das ações em uma escala de tempo.

A representação da Curva “S” é um gráfico de valores acumulados, cujo eixo horizontal representa o tempo e o eixo vertical, a quantidade acumulada medida no projeto, normalmente representando o avanço físico em porcentagem ou o financeiro em unidades monetárias. A curva pode assumir qualquer forma, dependendo do fenômeno que ela representa.

A ferramenta tem esse nome por ter uma característica que se repete na grande maioria

dos projetos: o trabalho realizado nas fases iniciais e finais é inferior ao realizado nas fases intermediárias. Quando esses valores são acumulados, geram uma curva com um aspecto de um “S” que representa esse avanço pequeno no início e fim do projeto. Se forem utilizados os valores absolutos, no lugar do acumulado, o resultado será normalmente uma curva semelhante a uma “montanha”.

Os pontos fortes de uma Curva “S” são:

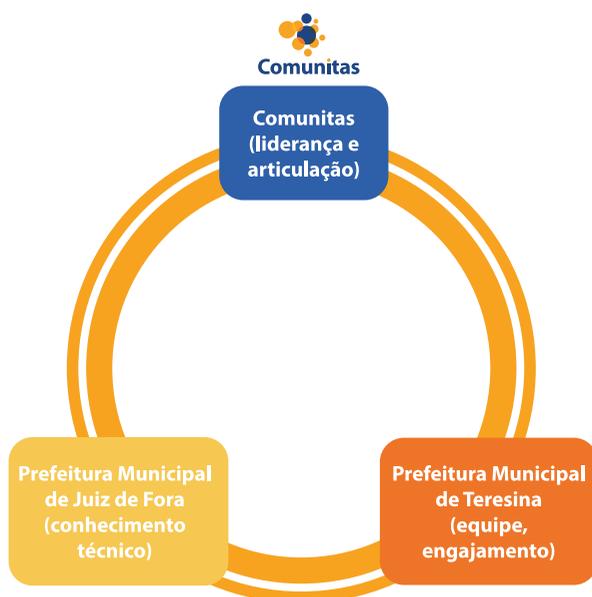
- Identificar os desvios de um projeto, sejam eles de custo ou prazo;
- Visualizar tendências como atrasos e adiantamentos de custo e prazo;
- Melhorar a tomada de decisão das lideranças;
- Realizar contenção e mitigar riscos com maior eficácia;
- Acompanhar toda a execução das ações.

# REPLICABILIDADE



O programa Juntos, além de promover ações para que as frentes sejam sustentáveis, possibilita o relacionamento e troca de boas práticas entre as cidades da rede. Devido aos resultados obtidos pela frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento em Juiz de Fora,

a prefeitura de Teresina teve interesse em conhecer mais sobre o trabalho. Com isso, a Comunitas articulou entre as partes a replicabilidade da frente realizada em Juiz de Fora para Teresina, sem a participação de um parceiro técnico.



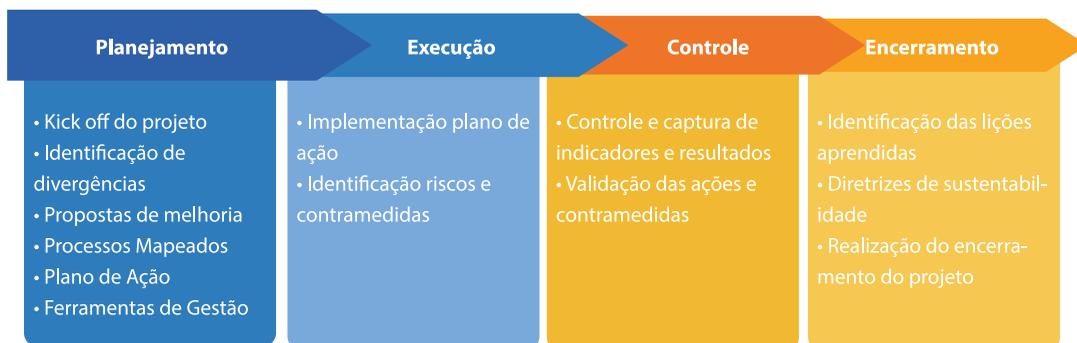
*Figura. Interação entre Comunitas e as Prefeituras de Juiz de Fora e Teresina*

Em agosto/2015, com o intuito de avaliarem melhor a frente de Diagnóstico da Folha, servidores e o secretário de Finanças de Teresina foram à Juiz de Fora para conhecer a metodologia aplicada e a sistemática de acompanhamento dos projetos. A demanda veio de Teresina com o objetivo de reduzir o percentual de comprometimento do município com folha de pagamento e garantir que os limites previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não fossem atingidos. Em conjunto entre prefeituras e Comunitas, foram desenvolvidos: um plano de trabalho com o escopo do projeto, cronograma, matriz

de responsabilidades, estrutura analítica do projeto, relatório de acompanhamento (*dashboard*) e também a gestão de riscos e levantamento de premissas. O plano de replicabilidade foi apresentado em setembro/15 e as ações iniciadas em sequência.

Com o objetivo dar condições para os servidores de Teresina possam implantar a frente de Diagnóstico da Folha, houve a indicação de um ponto focal em Juiz de Fora para dar apoio na solução de dúvidas que possam surgir no decorrer da execução

das ações. Dessa forma, há a oportunidade de troca de experiências entre os servidores, com compartilhamento de boas práticas e as lições aprendidas com a frente.



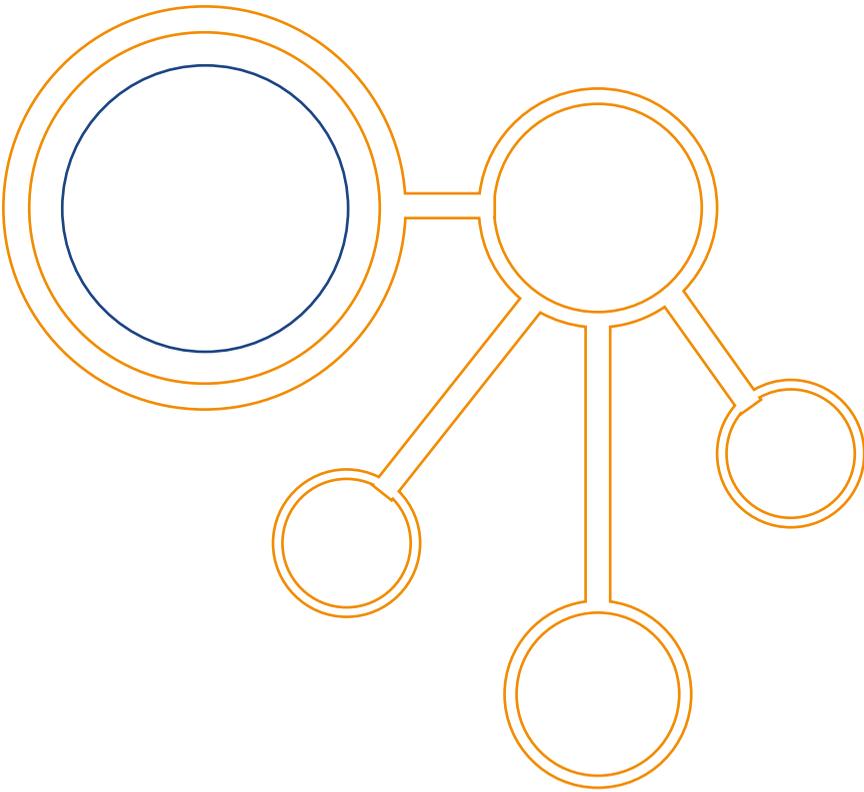
**Figura.** Estrutura analítica do projeto de replicabilidade do Diagnóstico da Folha de Juiz de Fora em Teresina

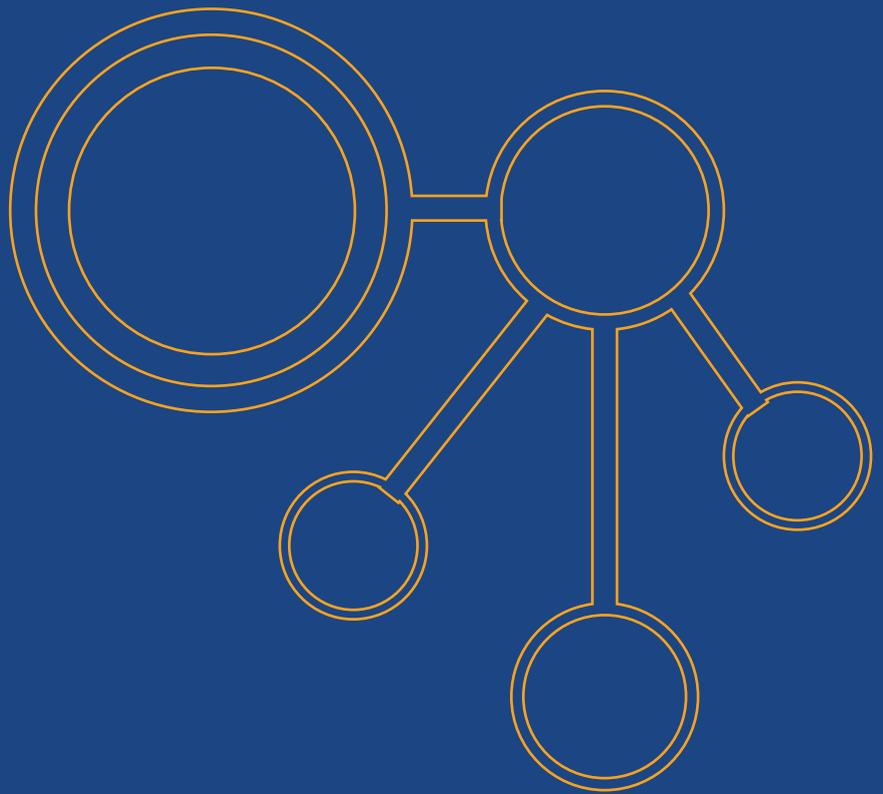
Na replicabilidade estavam previstos: auxílio na estruturação do projeto de diagnóstico da folha de pagamentos; contribuição para definição de cronograma, sistemática de acompanhamento e governança do projeto; apoio ao processo de identificação de inconsistências na folha de pagamentos e elaboração do plano de ação; articulação para a troca de boas práticas entre as Prefeituras; garantia de sustentabilidade do controle e captura de resultados.

Além da disseminação do método para aprimoramento da eficiência com as despesas de folha de pagamento em Teresina, a partir da identificação de oportunidades e redução de inconsistências. Estavam previstos indicadores de acompanhamento para as análises e possibilitar sustentabilidade das ações na prefeitura.

No período, na prefeitura de Teresina, foi criada uma comissão formada com auditores fiscais e um consultor externo que já atuou na prefeitura para a execução do diagnóstico. A secretaria de Finanças era a responsável pelo trabalho, mas a responsabilidade de processar a folha de pagamento continuou a secretaria de Administração. O grupo atuou para buscar oportunidades em temas de horas extras, insalubridade e melhorias no controle de produtividade. Ao término dos trabalhos, um relatório de recomendações foi encaminhado para cada uma das entidades avaliadas. O Diagnóstico da Folha de Pagamento, como consequência, gerou subsídios em um cenário mais favorável para a execução do pacote de “Horas Extras e Benefícios” da frente de Equilíbrio Fiscal, iniciada no município.

Segundo o secretário de Finanças de Teresina, Jalisson Hidd, conhecendo a folha de pagamento com todos o detalhamento dos eventos que acontecem nela, passa a ser possível detectar anomalias e ajustar padrões, determinando as metas de acordo com as necessidades.





**TECNOLOGIA**



Na frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, além da metodologia bem definida e do envolvimento constante das pessoas, a tecnologia é necessária para uma implementação efetiva. Além disso, é a partir

dela que são modeladas as bases de dados para construção de histórico e avaliação de resultados, possibilitando a comparação dos cenários de antes e depois da implementação da frente.

Quando um parceiro técnico implementa uma frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento, ele traz consigo novas tecnologias e ideias para realizar este acompanhamento, mas necessita de informações para executá-las. Vale ressaltar que a prefeitura é responsável pelas bases de dados e sua qualidade é determinante para uma melhor execução da frente. Ambos precisam trabalhar juntos para que as metas sejam cumpridas.

O pilar de tecnologia ganha mais relevância se considerarmos os diferentes cenários que podem ser encontrados entre prefeituras diferentes, de acordo com seu tamanho e níveis de investimento em tecnologia da informação (TI).

o acompanhamento das ações e medição do nível de execução das atividades em cada uma das entidades envolvidas. Em um painel de controle central é consolidado o status global da frente.

O parceiro técnico desenvolveu para essa frente uma ferramenta em MS Excel para



**Figura.** Ferramenta de acompanhamento das ações desenvolvida pelo parceiro técnico

Além do acompanhamento das ações, a fase de controle e captura de resultados permite a execução de outras ferramentas de desempenho financeiro, da mesma forma que a frente de Equilíbrio Fiscal. É muito importante a utilização de uma ferramenta tecnológica para avaliação de resultados, pois além de agregar agilidade e dinamismo na análise de informações, evita o surgimento de outras inconsistências.

As ferramentas tecnológicas precisam ser intuitivas e funcionais, independentemente da complexidade ou simplicidade. Caso esses ajustes não sejam feitos – pela interface ou pelos treinamentos – as dificuldades na utilização, inseguranças e até resistência às ferramentas poderão ocorrer, comprometendo a implementação e o sucesso da frente. Treinamentos e suporte técnico para os usuários são fundamentais para uma mudança de cultura e eventuais inseguranças que possam surgir com uma nova ferramenta tecnológica. É imprescindível que as equipes tenham conhecimento de todas as funcionalidades, pois o acompanhamento de desvios pode ser impactado.

Os requisitos mínimos sugeridos para se aplicar o gerenciamento da frente são:

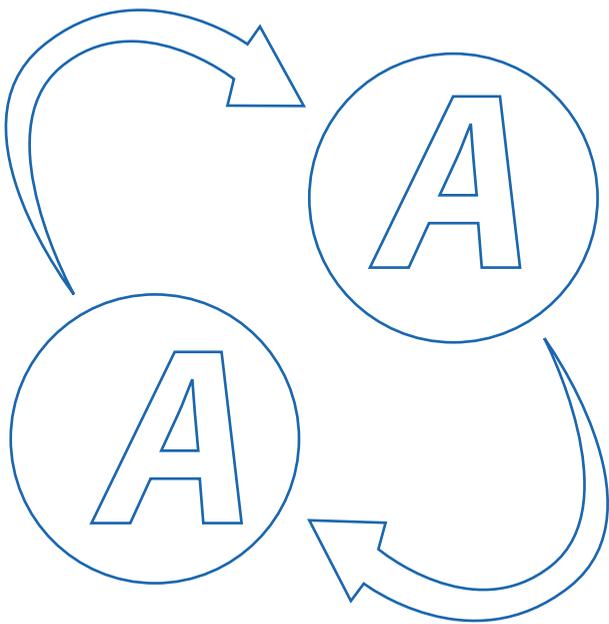
- Computador ou notebook com processador dual-core, 4GB de memória RAM e espaço livre no disco rígido (HD);
- Microsoft Office 2010 com Excel ou superior, ou software equivalente que suporte macros;
- Fazer parte da rede interna (Intranet) do município
- Servidor interno de dados para compartilhamento de arquivos.

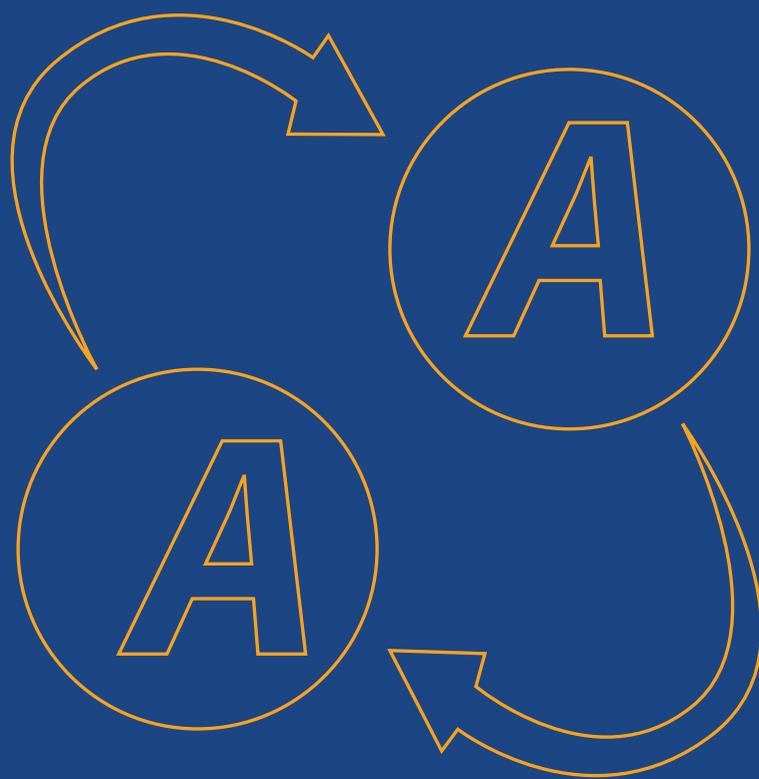
Caso o sistema de gerenciamento seja feito em ambiente externo (online), estes requisitos devem ser adicionados:

- Conexão de Internet banda larga;
- Navegador de Internet (por exemplo: Internet Explorer, Mozilla Firefox ou Google Chrome).

O ideal é que existam ferramentas específicas e dedicadas para acompanhamento da frente de Equilíbrio Fiscal, pois os índices de erro são menores e há um maior sigilo das informações incluídas. Em planilhas, o risco das informações se perderem é maior, assim como a insegurança dos servidores em incluir ou até danificar o documento pelo uso. É relevante destacar que as ferramentas desenvolvidas internamente, por segurança e por melhor manutenção, devem ser documentadas e homologadas. As evoluções do sistema também precisam ser documentadas. No caso de planilhas com macros, estas devem também ser especificadas detalhadamente.

Um ponto de atenção levantado por vários municípios na frente de Equilíbrio Fiscal, mas que pode ser estendido para a frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento é a disponibilização das bases orçamentárias para as análises. Isso ocorre porque as bases são mantidas pelas empresas prestadoras de serviço de TI. A disponibilização dessas informações pode ser dificultada, por exemplo, devido à mudança da empresa terceirizada. As prefeituras devem ter ciência de que os dados são dela e que quaisquer resistências ou atrasos por parte do fornecedor podem ser penalizados.





# **GLOSSÁRIO**



**Adicional:** é a vantagem devida pelo tempo de serviço ou pelo exercício de função especiais. Exemplos de tipos de adicional: periculosidade, insalubridade e atividade penosa.

**Administração Direta:** corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais. É o conjunto de órgãos criados na estrutura de cada uma das pessoas políticas para o exercício das funções administrativas e outras atípicas. Assim, corresponde aos órgãos que integram a estrutura da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios (atuação direta, ou desconcentrada, do Poder Público).

**Administração Indireta:** é constituída por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica. É o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criadas para o exercício de funções específicas. São as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, como também associações e consórcios públicos. Também fazem parte da Administração Indireta as chamadas entidades privadas que concorrem com o Estado para a realização de atividades de interesse social.

**Cargo público:** é o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação própria, atribuições específicas, e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por seu titular, na forma estabelecida em lei. Ex.: Auditor Fiscal do Tesouro Nacional (AFTN), Técnico do Tesouro Nacional (TTN), Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Agente Administrativo, Procurador do Estado, etc.

**Função pública:** é a atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou individualmente a determinados prestadores de serviços eventuais.

**Gratificação:** surge para cobrir condições anormais do serviço ou em razão de condições do servidor. Ela é sempre transitória, não se incorporando ao vencimento e nem gerando direito subjetivo para a sua permanência.

**Indenização:** visa ressarcir um gasto do servidor. Não é incorporada ao vencimento ou ao provento dos servidores.

**Órgãos Públicos:** são as unidades de atuação, pertencentes a uma entidade estatal, com atribuições próprias, porém não dotados de personalidade jurídica própria. Um exemplo de órgão público são as secretarias municipais.

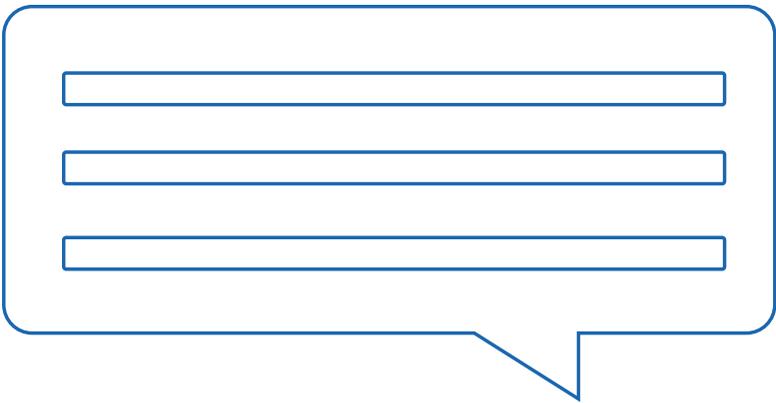
**Remuneração:** é o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos. Assim, deve comportar toda verba recebida pelo exercício do cargo e/ou funções e também outras parcelas, mesmo pela utilização de bens pelos quais se há de pagar, como as ajudas de custo, ajudas em espécie pelo uso de telefone, carro etc.

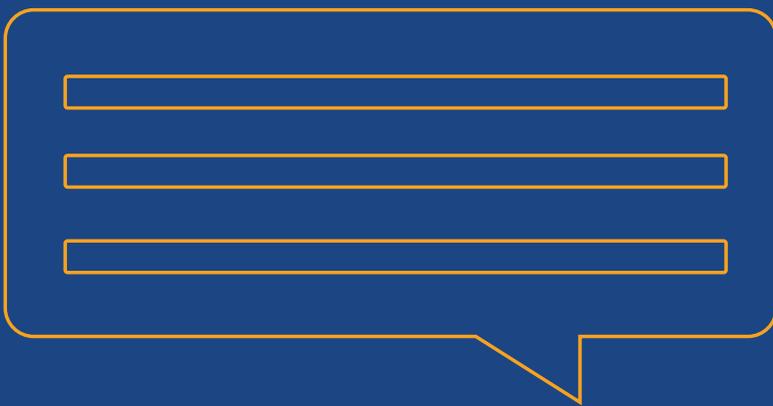
**Serviço Público:** é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade da população, sob regime jurídico predominantemente público.

**Subsídio:** é considerada uma parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, abono, adicional, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Possui natureza de contraprestação do trabalho executado, de caráter alimentar e de subsistência. Seus titulares não são apenas os agentes políticos detentores de mandato eletivo, mas outras categorias determinadas pela Constituição.

**Vencimento:** é contraprestação paga ao ocupante de cargo, função ou emprego público pelo seu exercício, conforme prescrição legal.

**Vencimentos:** compreende a retribuição do padrão legal acrescida das parcelas de caráter permanente e fixo.





# **RECOMENDAÇÕES GERAIS**

## RECOMENDAÇÕES GERAIS



As recomendações gerais são sugestões apreendidas pelas experiências da frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento. São as lições aprendidas que foram levantadas e podem auxiliar as novas prefeituras que queiram implementar a frente. As recomendações podem ser consideradas

também como um guia rápido para determinadas situações que ocorram durante o projeto. E também apoiam a sustentabilidade. Temas como liderança, engajamento e método foram considerados nas recomendações abaixo.

As lideranças da frente precisam apoiar os envolvidos sempre. Eles são os agentes de mudança e os responsáveis por legitimar o que está sendo implementado. O prefeito é o principal patrocinador das frentes no município e deve participar das decisões estratégicas.

Somente com uma mudança de cultura a frente será sustentável. Os servidores precisam entender e comprovar que a iniciativa é positiva para todos. É importante demonstrar os resultados do diagnóstico.

Deve ser realizada aos servidores uma comunicação que deixe claro que o objetivo da frente é otimizar despesas e com isso contribuir para melhores resultados no município (ou melhoria do gasto público), ampliando capacidade de investimento e melhoria de serviços públicos. Com o engajamento dos servidores em uma causa maior, a discussão sobre temas sensíveis e que podem gerar resistências, como a análise de gratificações e adicionais, se tornarão menos impopulares.

Os multiplicadores/pontos focais são os responsáveis pela operação da frente no município, pois articulam e se envolvem com ações de diversas entidades. É de fundamental importância que as responsabilidades deles sejam respaldadas pelas lideranças;

As reuniões de N1 são apresentadas as estratégias e os desdobramentos das entregas efetuadas. A participação ativa do Comitê Gestor e o prefeito propiciam esses resultados.

Durante o planejamento da frente, deve-se considerar não somente os órgãos da Administração Direta, mas também a ampliação do escopo com aquelas que pertencem à Administração Indireta.

Quando ocorrer alterações nos servidores envolvidos na frente (por exemplo: mudança de servidores), o substituto deve ser informado do histórico de ações, bem como ser empoderado entre os envolvidos da frente. Isso atenua a redução de engajamento nas atividades ou em possíveis discontinuidades da frente.

Os conceitos transferidos pela frente de Diagnóstico da Folha de Pagamento podem até ser adaptados para a realidade da prefeitura, mas é importante que as formas de acompanhamento sejam mantidas. É fundamental a sinergia entre a visão do método e a vivência da realidade local. Porém, sugestões ou adaptações não podem ser confundidas com resistências ou inseguranças com o novo método.

As metas propostas pelo parceiro técnico devem ser seguidas, pois foram geradas a partir de um potencial identificado pelo planejamento. As metas repactuadas ou desenvolvidas, devem continuar com o objetivo de otimizar recursos e reduzir inconsistências ou fraudes.

As rotinas previstas na sistemática de reuniões devem ser sempre mantidas, pois a ausência e as remarcações dispersam a equipe envolvida e comprometem o alcance de resultados.

Monitoramento e controle: deve ser constante e sempre estar de acordo com o cronograma. Um acompanhamento bem feito gera melhores resultados.

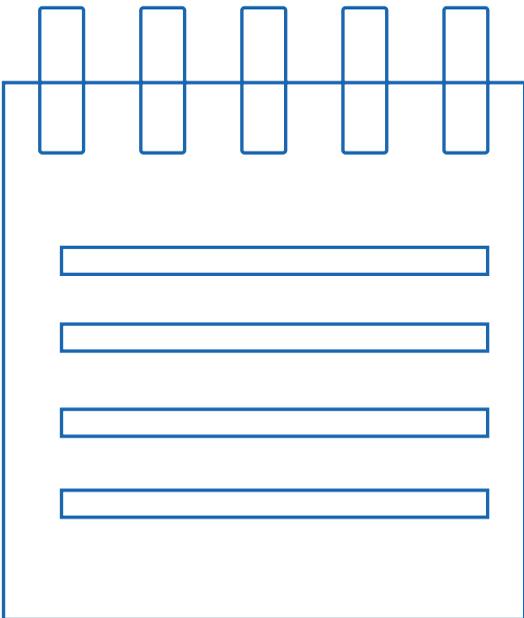
Antes da entrada de um parceiro técnico no município, principalmente se os perfis forem distintos dos servidores, recomenda-se a realização da transição e da comunicação dos novos trabalhos e do perfil dos consultores. Isso evita o estranhamento e também atenua resistências. A fase de conscientização deve ser feita, pois o perfil e o comportamento dos consultores do parceiro técnico podem ser bem distintos do perfil dos servidores.

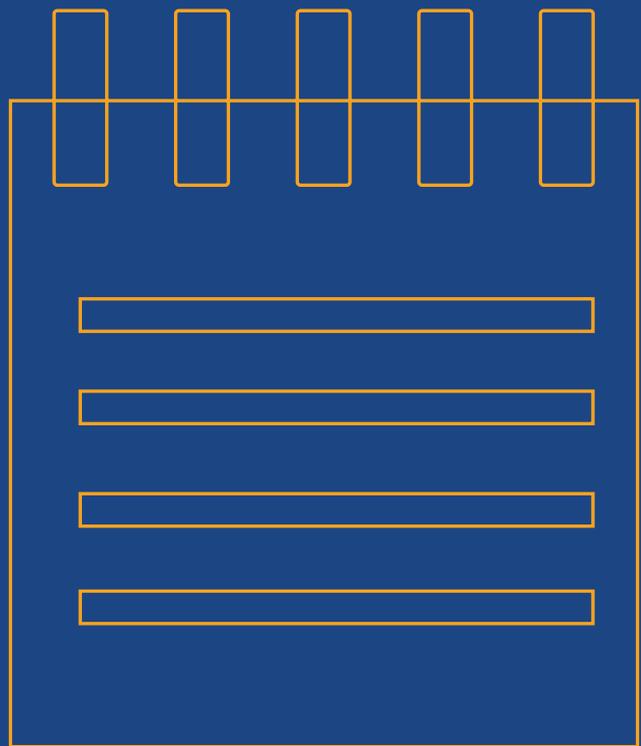
É necessário que a prefeitura disponha de técnicos empenhados em aprender o método desde a entrada do parceiro técnico no município. É preciso conhecer a construção de metas, a manipulação das bases de dados e a sistemática de acompanhamento dos desvios. Os participantes da frente devem internalizar os conhecimentos e executar as ações indicadas pelo parceiro técnico. Conhecer e executar os processos são fundamentais para a continuidade do equilíbrio fiscal no município.

Os participantes da frente devem ter ciência de que o processo demanda tempo para ser internalizado para ele se transformar em uma rotina. O empenho e a participação são fundamentais para a continuidade das ações.

Para as lições aprendidas, o importante é propiciar discussões sobre as experiências vivenciadas durante o ciclo (por exemplo, anual). Compartilhar ideias e práticas (positivas ou não) permite a sustentabilidade e a perenidade do projeto.

Para acompanhamento de práticas inspiradoras e de novidades sobre o Programa Juntos, acesse a plataforma: [www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br).





# REFERÊNCIAS

## RECOMENDAÇÕES GERAIS



**BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.** Direito Administrativo. 5ª ed. Reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

**FALCONI Consultores de Resultado.** Relatórios de Controle do projeto de Diagnóstico da Folha de Pagamento. 2015.

**FALCONI, Vicente.** O verdadeiro poder. 2ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

\_\_\_\_\_. Gerenciamento pelas diretrizes. 5ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

**TOMII, Lilian.** Modernização e Facilitação na Interface do Usuário com o Tribunal de Justiça do RS Através da Reestruturação do Departamento de Processamento e Distribuição Processual. In: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_16-056\\_057\\_058.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_16-056_057_058.pdf). Acesso em fev.2016

**PERIARD, Gustavo.** O Ciclo PDCA E A Melhoria Contínua. In: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>. Acesso em fev. 2016.

**RAJ, Paulo Pavarini (org.).** Gerenciamento de Pessoas em projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

**ROSA, Márcio Fernando Elias.** Direito Administrativo – Parte I. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

**SÁ, Carlos Alexandre.** O Gerenciamento Matricial de Despesas. In: <http://carlosalexandresa.com.br/artigos/O-Gerenciamento-Matricial-de-Despesas.pdf>>. Acesso em mai. 2015.

**TOFOLI, Eduardo et al.** Gestão de melhorias no gerenciamento matricial de receitas para um melhor desempenho. In: GEPROS - Gestão de Produção, Operações e Sistemas. Ano 3, nº2, abr-jun/08, pp.105-119.



**juntos**  
pele Desenvolvimento Sustentável



  
**Comunitas**

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável