



INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

TIAGO FERNANDES FELIX DE FARIA

**A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: boas práticas em gestão de
desempenho na Administração Pública**

**Brasília
2014**

TIAGO FERNANDES FELIX DE FARIA

**A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: boas práticas em gestão de
desempenho na Administração Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro como requisito básico para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa.

Área de Concentração: Gestão de Pessoas

Orientador. Victor Aguiar Jardim de Amorim

**Brasília
2014**

Tiago Fernandes Felix de Faria

**A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: boas práticas em gestão de
desempenho na Administração Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro como requisito básico para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa.

Brasília, _____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Victor Aguiar Jardim de Amorim
Mestrando em Constituição e Sociedade – IDP
Especialista em Direito Público – UNISUL
Bacharel em Direito - UFG

Paulo Ricardo dos Santos Meira
Doutor em Administração - UFRGS
Mestre em Administração - UFRGS
Bacharel em Comunicação Social - UFRGS

Agradecimentos.

Agradeço ao Senado Federal, pela oportunidade de fazer parte do Curso de Pós-Graduação em Administração Legislativa. A preocupação constante com a condução da política de capacitação e desenvolvimento contribui para o aumento da eficiência no serviço público e influencia na motivação dos servidores para o desempenho das atividades laborais.

Aos colegas e professores do curso, pelo crescimento e amadurecimento conjunto, com troca constante de conhecimento e aprendizado.

Ao colega de trabalho Fernando Dall'Onder Sebben, pela disposição em contribuir para o aprimoramento do presente trabalho.

Ao orientador Victor Jardim, pela paciência e didática em direcionar o trabalho para os objetivos pretendidos.

Agradeço, também, aos familiares, por incentivarem o contínuo aprendizado e compreenderem as ausências necessárias para a conclusão do curso de pós-graduação em Administração Legislativa.

RESUMO

O presente trabalho explora os mecanismos de Gestão de Desempenho disponíveis na Administração Pública e quais os desafios à sua aplicação. O objetivo central é entender como a avaliação de desempenho deve ser conduzida para cumprir seu papel de motivar os servidores e incrementar a eficiência dos órgãos públicos. Para tanto, primeiramente foram revisadas as teorias motivacionais, os fundamentos e os métodos de avaliação de desempenho. Posteriormente, passa-se ao estudo de caso teórico/conceitual sobre a aplicação da avaliação de desempenho no Tribunal de Contas da União - TCU. O órgão foi um dos pioneiros na implantação da aferição de desempenho de seus servidores e possui relativo grau de amadurecimento no tema, com mecanismos institucionais que vão além do simples pagamento de gratificações. O objetivo do estudo de caso é fazer um compêndio de boas práticas do TCU na gestão do desempenho de seus servidores, o que contribuirá para o aprimoramento do processo avaliativo em outros órgãos da Administração Pública.

Palavras-Chave: Gestão de Pessoas; Gestão de Desempenho; Avaliação de Desempenho; Motivação; Sistema de Recompensas.

ABSTRACT

The present work explores the available mechanisms of Performance Management and the challenges on its applications at Public Administration. The central objective is to understand how performance evaluation must be conducted to comply its duty of motivating servers and increase the efficiency in public sector. First, the work revised the motivational theories, its fundamentals and performance evaluation methods. Then, it begins a theoretical/conceptual case study on performance evaluation application at Tribunal de Contas da União - TCU. The government organ was one of pioneers on measuring servers' performance and has relative maturity degree, with institutional mechanisms that goes beyond simply paying gratifications. The objective of its case study is to make a compendium of good practices of TCU on performance management of its servers, what will contribute to improve the evaluation process in other organs at Public Administration.

Keywords: People Management; Performance Management; Performance Management; Motivation, Reward System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo Motivacional	32
Figura 2. Equação da motivação.....	37
Figura 3. Perspectiva de Processos Internos - Mapa Estratégico PET-TCU ...	59
Figura 4. Indicadores de Desempenho por Objetivo Estratégico	60
Figura 5. Diretriz Tempestividade e Seletividade	60
Figura 6. Metas por indicador / período avaliativo.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Marcos Legais da AD no Poder Executivo Federal	30
Tabela 2. Teorias Motivacionais.....	33
Tabela 3. Quadro de Pessoal do TCU	46
Tabela 4. Fatores avaliativos fixos e variáveis - Servidores sem Função de Confiança	52
Tabela 5. Fatores avaliativos variáveis - Servidores com Função de Confiança de natureza de direção.....	53
Tabela 6. Conceitos de Desempenho Profissional.....	55
Tabela 7. Conversão de conceitos em notas	56
Tabela 8. Nota final da AID	56
Tabela 9. Conversão de conceito em gratificação de desempenho	57
Tabela 10. Proporção da Avaliação Individual - Poder Executivo Federal	67
Tabela 11. Avaliação de Desempenho do Poder Executivo Federal.....	68
Tabela 12. Avaliação de Desempenho Senado Federal - Peso dos fatores institucionais e individuais de avaliação baseados no cargo ou na função de cada servidor.....	69
Tabela 13. Conversão do conceito final de avaliação em pontuação no Reconhe-Ser	77
Tabela 14. Pontuação de Incentivos Institucionais - Programa Reconhe-Ser..	78

LISTA DE ABREVIATURAS

AD - Avaliação de Desempenho

AID - Avaliação Individual de Desempenho

APO - Avaliação por Objetivos

CADAD - Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União

CEAAD - Comissão Específica de Aprimoramento da Avaliação de Desempenho

CF/88 - Constituição Federal da República de 1988

CPAAD - Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho

EC - Emenda Constitucional

ILB - Instituto Legislativo Brasileiro

ISC/TCU - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União

LC - Lei Complementar

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério de Reforma do Aparelho do Estado

MPOG- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

PAD - Processo administrativo disciplinar

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PET-TCU - Planejamento Estratégico do TCU

PLP - Projeto de Lei Complementar

RH - Recursos Humanos

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	Contextualização histórica e estabilidade no serviço público	23
2.2	Avaliação de desempenho no serviço público: fundamentos	28
2.3	Avaliação de desempenho como instrumento motivacional	32
2.3.1	Teoria da Equidade	33
2.3.2	Teoria da Definição de Objetivos	35
2.3.3	Teoria da Expectância.....	36
2.4	Métodos de avaliação de desempenho	38
2.4.1	Métodos Tradicionais de avaliação de desempenho.....	39
2.4.1.1	Método das escalas gráficas	39
2.4.1.2	Método da escolha forçada	40
2.4.1.3	Método de pesquisa de campo.....	40
2.4.1.4	Métodos de incidentes críticos	41
2.4.2	Métodos Contemporâneos de avaliação de desempenho	41
2.4.2.1	Método de avaliação por objetivos	41
2.4.2.2	Método da avaliação por resultados.....	42
2.4.2.3	Método da avaliação 360 graus.....	43
3	A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	45
3.1	Evolução histórico-normativa da avaliação de desempenho no TCU	46
3.2	Sistemática da avaliação de desempenho profissional	51
3.2.1	Fatores avaliativos	51
3.2.2	Atribuição de conceitos de desempenho.....	54
3.2.3	Conversão de conceitos em avaliação individual de desempenho	56
3.3	Boas práticas de gestão de desempenho no TCU	57
3.3.1	Relação entre Planejamento Estratégico e Avaliação de Desempenho	58
3.3.2	Ciclo avaliativo e planejamento das atividades do período ...	62
3.3.3	Fatores avaliativos relacionados à natureza das atribuições	64
3.3.4	Pagamento de gratificação com base em autoavaliação	66
3.3.5	Apuração disciplinar de servidor com desempenho insuficiente 70	
3.3.6	Órgão responsável pela gestão do conhecimento	72
3.3.7	Órgão responsável pela gestão do desempenho	73
3.3.8	Programa Reconhe-Ser	75
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
5	REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racionais-burocráticos, que se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao nepotismo. A EC nº 19/98 - também denominada emenda da reforma administrativa -, por sua vez, deu um salto adiante, com o objetivo de tornar a administração gerencial, flexível e eficiente, voltada ao controle de resultados (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, p. 6).

Com esse objetivo, diversos dispositivos foram incluídos no texto constitucional. Entre eles, mecanismos de aferição de desempenho de servidores públicos, tanto como condicionantes à aquisição de estabilidade como para a manutenção do cargo, vide art. 41, § 1º, inciso III; e § 4º.

Os incisos I e II já faziam parte da Constituição Federal antes da emenda da reforma administrativa. São meios de que dispõe a Administração para fazer controle de legalidade, um dos princípios basilares da Carta Magna. A partir do inciso III do § 1º e § 4º, o foco volta-se para o princípio da eficiência: os servidores deverão submeter-se a avaliação especial de desempenho como condição para aquisição de estabilidade e, após estáveis, a avaliação periódica de desempenho. Em ambos os casos, a insuficiência de desempenho poderá, em tese, acarretar a perda do cargo. É o que se denominou na reforma administrativa de “flexibilização do instituto da estabilidade”. Mas será que esses mecanismos de aferição de desempenho são autoaplicáveis?

Torna-se premente estudar a real aplicabilidade da aferição de desempenho no setor público e verificar quais caminhos têm sido mais relevantes para assegurar a eficiência das instituições e de seu corpo funcional. O objetivo central do trabalho é atestar como esses mecanismos de gestão de desempenho são utilizados e quais são os desafios à sua aplicação, com vistas à tão propalada administração gerencial eficiente. A questão problema a ser respondida é: como tornar a avaliação de desempenho ferramenta para motivar os servidores a se empenharem ainda mais no cumprimento de metas institucionais, de maneira a impulsionar a eficiência no serviço público?

Para trazer essa resposta, utilizar-se-á da metodologia de estudo de caso teórico/conceitual sobre a aplicação da avaliação de desempenho no Tribunal de Contas da União - TCU. O estudo de caso consiste em uma investigação detalhada de uma ou mais organizações, ou grupos dentro de uma organização, com vistas a prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo. A abordagem de estudo de caso não é um método propriamente dito, mas uma estratégia de pesquisa. (HARTLEY, 1994, p. 208-229). A linha de pesquisa do trabalho é administração legislativa, tendo como eixo temático gestão de pessoas e como subeixo temático o desenvolvimento de pessoas.

A escolha do TCU como objeto do estudo deve-se ao fato de ter sido um dos órgãos pioneiros na implantação da aferição de desempenho de seus servidores, com elevado grau de amadurecimento no tema, e mecanismos institucionais que vão além do pagamento de gratificações baseadas em desempenho. Alguns fatores talvez expliquem a maturidade organizacional no assunto: a natureza das atividades do órgão pressupõe planejamento, estabelecimento de metas e controle, que estão intrinsecamente ligadas à gestão do desempenho; a crença do TCU de que o processo pode contribuir para o atingimento dos objetivos organizacionais; e a realização de estudos preliminares antes do início da avaliação em si, inclusive com constituição de Projeto¹ para implantação de um programa de avaliação de desempenho com experiência-piloto, ainda em meados de 1993.

A partir desse estudo de caso, pretende-se avaliar em que medida o modelo de avaliação do TCU concretiza os preceitos das teorias motivacionais e em que medida esse modelo é mais ou menos benéfico em relação a outros da Administração Pública.

As respostas a esses e a outros questionamentos serão subsidiadas de criteriosa investigação e análise das dezenas de regulamentos, resoluções, portarias e manuais disponibilizados no portal do TCU² sobre gestão do desempenho.

¹ O projeto mencionado, que será detalhado adiante, foi instituído por meio da Portaria-TCU nº 148, de 30 de junho de 1993.

² O TCU disponibiliza toda a legislação, inclusive as que versam sobre avaliação de desempenho, no portal

Compromete-se no presente estudo a levantar boas práticas na gestão do desempenho para aprimoramento do processo avaliativo nos demais órgãos, inclusive no Senado Federal. Convém anotar que a regulamentação nesta Casa Legislativa se deu por meio da Resolução SF nº 69, de 2012, mas até o fechamento desse trabalho os servidores do Senado Federal não estavam nem sendo avaliados, nem recebendo a gratificação de desempenho prevista na referida Resolução. O Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2013, revogou Ato nº 19, de 2013, que fixava o primeiro período avaliativo, tornando inaplicável o pagamento da parcela retributiva. Aliás, salienta-se que a ideia, a princípio, era fazer um estudo de caso sobre focos de melhoria na gestão do desempenho no Senado Federal. Contudo, a esparsa normatização da matéria, a falta de experiência do órgão e a inaplicabilidade da avaliação de desempenho fizeram o presente trabalho seguir rumos diferentes: busca-se o aprofundamento acerca da gestão do desempenho em órgão que de fato possui *expertise*³ e *know-how*⁴ no assunto, o que pode sinalizar pontos de melhoria na condução do processo avaliativo não só no Senado Federal, como também nos demais órgãos da Administração Pública.

O trabalho está dividido em revisão de literatura, que contará com contextualização histórica, fundamentos, métodos e teorias da motivação relacionadas ao desempenho do servidor; além de estudo de caso da aplicação da avaliação no TCU, com evolução histórico-normativa; sistemática adotada e boas práticas na condução do processo de avaliação de desempenho.

<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>. O sítio serviu de fonte de consulta e estudo para análise do processo de gestão de desempenho do órgão.

³ Palavra de origem francesa comumente traduzida como “experiência”.

⁴ Termo em inglês traduzido literalmente em “saber como”. Utilizado para descrever quem possui conhecimento prático em fazer alguma coisa. “Saber como fazer”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contextualização histórica e estabilidade no serviço público

O instituto da estabilidade não é criação do direito brasileiro, é garantia há muito assegurada aos servidores públicos em diversos países. Foi originalmente concebido pela Constituição Federal de 1937, art 156, “c”, com a finalidade de assegurar ao servidor imparcialidade e neutralidade necessárias ao desempenho das funções públicas. Assim, poder-se-ia garantir a continuidade e a profissionalização dos quadros funcionais do serviço público – em que pesem as constantes mudanças de governo -, além de evitar pressões e/ou perseguições políticas e de grupos econômicos que pudessem desviar o servidor do interesse público (VILLA-VERDE, 1997, p. 4).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p. 239) ressalta a intenção do legislador ao prever a estabilidade para os servidores públicos:

Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado – o que é uma garantia para todos os administrados –, ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão-só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público, embargando, dessarte, o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais, sectários ou político-partidários.

A estabilidade no cargo público é regra desde 1937. As únicas exceções originalmente admitidas de perda de cargo público eram: em virtude de sentença transitada em julgado e mediante processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa ao servidor (CF/88: art. 41º § 1º, incisos I e II).

Além dessas formas originárias, a EC nº 19/98 incluiu na Carta Magna mais duas possibilidades: por insuficiência de desempenho (CF/88: art. 41, § 1º, III e § 4º) e quando descumpridos os limites com despesa de pessoal estabelecidos em lei complementar (CF/88: art. 169, §3º, inciso II e § 4º).

A lei responsável pelo estabelecimento de limites com despesa de pessoal é a LC nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade

Fiscal. Esses limites estão dispostos em seu art. 19º da CF/88: 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida para a União e 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida para os estados, Distrito Federal e Municípios. Caso esses limites sejam desrespeitados, uma das formas previstas de redução da despesa de pessoal é a exoneração de servidor não estável, sem direito a indenização (CF/88: art 169, §3º, inciso II). Caso as medidas adotadas não sejam suficientes para o cumprimento do referido limite, também poderá o servidor estável ser exonerado, assegurada a indenização de um mês por ano de serviço (CF/88: art 169, §4º).

A outra forma de perda de cargo público incluída pela EC nº 19/98 na Carta Magna é mediante insuficiência de desempenho do servidor. Segundo disposto no Caderno MARE nº 6 da Reforma do Estado (1997, p. 11), o servidor público só tem a ganhar com a reforma:

O servidor ganhará o respeito da sociedade: a opinião pública tem hoje uma imagem muito negativa do servidor. Para reverter esta imagem, a sociedade precisa saber que a maioria dos servidores trabalha muito e é dedicada ao ideal de servir ao público. Por isso os servidores não devem temer medidas que visam favorecer a sua profissionalização. Cobrar desempenho e até mesmo, como medida extrema, demitir o servidor que não se empenha no seu trabalho, não é perseguir a categoria, mas reforçar a sua profissionalização. A estabilidade só se justifica no interesse do Estado: ela não deve ser confundida com eternização no cargo público.

Bresser Pereira define o objetivo da flexibilização em artigo intitulado “Flexibilidade sem medo”, publicado no Correio Braziliense em 26/01/1995:

O objetivo da flexibilização não é demitir, mas motivar os servidores e alcançar maior eficiência no trabalho. A partir dela cada funcionário e cada chefe sabe que a estabilidade é algo que se conquista dia a dia, é algo que se constrói com dedicação e espírito público, não é um privilégio que apenas protege os incompetentes.

A partir dessas justificativas, a EC nº 19/98 incluiu no artigo 41 da CF/88 o inciso III do §1º e o §4º, *in verbis*:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade [grifou-se]

Desta feita, o servidor em estágio probatório passa a ter a aquisição de estabilidade condicionada à avaliação especial de desempenho, a ser realizada por comissão instituída para essa finalidade. Nem mesmo o servidor estável escapou da reforma administrativa de 1998, que inseriu no dispositivo constitucional a possibilidade de servidor estável perder o cargo público mediante procedimento administrativo de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Entretanto, as duas normas constitucionais que disciplinam a perda de cargo público por insuficiência de desempenho distinguem-se não só quanto ao momento de sua realização - ao final do estágio probatório ou periodicamente, após adquirida a estabilidade -, mas também, quanto à possibilidade de produzir efeitos. De acordo com classificação formulada pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva (2012, p. 63-115), as normas constitucionais distinguem-se, quanto à possibilidade de produzir efeitos, em normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada⁵.

A avaliação especial de desempenho aplicável a servidor em estágio probatório como condição para aquisição da estabilidade é norma de eficácia plena. O legislador constituinte não fez nenhuma restrição à sua aplicabilidade, de modo que não é opção do administrador avaliar o servidor em estágio

⁵ Norma constitucional de eficácia de plena: são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir todos seus efeitos essenciais, independentemente de complementação por norma infraconstitucional. É revestida de todos elementos necessários à sua executoriedade, tornando possível sua aplicação de maneira direta, imediata e integral.

Norma constitucional de eficácia limitada: refere-se àquela norma que não produz a plenitude de seus efeitos, dependendo da integração da lei (lei integradora). Não contém os elementos necessários para sua executoriedade. São consideradas de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

Norma constitucional de eficácia contida: são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses de determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos do que a lei estabelecer. Possui aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, pois estão sujeitas a restrições que podem vir a limitar sua aplicabilidade.

probatório, mas, sim, dever. A insuficiência de desempenho durante o estágio probatório pode, portanto, subsidiar processo administrativo que conduza à exoneração de servidor subavaliado.

Já a avaliação periódica de desempenho para servidor estável é norma de eficácia limitada. Ou seja, depende de lei complementar para alcançar a plenitude de seus efeitos. A lei integradora, no caso em tela, é a lei complementar a que se refere o art. 41, §1º, inciso III, da CF/88. Essa lei é basilar para a aplicação da avaliação periódica de desempenho, e deve conter o “quando” e o “como” a avaliação periódica deve ser realizada, quem são as pessoas autorizadas a avaliar, sob quais parâmetros, quais os requisitos mínimos a serem alcançados, como se estabelecer metas, entre outros.

Convém anotar que a Lei Complementar necessária à avaliação do servidor estável até hoje não foi editada, e, por isso, não é possível exonerar o servidor estável com base exclusivamente em avaliação periódica de desempenho. Na verdade, logo após o advento da emenda da reforma administrativa, foi elaborado Projeto de Lei Complementar nº 248/1998⁶ (PLP), que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho de servidor público estável. Entretanto, o projeto nunca foi convertido em lei. O PLP nº 248/1998, em seu artigo 4º, define o que seriam os princípios, os critérios de julgamento e os conceitos da avaliação:

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
- II - produtividade no trabalho;
- III - iniciativa;
- IV - presteza;
- V - aproveitamento em programas de capacitação;
- VI - assiduidade;
- VII - pontualidade;
- VIII - administração do tempo;

⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm. Acesso em 09/09/2014

IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

§ 3º Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

§ 4º Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

I - excelente;

II - bom;

III - regular;

IV - insatisfatório.

§ 5º Receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida.

Em seu artigo 8º, dispõe que quando a avaliação anual final concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor, indicará as medidas corretivas necessárias, em especial, aquelas destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento.

A ideia, a princípio, era capacitar o servidor e fazê-lo retomar suas atividades de forma eficiente. Afinal, a recontração via concurso público, além de morosa, nem sempre é viável. Nesse sentido, para assegurar a capacitação e a qualidade dos quadros da administração pública, a reforma administrativa também alterou o § 2º do artigo 39 da Carta Maior:

Art. 39. [...]

§ 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Todavia, em última instância, o servidor poderia ser exonerado caso mantivesse por reiteradas vezes desempenho insuficiente, em que pesem os esforços da Administração para capacitá-lo e qualificá-lo. É o que estabelece o PLP nº 248/1998, em seu artigo 11:

Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

Art. 12. Observado o disposto nos arts. 5º a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso

hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecorrível em sessenta dias.

Art. 13. É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

Até a conclusão deste trabalho, o PLP nº 248/1998 manteve-se parado na Câmara dos Deputados. Mesmo após 16 anos da sua proposição, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o projeto não foi convertido em Lei. Destarte, o tão propalado mecanismo de flexibilização trazido pela EC nº 19/98 não pôde ser colocado em prática por falta de regulamentação da matéria.

Registra-se que a inexistência de normativo disciplinando a questão não impede os órgãos de aferir continuamente o desempenho de seu corpo funcional, pelo contrário; apenas obsta, em regra, a exoneração ou demissão com base exclusivamente em insuficiência de desempenho. Nada impede, no entanto, que a apuração de falta disciplinar percebida no curso de processo de avaliação de desempenho resulte em processo administrativo disciplinar - PAD, este sim passível de resultar em perda de cargo público. Vislumbra-se a conversão em PAD tão somente como decorrência da obrigação do administrador em representar e apurar irregularidades. Portanto, reitera-se que não é (nem poderia ser) a insuficiência de desempenho resultante de possibilidade de perda de cargo, mas, sim, conduta irregular preexistente passível de perda de cargo público constatada em avaliação de desempenho, que deverá ser representada pelo órgão avaliador e apurada via processo administrativo disciplinar.

2.2 Avaliação de desempenho no serviço público: fundamentos

As práticas de avaliar o desempenho dos funcionários não são novas. Desde os primórdios as relações de trabalho pressupõem a necessidade de se aferir continuamente o desempenho dos subordinados. Mas, afinal, o que é avaliação de desempenho e quais são os seus objetivos?

Idalberto Chiavenato conceitua avaliação de desempenho (2009, p. 247):

A avaliação do desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa no cargo e o seu potencial de desenvolvimento futuro. Toda avaliação é um processo para estimular ou julgar o valor, a excelência, as qualidades de alguma pessoa. [...] É um meio através do qual se podem localizar problemas de supervisão de pessoal, de integração do empregado à organização ou ao cargo que ocupa, de dissonâncias, de desaproveitamento de empregados com potencial mais elevado do que aquele que é exigido pelo cargo, de motivação, etc. De acordo com os tipos de problemas identificados, a avaliação do desempenho pode colaborar na determinação e no desenvolvimento de uma política adequada de RH às necessidades da organização.

A partir dessa definição, nota-se que a aferição de desempenho se relaciona não somente à pessoa, mas também ao cargo que ela ocupa. Todo cargo tem responsabilidades e atividades essenciais a serem desenvolvidas pelo seu ocupante. Este é o ponto de partida para avaliar o desempenho do funcionário.

No longo prazo, a avaliação contribui para alinhar os interesses e expectativas entre Administração e administrado. Ademais, permite à Administração identificar pontos específicos de necessidades de treinamento, ao mesmo tempo que dá um panorama do nível de desempenho de seus funcionários. Chiavenato enumera alguns objetivos intermediários da avaliação de desempenho (2009, p. 252):

1. Adequação do indivíduo ao cargo;
2. Treinamento;
3. Promoções;
4. Incentivo salarial ao bom desempenho;
5. Melhoria das relações humanas entre superiores e subordinados;
6. Autoaperfeiçoamento do empregado;
7. Informações básicas para pesquisa de recursos humanos;
8. Estimativa do potencial de desenvolvimento dos empregados;
9. Estímulo à maior produtividade;
10. Conhecimento dos padrões de desempenho da organização;
11. Retroação (*feedback*) de informação ao próprio indivíduo avaliado;
12. Outras decisões de pessoal, como transferências; dispensas etc.

Na esfera pública, a avaliação de desempenho ganhou muito espaço nas últimas décadas, como forma de manter o servidor motivado e eficiente no desempenho das suas atribuições. Esse mecanismo vem sendo constantemente aprimorado e utilizado, inclusive, com vistas ao pagamento de gratificações, para fomentar o desempenho “acima da média”. Por conseguinte, torna-se importante instrumento de gestão de pessoas no atingimento dos objetivos estratégicos da organização.

O Manual de Orientação para Gestão do Desempenho⁷ do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) nos traz os marcos legais da Avaliação de Desempenho no Poder Executivo Federal:

Tabela 1. Marcos Legais da AD no Poder Executivo Federal

1960	Lei nº 3.780 – Critérios para promoção na carreira
1970	Lei nº 5.645 – Progressão funcional por mérito e antiguidade
1977	Decreto nº 80.602 – Progressão funcional mediante avaliação
1980	Decreto nº 84.664 – Institui critérios de avaliação para progressão e promoção
1990	Lei nº 8.112 – Institui regime jurídico dos servidores
1995	MP nº 1.548 – Cria a gratificação de desempenho e produtividade
2008	Lei nº 11.784 – Institui a nova sistemática para AD
2010	Decreto nº 7.133 – Critérios e procedimentos gerais de AD

Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho do MPOG

A Lei nº 11.784, de 2008, constitui relevante marco legal, na medida em que institui a sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa Lei define como principais objetivos da avaliação de desempenho a melhoria na qualidade dos serviços públicos e o subsídio à política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal. O Manual de Orientação para Gestão do Desempenho do MPOG detalha esses objetivos principais, em um rol exemplificativo de objetivos específicos:

⁷Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segep/Manual_Orientacao_para_Gestao_Desempenho.pdf . Acesso em 18/10/2014.

- a) Alinhar os processos de trabalho com missão e com objetivos estratégicos da instituição, buscando vincular a atuação do servidor e das equipes com o alcance das metas institucionais;
- b) Subsidiar o desenvolvimento de programas de capacitação, por meio da identificação de necessidades de aprendizagem e do incentivo ao aperfeiçoamento profissional, visando a ampliar a qualificação dos servidores;
- c) Dar apoio ao processo de revisão do planejamento estratégico;
- d) Identificar necessidades de adequação funcional relacionadas a problemas de adaptação ao cargo, à função ou à instituição;
- e) Democratizar o ambiente de trabalho, estabelecendo um diálogo contínuo com servidores e equipes a respeito dos resultados desejados pela instituição, pelos cidadãos e pela sociedade, acompanhando a superação dos desafios propostos e articulando consensualmente as correções de rumo necessárias;
- f) Analisar os processos de trabalho e diagnosticar melhorias visando a proporcionar insumos para o desenvolvimento organizacional e para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos.

Trata-se de uma adaptação aos objetivos intermediários da aferição de desempenho estudados na Administração Geral; vistos no presente estudo por meio da leitura de Idalberto Chiavenato.

O resultado da avaliação de desempenho pode ser utilizado como critério para a capacitação e requalificação do servidor, movimentação de pessoal, promoção por merecimento, progressão funcional nas carreiras, premiações, gratificação, plano de gestão das políticas públicas e alocação de outros mecanismos de valorização profissional, inclusive remuneratórios. Em uma análise macro, portanto, atua como elemento integrador das práticas de gestão de pessoas, possibilitando ao órgão atuar no desenho e necessidade dos cargos e dos planos de capacitação, na melhoria das condições de trabalho, e na melhoria dos fluxos de processo.

Do ponto de vista do avaliado (servidor), a aferição do desempenho promove autoconhecimento e reflexão sobre o desenvolvimento profissional,

aumenta a interação entre servidores e superiores, desenvolve o senso de compromisso frente às metas institucionais, desenvolve habilidades de comunicação e negociação para o atingimento das metas, favorece a reavaliação das rotinas e afazeres diários e fornece diretrizes para a superação de limitações, além de permitir ao avaliado assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento profissional (Manual de Gestão do Desempenho, MPOG,2013; apud Leite & Gondim, 2005; Guimarães, 1998; Abbad, Lima e Veiga, 1996).

2.3 Avaliação de desempenho como instrumento motivacional

A avaliação de desempenho não deve ser vista como ferramenta de competição ou exclusão; mas sim como ferramenta gerencial de motivação dos servidores.

Mas o que, afinal, é motivação? Segundo Maximiano (2004, p. 267), a palavra motivação deriva do latim *motivus*, *movere*, que significa mover. Em sua acepção original a palavra indica o processo pelo qual o comportamento humano é incentivado, estimulado ou energizado para algum tipo de motivo ou razão.

Chiavenato descreve o ciclo motivacional, processo que desencadeia o estímulo ao comportamento (2005, p. 243):

Motivação é um processo que começa com uma deficiência fisiológica ou necessidade que ativa um comportamento ou com um impulso orientado para um objetivo ou incentivo. A chave para compreender o processo de motivação reside no significado e no relacionamento entre necessidades, impulsos e incentivos. [...] É o processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de determinada meta.

Figura 1. Ciclo Motivacional



Fonte: CHIAVENATO, 2004, p. 477.

Há diversas teorias motivacionais que buscam a compreensão do que motiva o funcionário e o leva a executar bem suas tarefas. Essas teorias são classificadas em teorias de conteúdo, teorias de processo e teorias de reforço, conforme tabela a seguir.

Tabela 2. Teorias Motivacionais

Teorias Motivacionais		
Teorias de Conteúdo	Relacionam-se aos fatores internos à pessoa que ativam um comportamento proativo ao alcance de determinado objetivo	Teoria da Hierarquia de Necessidades (Abraham Maslow)
		Teoria ERC - Existência, Relacionamento e Crescimento (Clayton Aldefer)
		Teoria dos Dois Fatores (Frederick Herzberg)
		Teoria das Necessidades Adquiridas (David McClelland)
Teorias de Processo	Descrevem e analisam o processo pelo qual o comportamento é ativado	Teoria da Equidade (John Stacy Adams)
		Teoria da Definição de Objetivos (Edwin Locke)
		Teoria da Expectância (Victor Vroom)
Teorias de Reforço	Defendem que o reforço condiciona o comportamento	Teoria do Reforço (Thorndyke)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de informações de livros de Administração, e.g.: Chiavenato, 2005, p. 243.

São objeto do presente estudo apenas as teorias de processo, pois são elas que descrevem e analisam o processo pelo qual o comportamento é ativado, dirigido e mantido, em torno da realização de uma atividade e/ou persecução de alguma meta. Essas teorias poderão ajudar a entender como é possível melhorar a condução do processo de gestão de desempenho na organização para motivar mais os funcionários.

2.3.1 Teoria da Equidade

A teoria da equidade, também conhecida por teoria do equilíbrio, foi formulada por John Stacy Adams em 1963 e se baseia na comparação que as pessoas fazem a respeito de suas contribuições e recompensas com relação às contribuições e recompensas dos outros. Segundo Chiavenato (2004, p. 487), quando essa comparação produz uma percepção de que essas relações são iguais, dizemos que existe um estado de equidade. Quando ocorre a percepção de que essas relações são desiguais, as pessoas experimentam

uma tensão negativa que conduz à necessidade de uma ação corretiva, no sentido de eliminar quaisquer injustiças.

No serviço público essa comparação também ocorre. O servidor tende a comparar as atribuições do cargo e atividades exercidas (contribuições) e a estrutura remuneratória do cargo (recompensa) com atribuições e estrutura remuneratória de cargos de órgãos públicos com atribuições similares. Essa comparação também se dá dentro da própria carreira e órgão, quando em comparação aos seus pares; e, em menor proporção, com as contribuições e recompensas das empresas privadas.

Mas lembremos que todo funcionário tem vários tipos de recompensas; algumas delas podem ser obtidas na avaliação de desempenho. Por analogia, é natural presumir que os servidores façam comparações entre as notas recebidas em sua avaliação de desempenho e as notas de seus pares, e até mesmo com a média das notas atribuídas aos servidores de outros órgãos, na medida em que a avaliação é utilizada como base para promoções por merecimento, progressão funcional nas carreiras, premiações, gratificação pecuniária e alocação de outros mecanismos de valorização profissional.

Tendo em vista a tendência natural de um servidor comparar os resultados obtidos na avaliação de desempenho com os resultados dos demais, a Administração deve tomar cuidado para não transformar essa avaliação em instrumento de competição e exclusão de seus administrados. É necessário que haja o estabelecimento de metas claras e tangíveis para que, ao final de um ciclo avaliativo, seja possível mensurar de maneira imparcial o grau de cumprimento de cada um dos objetivos e/ou atividades arroladas no plano de metas. Caso contrário, em vez de um ambiente de engrandecimento e fonte de constante motivação para o servidor público, a Administração deparar-se-á com um ambiente de grande insatisfação dos servidores “subavaliados”.

2.3.2 Teoria da Definição de Objetivos

A teoria da Definição dos Objetivos, também conhecida por teoria do estabelecimento (ou fixação) de objetivos, foi formulada por Edwin Locke em 1968 e estabelece que a intenção de lutar pelo alcance de um objetivo constitui a maior fonte de motivação. O objetivo sinaliza à pessoa o que precisa ser feito e quanto esforço ela terá de despender para alcançá-lo.

De acordo com Locke, Latham e outros (1984, p. 125-152, apud CHIAVENATO, 2004, p. 484), o estabelecimento de objetivos revelou as seguintes conclusões:

- a) Objetivos bem definidos e mais difíceis de serem alcançados levam a melhores resultados do que metas genéricas e abrangentes. A especificação do objetivo tem o papel de um estímulo interno.
- b) Se a pessoa aceita o objetivo e é capacitada, quanto mais difícil ele for, tanto mais elevado o nível de desempenho.
- c) A pessoa trabalha melhor quando recebe retroalimentação quanto ao seu progresso em relação ao objetivo, o que a ajuda a perceber a distância entre o que está fazendo e o que deve fazer para alcance do objetivo. A retroação constitui um guia para o comportamento.
- d) Existem pessoas que preferem trabalhar com objetivos estabelecidos pela chefia. Mas quando a pessoa participa ativamente da definição de seus próprios objetivos, ela tende a se comprometer mais, como uma meta desejável a atingir.
- e) A autoeficácia significa a convicção íntima de que a pessoa é capaz de realizar determinada tarefa que lhe foi confiada. Quanto maior a autoeficácia, tanto maior a confiança de que a tarefa será realizada com êxito.
- f) A definição individual de objetivos não funciona igualmente para todas as tarefas. O processo funciona melhor quando a tarefa é simples, conhecida e independente. Nas tarefas com elevada

interdependência, a definição de objetivos em grupo funciona melhor.

Nesse contexto, novamente surge a avaliação de desempenho como fonte de motivação, já que é a responsável pela definição dos objetivos a serem perseguidos pelos servidores públicos. Todavia, conforme salientado por Locke, não basta que os administrados tenham objetivos, é necessário que as metas sejam mensuráveis; difíceis - porém alcançáveis; precisas - mas sem generalidades; estabelecidas em conjunto com o avaliado; e com a utilização constante de *feedback* (retroalimentação) dos resultados. Por outro lado, o avaliado deve ser devidamente capacitado para o desenvolvimento das tarefas em direção às metas; e deve contar com *empowerment*, que é o compartilhamento de informações fundamentais sobre o negócio, com delegação de autonomia para a tomada de decisões e assunção das responsabilidades de liderança.

2.3.3 Teoria da Expectância

A teoria da expectância, também conhecida por teoria da expectativa, foi formulada por Victor Vroom em 1964 e propõe que a tendência para agir de determinada maneira depende da força da expectativa que a ação possa ser seguida por algum resultado e da atratividade desse resultado para o indivíduo. Segundo Maximiano (2004, p.279), o valor percebido dos resultados depende da satisfação ou insatisfação associada a sua obtenção e representa o atrativo que vai desencadear o esforço inicial. No caso específico da avaliação de desempenho no serviço público, infere-se que o servidor estará motivado a produzir quando ele acredita que o seu esforço o levará a uma boa avaliação de desempenho, que lhe proporcionará as recompensas decorrentes dessa avaliação.

A teoria de Vroom parte de uma cadeia de relações, explicitadas por Robbins (2004), conforme disposto a seguir:

- a) Relação entre esforço e desempenho: é a probabilidade percebida pelo indivíduo de que um determinado esforço pessoal o levará ao desempenho. Essa probabilidade é medida pela expectância, que varia entre zero (nenhuma expectância), quando a pessoa sente ser impossível alcançar o desempenho desejado; e 1 (total expectância), se a pessoa está 100% certa de que o desempenho será alcançado.
- b) Relação entre desempenho e recompensa: é o grau em que o indivíduo acredita que o bom desempenho o levará ao alcance do resultado desejado. Essa probabilidade é medida pela instrumentalidade, que também varia de zero (nenhuma instrumentalidade), indicando que não há chance de que o desempenho conduza a alguma recompensa; a 1 (total instrumentalidade), quando é certo de que elevado desempenho levará à recompensa.
- c) Relação entre recompensa e objetivos pessoais: é o grau em que a recompensa poderá satisfazer os objetivos ou necessidades pessoais do indivíduo e a atratividade que essa recompensa tem para ele. Seu valor é medido pela valência, que varia de -1 (recompensa indesejável) até +1 (recompensa muito desejável).

Tendo em vista essas três relações, Vroom, apud Robbins (2004), estabelece que a motivação (M) é uma função dessas três variáveis; expectância (E), instrumentalidade (I) e valência (V), que se relacionam da seguinte forma:

Figura 2. Equação da motivação

$$M = E \times I \times V$$

Fonte: ROBBINS, 2004.

Portanto, pode-se perceber que a avaliação de desempenho deve servir de instrumento da Administração Pública para motivar seus servidores. Nesse sentido, é necessário:

- I. Aumentar o grau de expectância dos servidores, demonstrando que:
 - a) O esforço será adequadamente mensurado/avaliado. É necessário que o avaliado acredite no rigor e imparcialidade da avaliação de desempenho, bem como na condução adequada do processo avaliativo pelo superior;
 - b) O esforço poderá conduzi-los ao desempenho “superior” de suas atribuições. Ou seja, será possível alcançar as metas estabelecidas pelo órgão;
- II. Aumentar o grau de instrumentalidade de seus avaliados, demonstrando que os benefícios (recompensas) dependem do elevado desempenho.
- III. Aumentar o grau de valência, demonstrando que:
 - a) Há valiosas recompensas para os que alcançarem um bom resultado na avaliação de desempenho;
 - b) As recompensas vão ao encontro das necessidades almejadas pelos servidores.

2.4 Métodos de avaliação de desempenho

Ao longo dos anos as organizações desenvolveram dezenas de métodos diferentes de avaliar o desempenho de seus funcionários. Alguns deles se tornaram referência e são mais utilizados. Cada um desses métodos atende a objetivos específicos e a determinadas características dos envolvidos. Registra-se a possibilidade de utilização de mais de um método, de acordo com o objetivo que se pretende, e até uma combinação de métodos, a depender do foco da organização.

Os órgãos públicos também adotam diferentes metodologias de avaliar o desempenho de seus servidores. Sem pretensão de esgotar ou até mesmo esmiuçar o tema, apresentam-se alguns dos métodos tradicionais e modernos de avaliação de desempenho.

2.4.1 Métodos Tradicionais de avaliação de desempenho

2.4.1.1 Método das escalas gráficas

O método de escalas gráficas é um dos mais tradicionais e mais simples. Avalia o desempenho das pessoas por meio de fatores de avaliação previamente definidos e graduados. Para tanto, utiliza um formulário de dupla entrada: no eixo vertical estão os chamados fatores de avaliação e no eixo horizontal os graus de medição do desempenho em cada um desses fatores. Os fatores de avaliação são escolhidos em função do desempenho ideal e devem permitir uma comparação do desempenho. Portanto, quanto melhor a descrição do fator, tanto maior a precisão em sua mediação. Definem-se então os graus de variação, tais como: ótimo, bom, regular, ruim, péssimo (PONTES, 2008).

- a) Vantagens: fácil entendimento e aplicação simples; visão integrada e resumida dos fatores de avaliação; facilidade de comparação e retroação; visão gráfica e global dos fatores de avaliação envolvidos;
- b) Desvantagens: superficialidade e subjetividade; sujeito a distorções e interferências pessoais dos avaliadores, que tendem a generalizar sua apreciação sobre os subordinados para todos os fatores de avaliação (*hallo effect* ou efeito halo); categorização e homogeneização das características individuais; além da tendência em apresentar resultados condescendentes ou exigentes para todos os subordinados.

Esse é o método utilizado pelo Tribunal de Contas da União, objeto de estudo de caso do presente trabalho. O processo avaliativo do TCU será descrito adiante, por isso não será pormenorizado neste tópico. Ao que parece, o órgão vem evoluindo na tentativa de combinar esse método com a Avaliação por Objetivos - APO (também descrito a seguir). Essa combinação mitiga a possibilidade de distorções e generalização na condução do processo avaliativo.

2.4.1.2 Método da escolha forçada

Consiste em avaliar o desempenho das pessoas por meio de blocos de frases descritivas que focalizam determinados aspectos do comportamento. Cada bloco é composto de duas, quatro ou mais frases. O avaliador deve escolher forçosamente apenas uma ou duas frases em cada bloco que mais se aplica(m) ao desempenho do funcionário avaliado. Ou então, escolher dentre frases predeterminadas as que mais representam e as que mais se distanciam do desempenho/comportamento do funcionário (PONTES, 2008).

- a) Vantagens: evita o efeito de generalização na avaliação; elimina a subjetividade do avaliador; de fácil aplicação;
- b) Desvantagens: complexidade no planejamento e construção da avaliação; não provoca retroalimentação e comparabilidade entre resultados; deixa o avaliador sem noção alguma do resultado da avaliação que faz a respeito dos subordinados.

2.4.1.3 Método de pesquisa de campo

É um método de avaliação do desempenho com base em entrevistas com o superior imediato, por meio das quais se avalia o desempenho dos subordinados, levantando-se as causas, origens e motivos. Método mais amplo que permite planejar com o superior imediato o desenvolvimento do funcionário no cargo e na organização. É um dos métodos mais completos de avaliação de desempenho (CHIAVENATO, 2009, p. 137).

- a) Vantagens: permite planejamento de ações para o futuro; enfatiza a melhoria do desempenho e alcance de resultados; permite entrosamento com treinamento; além de permitir relação proveitosa entre gerente e especialista;
- b) Desvantagens: custo operacional elevado, pela atuação de especialista; e morosidade no processamento e condução das entrevistas.

2.4.1.4 Métodos de incidentes críticos

O método dos incidentes críticos baseia-se no fato de que no comportamento humano existem características extremas capazes de levar a resultados positivos ou negativos. O método não se preocupa com características situadas dentro do campo da normalidade, mas com aquelas características extremamente positivas ou negativas. As exceções positivas devem ser realçadas, enquanto as exceções negativas devem ser corrigidas e eliminadas (PONTES, 2008).

- a) Vantagens: fácil montagem e utilização; e realce e controle de fatores positivos e negativos do comportamento;
- b) Desvantagens: não se preocupa com aspectos normais do desempenho; fixa-se em poucos aspectos, em geral, apenas as exceções; além aumentar a tendenciosidade e parcialidade do processo avaliativo.

2.4.2 Métodos Contemporâneos de avaliação de desempenho

2.4.2.1 Método de avaliação por objetivos

Segundo Pontes (2008), a Avaliação por Objetivos - APO é um método integrante da concepção da administração por objetivos que procura o comprometimento das pessoas em relação aos objetivos organizacionais, por meio de um processo participativo, motivador e que torne o ambiente de trabalho mais agradável, comunicativo e produtivo. Estabelecem-se metas e prioridades comuns à organização e ao indivíduo, e delimita-se a área de responsabilidade de cada funcionário, em termos do resultado total da organização. Na APO os objetivos são definidos como alvos que os indivíduos ou as organizações procuram alcançar em um determinado período. Os objetivos na empresa são hierarquizados; inicia-se pelos objetivos estratégicos, e com base nestes, são definidos os setoriais, desdobrados em objetivos

individuais. A partir de então, esses objetivos são mensurados por indicadores de desempenho e quantificados pelo estabelecimento de metas.

- a) Vantagens: alinhamento com a estratégia organizacional; integração da equipe; orientado para resultados; mitigação da possibilidade de produção de avaliações tendenciosas e arbitrariedades do avaliador; continua avaliação, revisão e reciclagem dos planos; aumento da possibilidade de retroalimentação orientada aos resultados da organização; motivação dos funcionários; possibilidade constante de monitoração;
- b) Desvantagens: é de difícil aplicação, pois é necessário haver planejamento estratégico desdobrado até o nível de metas por funcionário para possibilitar a real aferição do desempenho.

Conforme dito anteriormente, o Tribunal de Contas da União parece caminhar para a utilização desse modelo, em combinação com o tradicional método das escalas gráficas, o que enriquece sobremaneira a aferição de desempenho do órgão.

2.4.2.2 Método da avaliação por resultados

Ligado aos programas de Administração por Objetivos, baseia-se numa comparação periódica entre os resultados fixados para cada funcionário e os resultados efetivamente alcançados. As conclusões a respeito dos resultados permitem a identificação dos pontos fortes e fracos, bem como providências necessárias (CHIAVENATO, 2009).

- a) Vantagens: método prático;
- b) Desvantagens: funcionamento depende das atitudes e dos pontos de vista do gerente a respeito da avaliação de desempenho.

2.4.2.3 Método da avaliação 360 graus

É um dos métodos modernos de avaliação de desempenho. Nesse método, também conhecido por Avaliação por múltiplas fontes, o funcionário recebe *feedback* de diversas fontes: superiores, subordinados, pares, clientes internos e externos, e até a avaliação que faz de si mesmo (PONTES, 2008). Todos que interagem de alguma forma com o funcionário avaliam seu desempenho, de modo a evitar a percepção unilateral do gestor imediato.

Em geral, utiliza alguma das ferramentas de desempenho para desenvolvimento do questionário/formulário de avaliação, como por exemplo o método de escalas gráficas ou método de avaliação por competências. A maior diferença é a quantidade de participantes do processo.

É tido como um dos procedimentos de avaliação contemporâneos mais completos, e foi pensado para eliminar distorções dos métodos de avaliação tradicionais.

- a) Vantagens: aumenta a credibilidade do resultado da avaliação, com diluição de eventuais distorções por parte de um dos avaliadores; compartilhamento de responsabilidade pelo processo avaliativo; maior comprometimento dos envolvidos; melhoria na comunicação entre os funcionários da mesma equipe; melhoria no processo de *feedback*. Segundo Rogério Leme (2005, p. 89), a grande vantagem de se ter múltiplas fontes de avaliação é que é possível eliminar distorções ou até mesmo discriminações que uma única fonte possa gerar. Por exemplo, na autoavaliação, o avaliado pode superestimar suas competências e isso pode não ser a realidade, enquanto na avaliação superior o avaliador pode ter a intenção de prejudicar o avaliado. Com a avaliação conjunta, essas polaridades começam a ser eliminadas;
- b) Desvantagens: supervalorização da autoavaliação em benefício próprio e complexidade operacional do método.

Este é o método utilizado no Poder Executivo Federal, em combinação com o método de escalas gráficas, conforme dispõe o Manual de Orientação para Gestão do Desempenho do MPOG, de 2013⁸.

⁸ Disponível em:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segep/Manual_Orientacao_para_Gestao_Desempenho.pdf

3 A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Após estudo sobre a aplicação da avaliação de desempenho em diversos órgãos da Administração Pública, constatou-se que o TCU é um dos órgãos com maior grau de amadurecimento no tema, tendo sido um dos pioneiros a implementar mecanismos para aferir o desempenho de seu corpo funcional.

O TCU é o órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional em sua função de controle externo. Suas atribuições estão previstas na Carta Magna⁹, entre elas: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Para exercer essas atividades, o TCU conta com quadro de pessoal de 2.630 servidores efetivos, sendo 2.486 servidores estáveis e 144 servidores em estágio probatório, vide demonstrativo¹⁰ a seguir:

⁹ CF/88: Art. 71.

¹⁰ Posição em 01/10/2014. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/demonstrativo%20da%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20vagas%20de%20cargo%20da%20sec.pdf

Tabela 3. Quadro de Pessoal do TCU

DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS DE CARGO DA SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Posição em 31/10/2013 Posição em 01/10/2014

CARGO - ESPECIALIDADE	2013			Total	CARGO - ESPECIALIDADE	2014			Total	VARIACÃO PERCENTUAL (2013 e 2014)
	ESTÁVEIS	NÃO ESTÁVEIS	VAGOS			ESTÁVEIS	NÃO ESTÁVEIS	VAGOS		
AUFC - Apoio Técnico e Administrativo	12	20	2	34	AUFC - Apoio Técnico e Administrativo	31	0	1	32	-5,88%
AUFC - Controle Externo	1419	90	47	1556	AUFC - Controle Externo **	1465	71	19	1555	-0,06%
AUFC - Tecnologia da Informação	106	38	0	144	AUFC - Tecnologia da Informação **	135	9	12	156	8,33%
AUFC - Biblioteconomia	12	0	1	13	AUFC - Biblioteconomia	11	0	2	13	0,00%
AUFC - Enfermagem	1	0	0	1	AUFC - Enfermagem	1	0	0	1	0,00%
AUFC - Engenharia	3	0	0	3	AUFC - Engenharia	3	0	0	3	0,00%
AUFC - Medicina	10	1	1	12	AUFC - Medicina	10	0	0	10	-16,67%
AUFC - Nutrição	1	0	0	1	AUFC - Nutrição	1	0	0	1	0,00%
AUFC - Psicologia	1	2	0	3	AUFC - Psicologia	1	2	0	3	0,00%
SUBTOTAL	1565	151	51	1767	SUBTOTAL	1658	82	34	1774	0,40%
TEFC - Controle Externo	149	0	1	150	TEFC - Controle Externo***	139	0	2	141	-6,00%
TEFC - Técnica Administrativa	576	63	3	642	TEFC - Técnica Administrativa ***	556	62	22	640	-0,31%
TEFC - Técnica Operacional	99	0	1	100	TEFC - Técnica Operacional ***	98	0	1	99	-1,00%
TEFC - Tecnologia da Informação	10	0	0	10	TEFC - Tecnologia da Informação	10	0	0	10	0,00%
TEFC - Enfermagem	6	0	0	6	TEFC - Enfermagem***	6	0	0	6	0,00%
SUBTOTAL	840	63	5	908	SUBTOTAL	809	62	25	896	-1,32%
AUX - Técnica Operacional	19	0	1	20	AUX - Técnica Operacional	19	0	0	20	0,00%
SUBTOTAL	19	0	1	20	SUBTOTAL	19	0	0	19	-5,00%
TOTAL	2424	214	57	2695	TOTAL*	2486	144	59	2689	-0,22%

Tabela atualizada em conformidade com a Portaria nº 145, de 4 de junho de 2014.
 Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas.

3.1 Evolução histórico-normativa da avaliação de desempenho no TCU

Em pesquisa à legislação disponível no site do Tribunal, observa-se que a avaliação de desempenho já era utilizada internamente como critério para progressão funcional¹¹ desde 1977, mesmo que de forma incipiente.

Em 1993, para se adequar à previsão de avaliação de desempenho aos servidores em estágio probatório, conforme disposto no art. 20 da Lei 8.112/1990¹², o órgão disciplinou em âmbito interno o Programa de Avaliação

¹¹ Resolução Administrativa nº 13, de 12 de dezembro de 1977. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>. Acesso em: 28/10/2014.

¹² Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores (observação: período de estágio probatório alterado para três anos, vide EMC nº 19):

- I - assiduidade;
- II - disciplina;
- III - capacidade de iniciativa;
- IV - produtividade;
- V- responsabilidade

de Desempenho¹³. Na ocasião, a ideia era que o programa englobasse não só os servidores em estágio probatório, mas também os demais servidores estáveis no serviço público, devido à importância atribuída à sistemática de avaliação para as perspectivas do órgão e para a canalização de esforços em busca de resultados de interesse público.

À época, ainda não havia preocupação dos demais órgãos em gerir o desempenho de seu corpo funcional, quiçá devido à falta de regulamentação constitucional da matéria. Quando muito, a avaliação era feita para cumprir os requisitos estabelecidos em regulamentos internos. Já no TCU, constatou-se que a avaliação poderia servir de base para o planejamento do desenvolvimento profissional dos recursos humanos na busca dos objetivos organizacionais; e não atrelada, tão somente, à política de mérito para subsidiar as promoções salariais.

Para se ter uma noção do destaque dado à gestão do desempenho em 1993, trazemos alguns excertos do projeto para implantação do programa de avaliação de desempenho no Tribunal, disponíveis na Portaria nº 148/1993:

O interesse pela avaliação de desempenho fundamenta-se, assim, na conscientização quanto à importância desse processo como elemento capaz de contribuir, de forma decisiva, para o atingimento dos objetivos da organização.

[...]

Avaliar desempenho é avaliar resultados do trabalho, em face das responsabilidades assumidas, e isto somente é possível com um efetivo comprometimento de todos os servidores, e requer a definição antecipada do desempenho almejado, em termos de atribuições e responsabilidades afetas às respectivas áreas de atuação profissional.

A implantação de um programa de avaliação de desempenho pressupõe o engajamento de toda a organização. É necessário, portanto, que se realize um trabalho mais amplo e completo, de forma que o modelo a ser implementado esteja consentâneo com a realidade atual, em termos de avaliação de desempenho, a qual busca, como dito, a melhoria da capacitação profissional dos servidores, e esta, por sua vez, visa alcançar os objetivos da organização.

[...]

Assim, o Grupo entendeu que, ao invés de elaborar instrumentos ou formulários de avaliação, deveria desenvolver um projeto para implantação de um programa de avaliação de desempenho no

13 Portaria nº 148, de 30 de junho de 1993. Acesso em: 28/10/2014. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>.

Tribunal que seja moderno, dinâmico e flexível, nos moldes que a Instituição hoje requer.

[...]

Um processo de avaliação de desempenho moderno, no contexto gerencial, permite um acompanhamento permanente da atuação dos servidores, tendo como finalidade última a canalização dos esforços para produzir os resultados esperados. Dessa forma, a implementação de um novo modelo de avaliação, bem estruturado, como o que se está propondo, dotará a Instituição de uma 'ferramenta' capaz de conduzir, de forma mais eficaz, a gestão do desempenho na busca da motivação, da qualidade, da produtividade e do comprometimento com os resultados do trabalho, os quais, por sua vez, podem ser definidos, acompanhados e mensurados.

[...]

De outra parte, os dirigentes, responsáveis pela avaliação do desempenho, poderão exercitar suas habilidades de forma mais efetiva, no que se refere ao relacionamento interpessoal, à participação e à liderança na solução de problemas e na tomada de decisões, a partir da definição de premissas e critérios e de treinamento que oriente a formação gerencial, o que possibilitará detectar os desvios porventura existentes e, com isso, proceder-se aos ajustes necessários.

Esse programa tornou possível à Corte de Contas fazer estudos mais detalhados sobre a aplicação da avaliação de desempenho. Entre as atividades desenvolvidas, destaca-se a sensibilização e conscientização dos dirigentes e servidores do Tribunal; a definição de objetivos operacionais do Sistema de Avaliação de Desempenho; a elaboração de modelo de avaliação; a definição de procedimentos específicos; a construção de instrumentos necessários, a apresentação e discussão sobre a implementação do sistema e o desenvolvimento de programa de treinamento dos avaliadores. Pode-se dizer, portanto, que o programa serviu de experiência-piloto para a implantação, anos depois, da avaliação de desempenho no TCU.

Na fase inicial dos estudos, em 1995, o órgão instituiu¹⁴ procedimentos para aferição e avaliação da produção/produtividade dos Analistas de Finanças e Controle Externo no desempenho da atividade-fim, considerando ainda haver dificuldades relacionadas à falta de parâmetros para acompanhar, negociar, avaliar e aferir a produção/produtividade individual dos servidores, cuja solução dependia de ações gerenciais das Unidades Técnicas do TCU que

¹⁴ Portaria-TCU nº 451, de 19 de outubro de 1995.

Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>

demandavam estudos adicionais para fixação destes parâmetros, envolvendo qualidade, complexidade e quantidade. Em síntese, cabia aos Secretários das Unidades Técnicas Executivas realizar reuniões com seu corpo funcional para quantificar os dias úteis necessários, em média, para realização dos trabalhos internos e externos, de modo a adaptar a pontuação das tarefas à realidade de cada área. Essa pontuação servia para a definição de padrões de desempenho a serem alcançados pelo corpo funcional. Mensalmente encaminhava-se planilha à Secretaria-Geral de Controle Externo com as avaliações de desempenho dos servidores, referenciadas nos padrões preestabelecidos em conjunto com toda a equipe.

A partir de 1996, a metodologia e os instrumentos avaliativos do programa de avaliação de desempenho constituíram base para a avaliação semestral aplicada aos servidores em estágio probatório¹⁵, com o acompanhamento da Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho - CPAAD¹⁶.

Com a reestruturação do Plano de Carreira¹⁷ dos servidores do TCU, em 2001, destacou-se a promoção funcional - passagem do servidor ocupante de cargo efetivo do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior - mediante avaliação de desempenho e treinamento. Além disso, o referido plano estendeu a avaliação a todos os servidores, como já previa o programa de 1993, ao incluir em seu art. 15º a gratificação de desempenho (GD) como uma das parcelas remuneratórias dos servidores do Órgão, em uma clara tentativa de equalizar contribuições e recompensas e incentivar o desempenho dos servidores. A GD é parcela variável da remuneração, incidente sobre o vencimento básico do servidor, e calculada conforme avaliação de desempenho profissional apurada em razão da natureza das atividades desenvolvidas; do cumprimento de critérios de desempenho profissionais mensuráveis; e do implemento das metas de produção e qualidade.

¹⁵ Portaria-TCU nº 288, de 10 de junho de 1996.

Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>.

¹⁶ Nos dias atuais, o nome da comissão responsável por esse acompanhamento é a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Cadad).

¹⁷ Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001.

Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>.

Com vistas a garantir a aplicabilidade da Lei e o pagamento da GD, o TCU disciplinou, por meio de Resolução¹⁸, a implementação da gratificação. Segundo o normativo, o percentual da GD variará entre 48% (quarenta e oito por cento) e 80% (oitenta por cento) incidente sobre o maior vencimento básico do respectivo cargo, sempre observando os limites orçamentários previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. O percentual de 48% é de caráter institucional, e, portanto, independe do desempenho individual dos servidores. Os demais 32% serão pagos de acordo com a avaliação de desempenho profissional de cada um dos efetivos ativos. Já os servidores aposentados e os pensionistas percebem o piso de 48%¹⁹.

Registre-se que ao longo dos anos várias Portarias foram responsáveis por disciplinar, especificamente a forma de aplicação e as regras da avaliação de desempenho, de modo a aperfeiçoar a metodologia de aplicação, o modelo de avaliação, os fatores avaliativos, o planejamento e acompanhamento das atividades, os procedimentos para avaliação, o pedido de reconsideração dos servidores, entre outros. Destacam-se as seguintes Portarias:

- Portaria nº 373, de 28 de dezembro de 2001;
- Portaria nº 253, de 1º de dezembro de 2003;
- Portaria nº 324, de 12 de dezembro de 2006;
- Portaria nº 180, de 27 de abril de 2009;
- Portaria nº 125, de 28 de maio de 2012 (em vigor).

¹⁸ Resolução-TCU nº 146, de 28 de dezembro de 2001.

Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>.

¹⁹ Tramita atualmente minuta de plano de carreira complementar, a partir de proposta encaminhada pelas principais entidades representativas dos servidores do TCU – Sindilegis, Auditar e Asap, que trata da extensão para a inatividade da totalidade da Gratificação de Desempenho (GD). Para os que ainda estão na ativa, a proposta é que a GD “da inatividade” passe a ser determinada pela média das 36 (trinta e seis) últimas avaliações. Para aqueles que já estiverem aposentados, valerá a média da GD paga aos ativos no mês anterior à publicação da nova lei que instituir o plano de carreira complementar. Tendo em vista o foco e os objetivos do presente estudo, não se fará análise doutrinário-jurisprudencial acerca da celeuma, que, aliás, é de repercussão geral na Administração Pública.

Fonte da informação: <http://www.sindilegis.org.br/noticias/minuta-de-plano-de-carreira-complementar-e-aprovada-pelo-plenario-do-tcu/391>

3.2 Sistemática da avaliação de desempenho profissional

O normativo em vigor no TCU que dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do órgão é a Portaria nº 125, de maio de 2012. Com o objetivo de aprofundar a temática no âmbito do Tribunal, não será escopo deste trabalho a análise de outros mecanismos institucionais de gestão de desempenho, como: a) a avaliação efetuada para fins de estágio probatório; b) a avaliação especial de desempenho para fins de aquisição de estabilidade; c) a avaliação de desempenho utilizada para subsidiar a progressão e a promoção funcional, todas disciplinadas por Portarias específicas, em consonância com o que versa a Constituição Federal.

Segundo dispõe a Portaria nº 125, de 2012, o período avaliativo corresponde a um semestre, que será de 1º de abril a 30 de setembro e de 1º de outubro a 31 de março (ANEXO II da citada Portaria).

3.2.1 Fatores avaliativos

O servidor será avaliado, via de regra, pelos fatores avaliativos fixos produtividade e qualidade, além de dois fatores variáveis, escolhidos pela chefia imediata de acordo com as atividades primordiais a serem realizadas no período avaliativo (art 9º caput, c/c §6º, da Portaria nº 125, de 2012). A soma dos pesos atribuídos aos fatores produtividade e qualidade deve variar entre cinquenta e oitenta pontos percentuais, sendo que o percentual mínimo a ser atribuído a cada fator avaliativo corresponderá a dez pontos percentuais (art. 9, §3º e 4º). Para melhor visualização dos fatores avaliativos, reproduz-se a seguir ANEXO III da Portaria nº 125, de 2012.

Tabela 4. Fatores avaliativos fixos e variáveis - Servidores sem Função de Confiança

FATORES FIXOS	
FATOR	DESCRIÇÃO
<i>QUALIDADE</i>	<i>O avaliado realiza os trabalhos de forma adequada à finalidade a que se destinam, observando as normas e os procedimentos da instituição, e toma as providências necessárias para evitar a reincidência de erros e contribuir para a melhoria contínua.</i>
<i>PRODUTIVIDADE</i>	<i>O avaliado realiza os trabalhos a ele atribuídos com tempestividade, sem prejuízo da qualidade, contribuindo para a obtenção dos resultados da unidade com eficiência e eficácia.</i>
FATORES VARIÁVEIS	
<i>RELACIONAMENTO PROFISSIONAL</i>	<i>O avaliado cria e mantém vínculos pessoais e profissionais cooperativos e construtivos.</i>
Orientação a resultados: produz resultados alinhados às estratégias do TCU	
FATOR	DESCRIÇÃO
<i>FOCO NO CLIENTE</i>	<i>O avaliado atende as necessidades do cliente com confiabilidade e presteza.</i>
<i>INOVAÇÃO</i>	<i>O avaliado propõe ideias aplicáveis a situações de trabalho.</i>
<i>CAPACIDADE DE INICIATIVA</i>	<i>O avaliado busca ou propõe soluções e age em tempo oportuno, antecipando as designações da chefia e adotando comportamentos que estão além de suas atribuições diretas e que contribuem para o desempenho da unidade.</i>
<i>RESPONSABILIDADE</i>	<i>O avaliado responde por suas ações, compromete-se com suas tarefas, deveres e normas, zela por bens e informações, buscando o alcance das metas da unidade e da instituição.</i>
<i>SOLUÇÃO DE PROBLEMAS</i>	<i>O avaliado propõe soluções consistentes para problemas enfrentados em situações de trabalho.</i>
<i>TOMADA DE DECISÃO</i>	<i>O avaliado adota em tempo hábil a solução mais adequada entre possíveis alternativas.</i>
Aprendizagem e informação: cria e aproveita oportunidades para aprender continuamente e para tornar disponíveis informações relevantes ao trabalho	
FATOR	DESCRIÇÃO
<i>APLICAÇÃO DO CONHECIMENTO</i>	<i>O avaliado aplica oportunamente o conhecimento adquirido para a melhoria do desempenho pessoal e da equipe.</i>
<i>COMPARTILHAMENTO DE CONHECIMENTO</i>	<i>O avaliado compartilha conhecimentos que possam ser relevantes para o desenvolvimento de pessoas ou o aperfeiçoamento de atividades.</i>
<i>AUTODESENVOLVIMENTO</i>	<i>O avaliado investe na aprendizagem contínua para aprimorar seus conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos.</i>
<i>ABERTURA A FEEDBACK</i>	<i>O avaliado utiliza feedback recebido para aprimorar o próprio desenvolvimento pessoal e profissional.</i>

Fonte: Portaria nº 125, de 2012.

Já o servidor investido em função de confiança de natureza de direção será avaliado pelo fator avaliativo fixo produtividade, além de três fatores variáveis, a serem definidos pela chefia imediata, conforme tabela a seguir:

Tabela 5. Fatores avaliativos variáveis - Servidores com Função de Confiança de natureza de direção

FATORES VARIÁVEIS	
Desenvolvimento da equipe: provê meios e estimula as pessoas a desenvolverem suas competências pessoais e técnicas, integrando a aprendizagem aos objetivos institucionais.	
FATOR	DESCRIÇÃO
ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS	O avaliado administra conflitos de modo a facilitar a obtenção de solução satisfatória para todas as partes envolvidas.
APRIMORAMENTO DE COMPETÊNCIAS	O avaliado auxilia os servidores na identificação dos pontos fortes e fracos de sua atuação e incentiva-os a aprimorar suas competências.
COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO	O avaliado compartilha com a equipe e os pares conhecimentos importantes para a realização dos objetivos da unidade e do Tribunal e estimula as equipes subordinadas ou parceiras a fazer o mesmo.
DECISÃO PARTICIPATIVA	O avaliado incentiva o envolvimento da equipe e dos pares no processo decisório.
FEEDBACK	O avaliado fornece aos servidores e aos pares informações objetivas que contribuam para a melhoria de seu desempenho, de maneira tempestiva, franca e construtiva.
RECONHECIMENTO	O avaliado reconhece, celebra e divulga na unidade os resultados obtidos e as contribuições relevantes dos colaboradores.
TRANSPARÊNCIA	O avaliado compartilha com a equipe e os pares informações importantes para a unidade e para a Instituição, expressando o que pensa sobre as possíveis implicações.
Gestão por resultados: assegura resultados efetivos e alinhados com a orientação estratégica do Tribunal.	
FATOR	DESCRIÇÃO
ALCANCE DE RESULTADOS	O avaliado gerencia as atividades e o desempenho da equipe e da unidade de modo a cumprir prazos e metas dentro dos padrões técnicos e de gestão exigidos.
ALOCAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	O avaliado atribui atividades aos servidores conciliando suas competências e seus interesses com as necessidades da unidade.
GESTÃO DE PROCESSOS	O avaliado organiza processos de trabalho que facilitem a realização dos objetivos estratégicos.
TOMADA DE DECISÃO	O avaliado adota em tempo hábil a solução mais adequada entre possíveis alternativas.
QUALIDADE	O avaliado realiza os trabalhos de forma adequada à finalidade a que se destinam, observando as normas e os procedimentos da instituição, e toma as providências necessárias para evitar a reincidência de erros e contribuir para a melhoria contínua.
Liderança por princípios: promove ambiente de comprometimento, que favoreça a prática dos valores institucionais e o engajamento com o papel profissional.	
FATOR	DESCRIÇÃO
INCENTIVO ÀS BOAS PRÁTICAS	O avaliado promove e dissemina as boas práticas do TCU na unidade e na Instituição.
COMPROMISSO COM OBJETIVOS INSTITUCIONAIS	O avaliado demonstra senso de responsabilidade, profissionalismo e compromisso com os objetivos de sua unidade.
Orientação estratégica: estabelece e propõe prioridades de modo a contribuir para a realização das estratégias do Tribunal, considerando as características dos clientes e os ambientes interno e externo da Instituição.	
FATOR	DESCRIÇÃO
ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES	O avaliado estabelece prioridades considerando a estratégia do TCU, a relevância das ações e os custos envolvidos.
FOCO NO CLIENTE	O avaliado identifica e atende as necessidades e expectativas de seus clientes, bem como avalia a sua satisfação em relação aos produtos e serviços oferecidos.
VISÃO SISTÊMICA	O avaliado estima com precisão os efeitos de ações e decisões da unidade, dentro e fora da instituição.
Inovação: identifica necessidades de inovação e contribui para sua implantação e disseminação, investindo no processo de evolução do Tribunal, em parceria com outras instituições.	
FATOR	DESCRIÇÃO
ADAPTABILIDADE A MUDANÇA	O avaliado propõe e aplica, em conjunto com a equipe, as soluções necessárias para facilitar a adaptação a novas situações de trabalho.
INCENTIVO À INOVAÇÃO	O avaliado influencia as pessoas a lidar com o processo de mudança de forma positiva, incentivando-as a desenvolver novas habilidades e comportamentos.
IMPLANTAÇÃO DE INOVAÇÕES	O avaliado conduz a implantação de inovações que contribuam para a melhoria do desempenho da unidade e da Instituição.

Fonte: Portaria nº 125, de 2012.

Os servidores que não sejam ocupantes de funções de confiança, mas que estejam no exercício de atividades de liderança e gestão, tais como as que

envolvam tomada de decisão, gestão de pessoas e de equipes, e gestão de processos de trabalho, poderão ter os fatores variáveis escolhidos dentre os constantes na Tabela 4 ou na Tabela 5 (art. 9º, § 7º).

Nos três casos os fatores avaliativos variáveis devem ser selecionados pela chefia imediata, de acordo com as atividades primordiais a serem realizadas no período avaliativo. Em tese, é a chefia quem possui mais condições de identificar a natureza da atividade do período e o perfil do servidor/cargo a ser analisado. Já a atribuição de pesos para os fatores avaliativos fica a cargo do avaliador, que, em geral, encontra-se em via hierárquica superior ao chefe imediato. A atribuição dos pesos deve seguir as recomendações expedidas, conforme o caso, pelas respectivas Secretarias Gerais ou pelo Gabinete do Presidente.

3.2.2 Atribuição de conceitos de desempenho

A atribuição de conceitos de desempenho compreende as seguintes etapas (art. 3, § 1º, da Portaria nº 125, de 2012):

- I - autoavaliação (quando houver);
- II - indicação de conceitos de desempenho profissional pela chefia imediata;
- III - manifestação da diretoria, se couber; e
- IV - homologação e/ou alteração dos conceitos de desempenho profissional pelo avaliador.

O avaliador poderá dispensar a etapa de autoavaliação dos servidores vinculados à sua unidade. Em todo caso, essa autoavaliação jamais produzirá impactos financeiros, tendo como objetivo tão somente a ampliação da percepção do servidor quanto aos impactos de suas atitudes e comportamentos no seu desempenho profissional.

Aos fatores avaliativos serão atribuídos conceitos com base no desempenho profissional do servidor ao longo do período avaliativo, conforme

descrito a seguir e disponibilizado nos ANEXOS IV e V da Portaria nº 125, de 2012:

Tabela 6. Conceitos de Desempenho Profissional

Escola de desempenho	Descrição	Grau de complexidade ou dificuldade das atividades desenvolvidas no período avaliativo	Conceito/Nota Associada	Justificativa
Superação com excelência	Superou de forma excepcional o esperado para o fator avaliativo.	Alta	S+	Sim
Superação	Superou o esperado para o fator avaliativo.	Alta	S	Não
		Média		
		Baixa	A+	
Atendimento	Alta	A		
	Média			
	Baixa			
Atendimento parcial	Atendeu parcialmente o esperado para o fator avaliativo.	Alta	P+	
		Média		
		Baixa	P	
Não atendimento	Não atendeu o esperado para o fator avaliativo.	Alta	N	
		Média		
		Baixa		
<p>1. Definição de Graus de complexidade:</p> <p>a) Baixa Complexidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - atividades bem estruturadas e de fácil execução; - atividades de baixo impacto para o Tribunal; ou - processos assim considerados com base em critérios definidos pela unidade. <p>b) Média complexidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - atividades pouco estruturadas (ou não rotineiras), que demandam decisões quanto à metodologia ou proposição de questões técnicas; - atividades de médio impacto para o Tribunal; ou - processos assim considerados com base em critérios definidos pela unidade. <p>c) Alta complexidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - atividades relacionadas à responsabilidade por processos de trabalho complexos ou inovadores; - exercício de liderança técnica em processos ou fiscalizações; - geração de conhecimentos teóricos ou metodológicos na área de atuação; - atividades de alto impacto para o Tribunal; ou - processos assim considerados com base em critérios definidos pela unidade. <p>2. Avalia-se o grau de dificuldade de uma atividade através da análise das limitações ou obstáculos para se atingir um objetivo imediato, sejam estes relacionados a tempo, sistemas informatizados ou a outros elementos.</p>				

Fonte: Portaria nº 125, de 2012

3.2.3 Conversão de conceitos em avaliação individual de desempenho

Os conceitos estão vinculados às notas, conforme tabela a seguir:

Tabela 7. Conversão de conceitos em notas

Conceito Atribuído ao Fator Avaliativo	Nota Associada ao Conceito
S+	125
S	115
A+	110
A	100
P+	80
P	50
N	0

Fonte: Portaria nº 125, de 2012.

A avaliação individual de desempenho - AID é, portanto, a ponderação das notas atribuídas aos fatores fixos e variáveis associados ao servidor, respeitados os fatores variáveis definidos pela chefia imediata e a natureza do cargo (com ou sem função de confiança de direção). À essa nota final será atribuído conceito final.

Tabela 8. Nota final da AID

Nota Final da AID	Conceito Final de Avaliação
De 120,0 a 125	S+
De 112,5 a 119,9	S
De 105,0 a 112,4	A+
De 90,0 a 104,9	A
De 65,0 a 89,9	P+
De 25,0 a 64,9	P
De 0 até 24,9	N

Fonte: Portaria nº 125, de 2012.

Para fins de cálculo e pagamento da parcela variável da Gratificação de Desempenho, a nota de avaliação individual de desempenho será convertida para o intervalo de zero a trinta e dois pontos percentuais do maior vencimento básico do respectivo cargo (art. 21 c/c ANEXO V):

Tabela 9. Conversão de conceito em gratificação de desempenho

Conceito Final da AID	Parcela Variável da Gratificação de Desempenho (%)*
S+	32,00
S	32,00
A+	32,00
A	28,80 a 32,00
P+	20,80 a 28,77
P	8,00 a 20,77
N	0 a 7,97

Fonte: Portaria nº 125, de 2012.

Por conseguinte, somente os servidores com nota final na AID maior ou igual a 100 (entre 0 a 125) receberão integralmente a parcela variável da gratificação de desempenho. A Corte de Contas possui outros mecanismos de incentivo para quem está entre 100 e 125 pontos, conforme será visto à frente.

3.3 Boas práticas de gestão de desempenho no TCU

Diversos órgãos da Administração Pública possuem instrumentos para avaliar o desempenho de seus servidores, inclusive com o pagamento de gratificações. Entretanto, na maioria das vezes, a avaliação não cumpre o papel de motivar o corpo funcional a produzir melhores resultados. Em geral, não é um processo acreditado, que acaba sendo realizado para cumprir formalidades, sem o rigor necessário e sem vinculação aos objetivos do órgão.

Não se pode dizer que no TCU a avaliação cumpra todos os requisitos necessários à excelência na gestão de desempenho, mas de certo é um dos órgãos onde melhor se trabalha o assunto. Então, questiona-se: qual é a diferença entre a gestão do desempenho realizada pelo TCU e os demais

órgãos? Quais são as lições a serem aprendidas com da Corte de Contas na gestão de desempenho?

3.3.1 Relação entre Planejamento Estratégico e Avaliação de Desempenho

A legitimação do processo de gestão de desempenho se dá pela definição prévia de objetivos estratégicos, com delimitação de indicadores de desempenho, metas e ações necessárias ao cumprimento da missão e alcance da visão da instituição. Entretanto, de modo geral, os órgãos têm certa dificuldade em transformar a visão de longo prazo do planejamento estratégico em ações bem definidas à prática do dia a dia de seu corpo funcional, o que dificulta sobremaneira a aferição da qualidade e a produtividade do trabalho dos empregados.

No TCU é possível verificar a vinculação entre estratégia e as ações do servidor, pois há o estabelecimento de metas por áreas. O atingimento dessas metas serve, entre outros, para aferir o desempenho dos servidores. Seu Planejamento Estratégico (PET-TCU)²⁰ é responsável pela definição de objetivos, indicadores de desempenho e iniciativas estratégicas. O mapa estratégico disponível no PET-TCU realiza o encadeamento lógico da estratégia da atuação do órgão, e é dividido em quatro perspectivas: Resultados; Processos Internos; Pessoas e Inovação; e Orçamento e Logística.

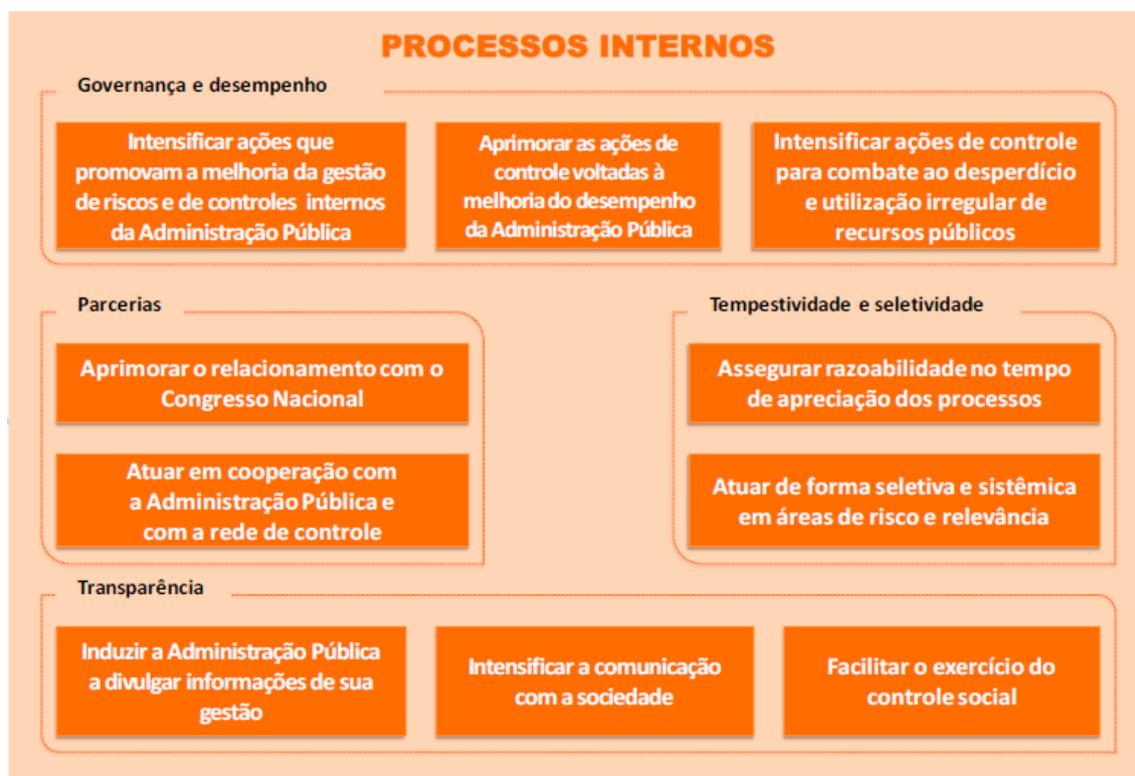
O presente estudo partirá da visão estratégica macro definida no PET-TCU, para adentrar em uma de suas perspectivas, analisar seus indicadores de desempenho de longo e de curto prazos, suas metas; e, posteriormente, demonstrar como o TCU consegue vincular a estratégia às ações diárias de seus servidores e, portanto, à gestão de seu desempenho. Para facilitar a análise, vamos nos restringir aos dados dos exercícios de 2014-2015, ainda em plena execução.

A perspectiva escolhida é a de processos internos, que possui quatro diretrizes: governança e desempenho; parcerias; tempestividade e seletividade;

²⁰ O Planejamento Estratégico atual do TCU foi elaborado para os anos 2011-2015, aprovado por meio da Portaria-TCU Nº 160, de 28 de junho de 2011.

e transparência. O foco será a diretriz de tempestividade e seletividade, que possui dois objetivos básicos: assegurar razoabilidade no tempo de apreciação dos processos e atuar de forma seletiva e sistêmica em áreas de risco e relevância. Dar-se-á destaque ao primeiro objetivo, para fins didáticos.

Figura 3. Perspectiva de Processos Internos - Mapa Estratégico PET-TCU



Fonte: Portaria nº 160, de 28 de junho de 2011 - PET/TCU.

A seguir, ainda no PET-TCU 2011-2015, definem-se indicadores de desempenho de longo prazo para medir o grau do alcance do objetivo “assegurar razoabilidade no tempo de apreciação dos processos” ao final do prazo estabelecido:

Figura 4. Indicadores de Desempenho por Objetivo Estratégico

XI - Assegurar razoabilidade no tempo de apreciação dos processos	
A tempestividade na atuação é fundamental para conferir efetividade e relevância às ações de controle externo. A atuação tardia, além de lesiva à imagem institucional, não contribui para a defesa dos interesses do erário, nem para o atendimento às expectativas do cidadão. O TCU deve responder de forma célere, tempestiva e completa às demandas que lhe são apresentadas. Atuar de forma preventiva e simultânea e agir proativamente, visando à redução do tempo de apreciação de processos, são condições essenciais para assegurar a efetividade do controle e melhorar a imagem do Tribunal perante a sociedade e o Congresso Nacional.	
Indicadores de Desempenho	
1. Tempestividade no julgamento de processos de controle externo.	
2. Índice de processos em estoque dentro do prazo definido.	

Fonte: Portaria nº 160, de 28 de junho de 2011 - PET/TCU.

Percebe-se que no PET-TCU 2011-2015 não foram definidas metas para cada um dos indicadores de desempenho. Pela sistemática de planejamento que o órgão adota, essas metas são discriminadas no Plano de Diretrizes bianual. Neste, os indicadores de desempenho e metas são detalhados de acordo com a prioridade do órgão por ano, sempre alinhados com os objetivos e os macroindicadores estabelecidos no PET.

Vejamos, então, os indicadores e metas específicos desse objetivo, arrolados no Anexo I do Plano de Diretrizes aprovado para o período de abril de 2014 a março de 2015, consoante Portaria nº 80, de 9 de abril de 2014, com as alterações da Portaria nº 269, de 30 de setembro de 2014:

Figura 5. Diretriz Tempestividade e Seletividade

Diretriz 2: TEMPESTIVIDADE E SELETIVIDADE		
Objetivo 4: Assegurar razoabilidade no tempo de apreciação dos processos		
Indicadores de desempenho	Resp.	Valor
4.1. Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva	-	8.600
4.2. Índice de redução do estoque de processos autuados até 2011	-	80%
4.3. Atos de pessoal apreciados conclusivamente	-	100.000
Iniciativas (Ações) Estratégicas	Resp.	Colab.
4.1. Aperfeiçoar a sistemática de Tomada de Contas Especial (TCE) no âmbito interno e externo ao TCU	Segecex	Segepres (Conjur)

Fonte: Portaria nº 80, de 9 de abril de 2014.

No Anexo II do Plano, descreve-se a forma de mensuração dos indicadores de desempenho e os respectivos pesos. As metas são divididas entre os dois períodos avaliativos das unidades responsáveis e de seus servidores:

Figura 6. Metas por indicador / período avaliativo

Nome do Indicador	Responsável pela medição	Peso	1º período avaliativo (abr/2014 a set/2014)		2º período avaliativo (out/2014 a mar/2015)	
			Meta	Superável?	Meta	Superável?
4.1. Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva	Seplan	35%	8.600	Sim	8.600	Sim
4.2. Índice de redução do estoque de processos autuados até 2011	Seplan	20%	50%	Sim	80%	Sim
4.3. Atos de pessoal apreciados conclusivamente	Sefip	10%	50.000	Sim	100.000	Sim

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo
4.1. Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva	Quantidade de processos de controle externo (Anexo III desta portaria) pendentes de primeira apreciação conclusiva	Σ de processos que ainda não tiveram apreciação conclusiva, conforme Anexo III desta portaria
4.2. Índice de redução do estoque de processos autuados até 2011	Redução percentual do estoque de processos de controle externo (Anexo III desta portaria) autuados até 2011, pendentes de primeira apreciação conclusiva, excetuados os processos sobrestados, em relação à base de 1.893 processos em 20/03/2014	$100 \times (\Sigma \text{ de processos autuados até 2011 que ainda não tiveram apreciação conclusiva, conforme Anexo III desta portaria}) / 1.893$
4.3. Atos de pessoal apreciados conclusivamente	Quantidade de atos de pessoal apreciados de forma conclusiva no período, conforme apurado pela Sefip	Σ atos de pessoal apreciados de forma conclusiva no período

Fonte: Portaria nº 80, de 9 de abril de 2014.

E como isso impacta a avaliação de desempenho do servidor? As ações, indicadores e metas constantes do Plano de Diretrizes devem constar dos planos diretores das respectivas unidades responsáveis e colaboradoras, no que lhes couber (art. 3º, do Plano de Diretrizes 2014-2015). O resultado do alcance das metas previstas para a Instituição e para as unidades que a integram será utilizado na definição dos limites máximos para atribuição de conceitos de desempenho aos fatores avaliativos (art. 19 da Portaria nº 125 de 2012). Portanto, a parcela não realizada do índice de implementação das ações corresponderá a um fator redutor na avaliação no desempenho das respectivas unidades responsáveis, que impacta reflexamente na avaliação de desempenho dos servidores daquela unidade.

3.3.2 Ciclo avaliativo e planejamento das atividades do período

Um erro comum as organizações é começar a avaliação de desempenho pela avaliação propriamente dita, sem entendê-la como um processo que envolve etapas anteriores e posteriores à avaliação em si. Deve-se ter a compreensão de que a gestão do desempenho é algo muito mais complexo, que envolve também as fases de planejamento, acompanhamento das atividades realizadas e a retroalimentação ao avaliado (*feedback*). É um ciclo que não se exaure (nem começa) com a avaliação. O planejamento permite identificar os caminhos e metas a serem seguidos; o acompanhamento permite identificar pontos de correção para redirecionar as atividades às metas preestabelecidas; e a retroalimentação permite o aprendizado e a orientação do corpo funcional, servindo também como instrumento de motivação dos funcionários.

O TCU parece entender bem a importância do ciclo avaliativo. O artigo 3º da Portaria nº 125, de 2012, dispõe que a gestão do desempenho profissional é um ciclo que envolve avaliador, servidor e chefia imediata, e contempla, entre outras, as seguintes fases:

- I - planejamento da avaliação, que compreende as seguintes etapas:
 - a) atribuição de pesos aos fatores avaliativos;
 - b) definição quanto à realização de autoavaliação;
 - c) seleção dos fatores avaliativos variáveis; e
 - d) planejamento das atividades do servidor para o período avaliativo;
- II - acompanhamento das atividades realizadas ao longo do período avaliativo;
- III - avaliação de desempenho profissional mediante atribuição de conceitos (notas); e
- IV - retorno ao servidor acerca dos pontos que devem ser melhorados ou reforçados quanto ao seu desempenho profissional (*feedback*).

Por outro lado, não obstante a existência dos três níveis hierárquicos dentro das organizações (estratégico, tático e operacional), é necessário que o planejamento das atividades de um nível para o outro seja acordado e comunicado entre os envolvidos, tanto do nível estratégico para o nível tático quanto do nível tático para o operacional. Por exemplo, deve-se permitir que os funcionários do nível operacional acordem com os chefes do nível tático (coordenadores, gerentes) a melhor forma de colocar em prática os objetivos definidos em nível estratégico e desdobrados em caminhos em nível tático. Essa comunicação deve ser fluida e flexível, permitindo repactuações para direcionar os esforços ao resultado almejado. O planejamento consensual entre níveis estimula o corpo funcional a atuar em conjunto para o atingimento dos objetivos da organização, envolve os funcionários e evita ruídos entre os participantes.

No TCU, há previsão de que as atividades a serem desenvolvidas durante o período avaliativo sejam acordadas entre chefia e servidor. A temática é abordada no art. 11 da Portaria 125, de 2012:

Art. 11. O planejamento das atividades a serem realizadas no período avaliativo deverá ser acordado entre chefia imediata e servidor, em consonância com as metas definidas para as unidades e para o Tribunal no âmbito do planejamento institucional.

§ 1º O planejamento das atividades deve ser flexível, permitindo repactuações ao longo do período avaliativo, sempre que houver necessidade de melhor adequá-lo aos resultados que se deseja alcançar.

§ 2º A chefia imediata poderá realizar registro formal das atividades acordadas com o servidor em sistema informatizado de planejamento de atividades, em solução específica de tecnologia da informação ou em outro suporte escolhido, informando o servidor a respeito.

§ 3º Na existência de registro formal, é responsabilidade do servidor o acesso ao sistema informatizado de planejamento de atividades, ou a outro suporte adotado pelo avaliador, para conhecimento dos trabalhos a ele atribuídos.

§ 4º O planejamento das atividades registrado formalmente poderá ser utilizado, tanto pelo avaliador quanto pelo avaliado, entre outras situações, para subsidiar a análise realizada quando da discordância com os conceitos de desempenho atribuídos.

§ 5º É obrigatório o registro formal das atividades a serem realizadas pelo servidor nas seguintes situações:

I - servidores com desempenho insuficiente no período avaliativo anterior, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 27 desta Portaria, ou que estejam em acompanhamento pela Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep);

II - servidores que tenham apresentado no período avaliativo anterior ou apresentem, no período avaliativo em curso, dificuldade na realização de suas tarefas, identificados pela chefia imediata, pelo avaliador ou pelo próprio servidor; ou

III - servidores que manifestem formalmente necessidade de clareza

quanto às suas atividades e metas de desempenho.

3.3.3 Fatores avaliativos relacionados à natureza das atribuições

A avaliação de desempenho serve como importante instrumento de gestão de pessoas para captar incorreções de alocação de pessoas na Administração Pública. A insatisfação no desempenho das tarefas do cargo, por exemplo, pode ser mitigada a partir da identificação do perfil do funcionário e realocação em outra área. Outro exemplo de problema recorrente que poderia ser identificado a partir da avaliação de desempenho é a alocação do melhor executor da equipe em posição de chefia, que, na maioria das vezes, requer perfil profissional de gestão e liderança que o “executor” não possui. Com isso, em muitos casos a gestão não atinge os objetivos pretendidos e ainda se perde um excelente profissional na execução das tarefas. Seguindo essa linha de raciocínio, especialistas em gestão de equipes com forte perfil de liderança são desperdiçados desempenhando tarefas de execução com as quais não têm habilidade.

Para que a avaliação de desempenho possa identificar incorreções na alocação de recursos humanos, é necessário que os fatores avaliativos mirem o que se espera do cargo, não do funcionário. Citando o exemplo acima, pode ser que o chefe tenha muita responsabilidade, qualidade e capacidade de implementar as ideias, mas não seja hábil em compartilhar o conhecimento com a equipe, não saiba reconhecer e valorizar seus funcionários, não incentive boas práticas e não estabeleça prioridades para o alcance das metas organizacionais. A avaliação de desempenho tem de identificar esses aspectos. Para isso, as perguntas certas devem ser feitas.

A sistemática adotada pelo TCU consegue atingir esse objetivo. Há divisão entre fatores avaliativos fixos - que devem compor a avaliação de todos os servidores - e fatores avaliativos variáveis - escolhidos pela chefia de acordo com as atividades primordiais a serem realizadas no período avaliativo. Conforme visto anteriormente, ainda no processo de planejamento da

avaliação de desempenho, o chefe imediato seleciona fatores avaliativos variáveis dentre os preestabelecidos na Portaria nº 125, de 2012, que serão chave para o atingimento das metas daquele período. O rol de fatores variáveis é bem diversificado, dividido considerando se o servidor está ou não investido em função de confiança de direção:

I- Rol de fatores avaliativos variáveis para servidores sem função de confiança:

a. Relacionamento Profissional

Orientados para resultados

b. Foco no Cliente

c. Inovação

d. Capacidade de Iniciativa

e. Responsabilidade

f. Solução de Problemas

g. Tomada de Decisão

Aprendizagem e Informação

h. Aplicação de Conhecimento

i. Compartilhamento de Conhecimento

j. Autodesenvolvimento

k. Abertura a Feedback

II - Rol de fatores avaliativos para ocupantes de função de confiança de direção:

Desenvolvimento de equipe

a. Administração de conflitos

b. Aprimoramento de competências

c. Compartilhamento do conhecimento

d. Decisão participativa

e. Feedback

f. Reconhecimento

g. Transparência

Gestão por resultados

- h. Alcance de resultados
- i. Alocação de competências
- j. Gestão de processos
- k. Tomada de decisão
- l. Qualidade

Liderança por princípios

- m. Incentivo a boas práticas
- n. Compromisso com objetivos institucionais

Orientação estratégica

- o. Estabelecimento de Prioridades
- p. Foco no cliente

Como dito anteriormente, os servidores que estejam no exercício de atividades de liderança e gestão, tais como as que envolvam tomada de decisão, gestão de pessoas e de equipes, e gestão de processos de trabalho, poderão ter os fatores variáveis escolhidos entre aqueles arrolados para servidores com função de confiança de direção (art. 9º, § 7º).

A amplitude dos critérios com diferentes orientações, a possibilidade de escolha por período avaliativo e a divisão dos fatores de acordo com a natureza das atribuições possibilita verificar se o servidor conseguiu alcançar os objetivos predefinidos do cargo. Nesse sentido, a metodologia aplicada impulsiona a avaliação de desempenho como relevante instrumento de gestão de pessoas.

3.3.4 Pagamento de gratificação com base em autoavaliação

É cada vez mais comum a figura da autoavaliação. A autoavaliação pressupõe um processo de reflexão e análise que o servidor faz sobre o seu

desempenho, durante um período determinado, e em relação aos fatores de avaliação individual especificados pelo órgão ou entidade, atribuindo a cada fator uma pontuação ou conceito²¹.

Essa autoavaliação de certo é de extrema relevância, pois permite ao avaliado identificar as prioridades da organização e verificar em que medida está alinhado aos objetivos organizacionais. Por outro lado, serve de instrumento de comparação com a avaliação de desempenho feita pela Chefia. É a partir da identificação das prioridades e comparação das diferentes perspectivas que se percebem pontos de melhoria.

Em muitos casos, essa avaliação é considerada para fins de cálculo e pagamento de gratificação de desempenho. É o caso do Poder Executivo Federal, conforme tabela a seguir:

Tabela 10. Proporção da Avaliação Individual - Poder Executivo Federal

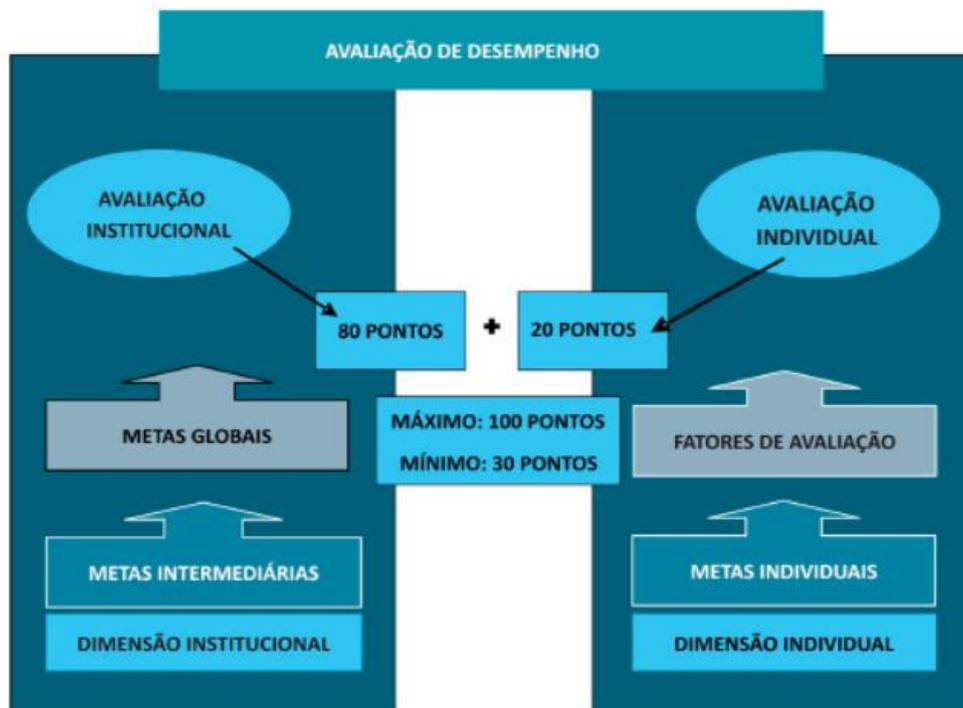
Proporção da Avaliação Individual				
Situação do servidor	Autoavaliação	Equipe (Pares ou Subordinados)	Chefia imediata	Total
Integra equipe de trabalho	15%	25%	60%	100%
Não integra equipe de trabalho	27,5% = 15% + 12,5% (50% da avaliação da equipe)	-----	72,5% = 60% + 12,5% (50% da avaliação da equipe)	100%

Fonte: Manual de Gestão do Desempenho do MPOG.

A avaliação individual - que representa o somatório entre autoavaliação, avaliação da equipe e chefia imediata - soma 20% da avaliação de desempenho (20 pontos). Os outros 80% (80 pontos) advêm de avaliação institucional, como discriminado a seguir:

²¹ Definição retirada do Manual de Orientação para Gestão do Desempenho do MPOG.

Tabela 11. Avaliação de Desempenho do Poder Executivo Federal



Fonte: Manual de Gestão do Desempenho do MPOG

Como esses pontos são convertidos em gratificação de desempenho, infere-se que a autoavaliação representa entre 3% (15% de 20 pontos) e 5,5% (27,5% de 20 pontos) da retribuição pecuniária do desempenho, a depender se o servidor integra ou não equipe de trabalho.

No Senado Federal há previsão²² de pagamento de gratificação com base em autoavaliação do servidor. A autoavaliação perfaz 10% dos 40% da parcela variável de gratificação de desempenho, ou seja, 25% do total da retribuição²³.

²² A avaliação de desempenho no Senado Federal ainda não é aplicada (nem a GD “variável” é paga), mas a Resolução SF nº 69, de 2012, que dispõe sobre o assunto, prevê o pagamento de gratificação com base em autoavaliação.

²³ A única exceção refere-se aos ocupantes de cargos subordinados diretamente à Comissão Diretora, que possuem os 40% da parcela variável vinculados às metas institucionais.

Tabela 12. Avaliação de Desempenho Senado Federal - Peso dos fatores institucionais e individuais de avaliação baseados no cargo ou na função de cada servidor

Cargo/ Função	Peso do fator institucional	Peso do fator individual	
		Autoavaliação do servidor (art. 6º)	Avaliação feita pelo avaliador (art. 2º, inciso III)
Titulares de órgãos diretamente subordinados à Comissão Diretora	40%	0%	0%
Titulares de unidades diretamente subordinadas aos gestores mencionados no item anterior	20%	10%	10%
Demais ocupantes de funções de direção, chefia e assessoramento	10%	10%	20%
Ocupantes de cargo de provimento efetivo	10%	10%	20%
Servidores efetivos e comissionados em exercício nas unidades avaliadoras referidas nas alíneas "a" e "c" do inciso II do art. 2º	0%	10%	30%

Fonte: Anexo I da Resolução do Senado Federal nº 69, de 2012.

O TCU tem orientação diferente. Segundo o art. 15º da Portaria nº 125, de 2012, “a autoavaliação não produz impactos financeiros e tem como objetivo a ampliação da percepção do servidor quanto aos impactos de suas atitudes e comportamentos no seu desempenho profissional”.

Essa também é a orientação à qual se perfilha o presente trabalho. Não vemos como legítimo o pagamento de parcela pecuniária baseada na percepção do próprio servidor, principalmente sendo com recursos públicos. Toda avaliação depende de imparcialidade de julgamento, isenção e até certo distanciamento do “objeto” avaliado. Não parece razoável, por exemplo, supor que alguém consiga manter-se imparcial a ponto de reduzir de ofício a própria remuneração, a partir da identificação de pontos de atenção e melhoria na condução de seu trabalho. A gestão do desempenho nos órgãos públicos deve observar os princípios basilares da Administração Pública e, portanto, não basta ser legal; tem de ser moral, impessoal e imparcial. Pelos motivos expostos, recompensa pecuniária baseada em autoavaliação parece se distanciar desses princípios.

3.3.5 Apuração disciplinar de servidor com desempenho insuficiente

Por meio da avaliação de desempenho, é possível constatar casos mais graves de faltas disciplinares, embora não seja o objetivo precípua dessa ferramenta gerencial. Nestes casos, como já dito outrora, torna-se obrigação da autoridade competente apurar as possíveis irregularidades. É o que preconiza o art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Com vistas a adequar essa obrigação à gestão de desempenho, o TCU incluiu, na Portaria nº 125, de 2012, os parâmetros para se apurar possível irregularidade disciplinar a partir de avaliação de desempenho:

Art. 27. O acompanhamento sistemático das avaliações de desempenho profissional registradas no sistema informatizado será efetuado pela Cadad, com o apoio da Segep.

[...]

§ 3º Na hipótese em que tiver sido atribuído ao servidor conceito final “N” em um período avaliativo, a Segep autuará processo administrativo para identificar as prováveis causas da insuficiência de desempenho.

§ 4º O processo constituído nos termos do § 3º deste artigo será encaminhado à Presidência com proposta de apuração disciplinar da conduta do servidor quando:

I - verificado que as causas para a insuficiência de desempenho não se relacionam a problemas de saúde e psicossociais ou a lacunas de competências; ou

II - identificadas causas relacionadas a problemas de saúde e psicossociais ou a lacunas de competência, e for observada a falta de colaboração do servidor no cumprimento das ações de melhoria sugeridas.

§ 5º Nos casos prescritos nos §§ 2º e 3º deste artigo, as informações registradas no sistema informatizado de planejamento de atividades serão utilizadas, entre outras, para subsidiar a análise das prováveis causas do baixo desempenho. [grifou-se]

Como já descrito nas Tabelas 6 e 8, o conceito final “N” significa “não atendimento” ao resultado esperado, e representa nota final entre 0 e 24,9

pontos, de 100 pontos possíveis. Quando é atribuído a um servidor esse conceito, deverá a Secretaria de Gestão de Pessoas autuar processo administrativo para identificar prováveis causas da insuficiência de desempenho e encaminhá-lo à Presidência, com proposta de apuração disciplinar da conduta do servidor. Essa representação deve ser feita quando não se tratar de problemas de saúde, psicossociais, ou de lacunas de competências; ou, ainda, mesmo na presença desses fatores, quando não houver colaboração do servidor no cumprimento das ações de melhoria sugeridas.

Veja-se que essa é uma via notável da avaliação de desempenho. Embora não seja o instrumento hábil para apurar ilícitos disciplinares, pode resultar em processo administrativo disciplinar, este sim instrumento próprio de apuração. Nos casos de “conversão” de avaliação de desempenho em PAD, vislumbra-se, inclusive, a perda de cargo público, com fulcro no art. 41 § 1º, II. Cabe frisar que não há, *in casu*, afronta à Constituição Federal, pois a possibilidade da perda de cargo público decorre do PAD, previsto no art. 41, § 1º, II; não diretamente da avaliação de desempenho, visto que não há lei complementar regulamentando o art. 41 § 1º, III, *in verbis*:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Portanto, a avaliação de desempenho não deve servir apenas para premiar os servidores com desempenho “acima da média”, mas também para evidenciar ao administrador possíveis condutas disciplinares irregulares, que devem ser apuradas via PAD.

3.3.6 Órgão responsável pela gestão do conhecimento

O órgão de educação corporativa Instituto Serzedello Corrêa - ISC compõe a estrutura do TCU, e tem por finalidade propor e conduzir políticas e ações de seleção externa de servidores, educação corporativa e gestão do conhecimento organizacional (art. 16 da Resolução nº 214, de 2008). A existência desse órgão se justifica, entre outros, pela necessidade de capacitar continuamente os servidores do quadro do TCU. No processo de avaliação de desempenho, cabe ao ISC/TCU apoiar a Secretaria de Gestão de Pessoas na definição de ações destinadas à melhoria do desempenho de servidores com conceito final "P" (atendimento parcial dos resultados esperados) em dois períodos avaliativos subsequentes e conceito final "N" (não atendimento dos resultados esperados).

Art. 27. O acompanhamento sistemático das avaliações de desempenho profissional registradas no sistema informatizado será efetuado pela Cadad, com o apoio da Segep.

§ 1º Concluído o período avaliativo, inclusive o destinado ao exame dos recursos de que trata o Capítulo IV desta Portaria, a Segep efetuará a identificação dos servidores que obtiverem conceito final "P" ou "N", conforme tabela constante do item 3 do Anexo V desta Portaria.

§ 2º A Segep definirá, em conjunto com o titular da unidade avaliadora, as ações destinadas à melhoria de desempenho dos servidores com conceito final "P" em dois períodos avaliativos subsequentes.

§ 3º Na hipótese em que tiver sido atribuído ao servidor conceito final "N" em um período avaliativo, a Segep autuará processo administrativo para identificar as prováveis causas da insuficiência de desempenho.

[...]

§ 6º Para adoção das ações previstas nos §§ 2º e 3º deste artigo, a Segep contará com o apoio do **Instituto Serzedello Corrêa (ISC)**, quando necessário. [grifou-se]

Nesse sentido, o ISC/TCU atuará com o objetivo de requalificar os servidores para o melhor desempenho de suas atribuições, seja por meio de cursos, ações de treinamento ou dinâmicas de grupo.

Além desse viés de reposicionamento e requalificação de servidores com baixo desempenho, o ISC/TCU também pode atuar no sentido de verificar quais fatores avaliativos tiveram percentuais elevados de notas baixas e

estabelecer ações de treinamento voltadas ao aprimoramento de competências porventura deficientes.

Registra-se, por oportuno, que o Senado Federal também dispõe de órgão de gestão do conhecimento, o Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, que poderia dar todo o suporte ao aprimoramento das necessidades de treinamento levantadas a partir da aferição de desempenho dos servidores.

Novamente, a prática do TCU mostra que a avaliação de desempenho não deve servir apenas para premiar os servidores com desempenho acima da média, mas para buscar medidas saneadoras de desempenhos baixos, com ações de treinamento para mitigar competências insuficientes, embora essenciais aos objetivos do órgão.

3.3.7 Órgão responsável pela gestão do desempenho

A gestão do desempenho humano tem se mostrado um grande desafio às grandes organizações. É um processo que deve ser muito bem planejado, comunicado, acreditado e acompanhado, para se evitar erros comuns tanto na gestão estratégica do desempenho da organização quanto na avaliação de desempenho em si.

Para coordenar essa rede complexa de relacionamentos e aferição de desempenho, o TCU instituiu a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União (CADAD). Essa Comissão foi constituída pela Portaria nº 231, de 1999, e aglutinou as atividades desenvolvidas pelas extintas Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho - CPAAD (1993) e Comissão Específica de Aprimoramento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União - CEAAD (1997). Considerando a necessidade de aprimorar os mecanismos de acompanhamento da gestão de desempenho, suas atribuições foram modificadas ao longo dos anos:

- Portaria nº 231, de 15 de julho de 1999;

- Portaria nº 125, de 13 de março de 2001;
- Portaria nº 166, de 28 de julho de 2006;
- Portaria nº 175, de abril de 2009;
- Portaria nº 15, de 4 de janeiro de 2013 (em vigor)

A CADAD tem por finalidade propor e acompanhar a política de gestão de desempenho dos servidores do TCU, bem como coordenar, acompanhar e supervisionar o Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores do órgão. O art. 3º da Portaria nº 15, de 2013, traz as competências da Comissão:

Art. 3º Compete à Cadad:

I - coordenar e acompanhar a aplicação dos mecanismos institucionais de gestão de desempenho profissional dos servidores do Tribunal, tais como a avaliação de estágio probatório e a avaliação para fins de gratificação de desempenho;

II - realizar a avaliação especial de desempenho a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal;

III - manter a compatibilidade entre os mecanismos de gestão de desempenho e a avaliação institucional do Tribunal e de suas unidades;

IV - assegurar a utilização de critérios avaliativos adequados, buscando assegurar a correção de possíveis desvios em relação ao referencial estratégico do TCU;

V - manifestar-se conclusivamente quanto a discordâncias relativas ao resultado da avaliação individual, apresentadas em grau de recurso;

VI - requerer as informações constantes dos assentamentos individuais de servidor que considerar necessárias ao acompanhamento da avaliação de estágio probatório e à realização de avaliação especial prevista no inciso II deste artigo;

VII - encaminhar, para apreciação da Corregedoria do Tribunal, os processos cuja conclusão seja contrária à homologação do estágio probatório e à aprovação na avaliação especial prevista no inciso II deste artigo.

A CADAD é integrada pelo titular da Secretaria de Gestão de Pessoas e por dois representantes indicados por cada uma das unidades básicas e os respectivos suplentes.

Percebe-se que a Comissão coordena todos os mecanismos de gestão de desempenho do TCU, desde a avaliação do estágio probatório, a avaliação como condição para aquisição da estabilidade, até a avaliação especial de desempenho para fins de pagamento da gratificação de desempenho.

A existência de órgão específico encarregado de fazer essa gestão contribui sobremaneira para evitar a multiplicação de esforços. Ademais,

corroborar com o acompanhamento dos mecanismos de gestão de talentos, que necessita de constantes aprimoramentos para se adequar à realidade do órgão e à evolução das ferramentas de gestão de desempenho.

3.3.8 Programa Reconhe-Ser

Em tese, o estabelecimento de objetivos e metas envolve e incentiva as pessoas a alcançarem os objetivos estratégicos de longo prazo do órgão por meio de ações diárias. É uma canalização de esforços que desafia o corpo funcional a agir. Ajuda a identificar e demonstrar que cada um é peça fundamental na consecução dos objetivos de toda a organização. A importância da avaliação de desempenho nesse processo é funcionar como instrumento de *feedback* (retroalimentação), reconhecendo pontualmente os esforços envidados pelo corpo funcional para alcançar as metas estabelecidas.

Entretanto, existem vários tipos de *feedback* e recompensa. Se o processo de motivação varia de pessoa para pessoa, parece razoável que os incentivos sejam adaptáveis. Não é sempre que o estabelecimento de metas e o reconhecimento pelo pagamento de gratificações são suficientes para motivar os servidores. Alguns não se sentem desafiados pelas metas e não têm mais satisfação no acréscimo do salário. Além disso, vale destacar que há servidores que já recebem o teto constitucional remuneratório e, por isso, não têm impactos financeiros ao cumprir as metas e ser bem avaliado.

Foi pensando nisso - e a partir da identificação de que a motivação do servidor não se dá exclusivamente sob o aspecto financeiro - que o TCU desenvolveu o programa Reconhe-Ser. Os objetivos desse programa são reconhecer publicamente os servidores, valorizando os de melhor desempenho; levar em consideração o desempenho do servidor no acesso às oportunidades de desenvolvimento, de movimentação interna, inclusive para

funções comissionadas²⁴; além de estimular o comprometimento às diretrizes estratégicas do órgão.

O programa Reconhe-Ser, definido pela Portaria nº 146, de 2012, consiste no contínuo acúmulo de pontos de reconhecimento pelo servidor e na posterior utilização destes para obtenção de incentivos institucionais. Esses pontos são créditos individuais, acumuláveis, intransferíveis e de validade por tempo limitado, computados em número não fracionário, obtidos, pelo servidor, em razão de alto desempenho em determinado período, de entrega de trabalhos de destaque, de implementação de inovações e melhorias que incrementem os resultados institucionais, ou de exercício de atividades estrategicamente relevantes (arts. 3º e 4º da Portaria nº 146, de 2012). As fontes de pontos de reconhecimento são definidas pelo art. 5º da Portaria:

Art. 5º São estabelecidas as seguintes fontes de pontos de reconhecimento:

I - Avaliação Individual de Desempenho Profissional (AID):

II - exercício de Função de Confiança (FC), em caráter de titularidade;

III - coordenação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC);

IV - coordenação de Fiscalização;

V - exercício de atividades de instrutoria, conteudista e tutoria de eventos promovidos pelo ISC;

VI - aquisição e renovação de certificação profissional;

VII - publicação de artigos na revista do TCU;

VIII - execução de trabalhos de alta complexidade; e

IX - execução de trabalhos inovadores. [grifou-se]

Entre outras fontes de reconhecimento relevantes, destaca-se a Avaliação Individual Profissional - AID (inciso I), objeto do presente estudo. Vimos anteriormente que à nota final do servidor ao término do período avaliativo é atribuído um conceito final de desempenho. Esse conceito será utilizado para atribuição de pontos no Programa Reconhe-Ser conforme descrito na tabela a seguir:

²⁴ A questão dos critérios “de acesso às oportunidades de movimentação e seleção interna, inclusive para funções comissionadas” é tratada no art. 4, inciso IV da Resolução nº 187/2006, que dispõe sobre a política de gestão de pessoas do TCU.

Tabela 13. Conversão do conceito final de avaliação em pontuação no Reconhe-Ser

Conceito Final de Avaliação	Pontuação no Reconhe-Ser
S+	25
S	15
A+	10
A	0
P+	
P	
N	

Fonte: Anexo V da Portaria nº 125, de 2012.

A concessão de benefícios - além do que já é previsto legalmente - depende do alcance de pontuação mínima no período. Para requerer o usufruto de incentivo institucional o servidor deve preencher a solicitação de cada incentivo, comprovar a oferta prévia de pontos de reconhecimento, além de observar os termos dispostos pelos respectivos editais publicados pelo ISC. Esses benefícios, chamados também de incentivos institucionais, são definidos no art. 17 da Portaria nº 146, de 2012:

Art. 17. Os incentivos institucionais do Programa Reconhe-Ser são os seguintes:

- I - extensão do limite máximo de reembolso para curso de idioma estrangeiro para 80%;
- II - habilitação para concessão de licença para capacitação, quando se tratar de curso não promovido ou patrocinado pelo ISC;
- III - concessão de bolsa integral (100%) para pós-graduação;
- IV - habilitação para participação em congressos ou seminários no País;
- V - habilitação para participação em congressos ou seminários no exterior;
- VI - afastamento integral do trabalho para especialização e formação pós-graduada *stricto sensu*;
- VII - afastamento integral do trabalho para a produção de trabalhos acadêmicos;
- VIII - habilitação em processo seletivo para concessão de outros incentivos de educação corporativa - além dos dispostos nos incisos anteriores - quando não decorrentes de identificação de lacunas de competências;
- IX - ausência ao serviço previamente compensada (APC); e
- X - incentivo institucional local.

A pontuação necessária ao usufruto desses incentivos institucionais está definida em Anexo II da mencionada Portaria, conforme disposto na Tabela 14.

Tabela 14. Pontuação de Incentivos Institucionais - Programa Reconhe-Ser

INCENTIVOS INSTITUCIONAIS	PONTUAÇÃO NECESSÁRIA	UNIDADE CONCEDENTE DO INCENTIVO
Extensão do limite máximo de reembolso para curso de idioma estrangeiro para 80%, respeitado o limite de custeio definido pelo ISC	20 pontos por período letivo	ISC
Concessão de bolsas integrais (100%) para pós-graduação, respeitado o limite de custeio definido pelo ISC	Definida em edital do processo seletivo realizado pelo ISC	ISC
Habilitação para concessão de licença para capacitação, quando se tratar de curso não promovido ou patrocinado pelo ISC	1 ponto por dia de licença	Segep
Habilitação para participação em congressos ou seminários no Brasil e/ou no Exterior	Definida em edital do processo seletivo realizado pelo ISC	ISC
Afastamento integral para mestrado ou doutorado		
Outros incentivos em educação corporativa		
Afastamento para produção de trabalhos acadêmicos		
Ausência ao serviço previamente compensada (APC)	15 pontos por dia de ausência (*)	Unidade de lotação do servidor
Incentivo institucional local	Definida em ato do titular da unidade	

(*) Deve ser observado o limite máximo, para cada servidor, de três dias de ausências por período avaliativo.

Fonte: Portaria nº 146, de 2012.

Esse programa reconhece que as pessoas diferem quanto ao seu impulso motivacional básico e que a motivação é um processo contínuo de satisfação de necessidades individuais. Nesse sentido, dá-se o reconhecimento ao servidor, demonstrando que o desempenho superior das atividades será valorizado. Ao mesmo tempo, evidencia-se uma necessidade individual que pode ser preenchida com a recompensa, chamada no caso em tela de “incentivos institucionais”. O resultado potencial é o direcionamento do comportamento para o objetivo com maior esforço de todo o corpo funcional.

Quem mais ganha com esse programa é o órgão. Além de uma equipe mais comprometida em torno dos objetivos da organização, o TCU identifica servidores de alto desempenho e os envolve em atividades de capacitação - ou concede benefícios voltados à ela (lembramos que parte dos incentivos institucionais envolve benefícios relacionados a trabalhos acadêmicos). A tendência é que em um futuro próximo esses servidores estejam ainda mais preparados para assumir os desafios e responsabilidades inerentes às atividades do órgão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto no presente trabalho, frisa-se que o instrumento da avaliação de desempenho dos servidores públicos é de extrema relevância para a consecução dos objetivos da Administração Pública. Essa ferramenta orienta o comportamento do servidor, direciona as forças de toda a organização para os objetivos estratégicos, motiva o corpo funcional, além de corrigir imperfeições naturais causadas pelo instituto da estabilidade do servidor público.

Nesse sentido, a condução do processo mostra-se fundamental para potencializar os aspectos positivos da gestão de desempenho nos órgãos públicos. É necessário haver planejamento institucional focado no desempenho, objetivos estratégicos traduzidos em ações bem definidas, indicadores e metas que possibilitem a real aferição do desempenho dos servidores, crença de todos na validade do processo avaliativo, acompanhamento por órgão especializado, responsabilidade no preenchimento da avaliação de desempenho, retroalimentação ao corpo funcional das razões de cada um dos conceitos de desempenho, ações de treinamento nos pontos e pessoas que merecem atenção, além de apuração dos motivos que levaram a desempenhos insuficientes.

Como se pode perceber, é um processo complexo que envolve toda a organização e dispõe de diversas etapas. Chiavenato ensina (2009, p. 166) que a avaliação de desempenho atua como elemento integrador das práticas de gestão de pessoas: aloca pessoas certas nos lugares/funções certas (processos de provisão); integra pessoas em cargos e tarefas (processos de aplicação); indica o desempenho e resultados alcançados (processos de manutenção); indica pontos fortes e fracos, potencialidades e fragilidades (processos de desenvolvimento; e proporciona retroalimentação aos funcionários (processos de controle).

Infelizmente, há ainda órgãos/responsáveis que enxergam a avaliação de desempenho como formalidade desnecessária, o que acarreta no preenchimento de centenas de formulários com notas máximas, sem avaliação crítica e objetiva do desempenho dos avaliados. A gestão de desempenho

depende da crença no processo como elemento de apoio ao desenvolvimento organizacional e profissional, desmitificando a relação usualmente estabelecida entre avaliação e punição. Para tanto, deve-se utilizar critérios de avaliação claros, negociados e legitimados, com ampla capacitação dos avaliadores e avaliados, com comunicação dos objetivos, etapas e impactos, criando-se um significado para o processo e enfatizando seus resultados positivos. A avaliação de desempenho deve ser encarada como oportunidade de autoconhecimento e crescimento profissional dos servidores.

Por último, deve-se ficar claro que não é possível implantar a avaliação de desempenho iniciando-se pela avaliação em si. É necessário período razoável para o planejamento da condução de todo o processo; só assim surtirá efeitos. No estudo de caso, por exemplo, a gestão de desempenho do TCU é, há anos, disseminada e, assim, integra a cultura organizacional e os valores do órgão.

Pelo exposto no estudo de caso, conclui-se que o modelo de avaliação do TCU concretiza os preceitos das teorias motivacionais. Há diversos mecanismos de incentivo disponíveis para motivar os servidores a se empenharem ainda mais no cumprimento de metas institucionais pré-estabelecidas; há alinhamento entre planejamento estratégico e avaliação de desempenho; afere-se o desempenho a partir das atribuições do cargo e do período avaliativo; há apuração disciplinar quando constatado desempenho insuficiente; e mantêm-se, na estrutura do TCU, órgãos de gestão do desempenho e do conhecimento para acompanhar o processo avaliativo dos servidores.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Corte de Contas serve de referência para a Administração Pública no processo de gestão do desempenho. Destarte, um bom caminho a ser seguido em outros trabalhos - e até mesmo por órgãos como o Senado Federal - seria partir da experiência do TCU para verificar a aplicabilidade, os desafios e as necessidades de adaptação para implantação em outros órgãos.

5 REFERÊNCIAS

BERGAMINI, C. W. *Motivação nas Organizações*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o Código Penal Brasileiro.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 28/08/2014.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: Síntese & Respostas a dúvidas mais comuns*. 1ª Edição. Brasília: Caderno MARE nº 6, 1997. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/MARE/A_Reforma_do_Aparelho_do_Estado.pdf>. Acesso em 12/10/2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Resolução nº 69, de 19 de dezembro de 2012. Define os critérios e procedimentos para a realização das avaliações de desempenho e para o pagamento da Gratificação de Desempenho do Senado Federal (GDSF) de que trata o art. 9º da Lei nº 12.300, de 28 de julho de 2010.

_____. Ato da Comissão Diretora nº 19, de 2013. Estabelece o marco inicial do 1º período avaliativo de que trata a Resolução nº 69, de 2012.

_____. Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2013. Revoga o Ato da Comissão Diretora nº 19, de 2013, que “estabelece o marco inicial do 1º período avaliativo de que trata a Resolução nº 69, de 2012”.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução Administrativa nº 13, de 12 de dezembro de 1977. Regulamenta, no Tribunal de Contas da União, a Progressão Funcional e a Movimentação de Referências.

_____. Portaria nº 148, de 30 de junho de 1993. Dispõe sobre o Programa de Avaliação de Desempenho do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 451, de 19 de outubro de 1995. Institui procedimentos para aferição e avaliação da produção/produtividade dos Analistas de Finanças e Controle Externo no desempenho da atividade-fim.

_____. Portaria nº 288, de 10 de junho de 1996. Dispõe sobre o acompanhamento e a avaliação de desempenho dos servidores em estágio probatório no âmbito do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 231, de 15 de julho de 1999. Constitui Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União - CADAD.

_____. Portaria nº 125, de 13 de março de 2001. Dispõe sobre a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União - CADAD.

_____. Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União.

_____. Resolução nº 146, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenho dos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 373, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenho dos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 253, de 1º de dezembro de 2003. Dispõe sobre a implementação da gratificação de desempenho dos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 166, de 28 de julho de 2006. Dispõe sobre a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União - Cadad.

_____. Portaria nº 324, de 12 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a implementação da avaliação e da gratificação de desempenho dos integrantes da carreira de especialista do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 175, de abril de 2009. Dispõe sobre a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Cadad).

_____. Portaria nº 180, de 27 de abril de 2009. Dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos integrantes da carreira de especialista do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 160, de 28 de junho de 2011. Aprova a atualização do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2011 2015.

_____. Portaria nº 125, de 28 de maio de 2012. Dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 15, de 4 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União (Cadad).

_____. Portaria nº 80, de 9 de abril de 2014. Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União (Plano de Diretrizes) para o período de abril de 2014 a março de 2015 e a distribuição, nos períodos avaliativos, dos valores das metas que compõem o resultado institucional.

_____. Portaria nº 93, de 16 de abril de 2014. Altera a Portaria-TCU nº 125, de 28 de maio de 2012, que dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas da União.

_____. Portaria nº 145, de 4 de junho de 2014. Redistribui a área e a especialidade de dez cargos vagos de Auditor Federal de Controle Externo, Área Controle Externo.

_____. Portaria nº 269, de 30 de setembro de 2014. Altera a Portaria-TCU nº 80, de 9 de abril de 2014, que aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União (Plano de Diretrizes) para o período de abril de 2014 a março de 2015 e a distribuição, nos períodos avaliativos, dos valores das metas que compõem o resultado institucional.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Flexibilidade sem medo. *Correio Braziliense*. Brasília, 26/01/1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/768c-bra.htm>>. Acesso em 12/09/2014.

_____. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração dos Novos tempos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. *Recursos Humanos: o capital humano as organizações*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. *Desempenho humano nas empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho para alcançar resultados*. 6ª ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

HARTLEY, Jean F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage, 1994.

LEME, Rogério. *Aplicação prática de gestão de pessoas: mapeamento, treinamento, seleção, avaliação e mensuração de resultados de treinamento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Introdução à Administração*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PONTES, Benedito Rodrigues *Avaliação de desempenho: métodos clássicos e contemporâneos, avaliação por objetivos, competências e equipes*. 10 ed. São Paulo: LTr. 2008.

ROBBINS, Stephen Paul. *Fundamentos do comportamento organizacional*. 7ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SILVA, Christiane Oliveira Peter. *A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica*. Revista Jurídica Virtual. Volume 1, nº 1, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Revista1.htm> . Acesso em 30/10/2014.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. *A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo "FHC" de "flexibilizá-la"*. Revista de Informação Legislativa. Volume 34, nº 134, 1997. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/235>>. Acesso em 27/09/2014.