

O Subsídio na Administração Pública: Uma Análise Perante o Princípio Constitucional da Eficiência

Leiner Marchetti Pereira
Nélida Reis Caseca Machado
Milena Abreu Avila
Vinícius Batista Gonçalves

Resumo

A Administração Pública, para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência, deve se preocupar com a qualidade, que, por seu turno, está relacionada à geração de atitudes de adesão, iniciativa e compromisso pessoal, com a qualificação das pessoas por meio de conhecimento e habilidades para o emprego instrumental-teórico e prático. O que se pergunta neste ensaio teórico é se o subsídio é um instrumento efetivo para o alcance deste propósito. A pesquisa, para atingir o objeto do estudo, é classificada como bibliográfica, na qual foram trazidos alguns conceitos e informações sobre a aplicação de institutos, tanto do Direito quanto da administração pública, no intuito de averiguar se a hipótese inicial, de que o subsídio não contribui para a eficiência, se mantém ou se refuta. Verificou-se que o atual modelo remuneratório do subsídio dos agentes públicos não está em consonância com os motivos que o deram origem, sendo necessária a criação de mecanismos para avaliação constante e democrática dos valores.

Palavras-chave: Administração Pública; Princípio da Eficiência; Subsídio.

1 Introdução

A partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, o subsídio passou a ser a espécie remuneratória obrigatória para os membros do Poder Judiciário, para os detentores de mandato eletivo, para os Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (art. 39, § 4º, da CF/88), para os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, da CF/88), para os membros das carreiras da Advocacia Pública e da Defensoria Pública (art. 135 da CF/88) e para as carreiras policiais de que trata o art. 144 da CF/88, e facultativa para os demais servidores estatutários organizados em carreira (art. 39, § 8º, da CF/88).

Considerando que sua natureza jurídica pode gerar dúvidas e controvérsias, em especial sobre a abrangência e os reflexos nas políticas remuneratórias do conceito de subsídio, a hipótese que se tem é que a remuneração, por meio do subsídio, não contribui para a eficiência dos serviços públicos. Isto porque há, em outros estatutos jurídicos, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, a previsão de vários direitos, parcelas e vantagens e, não obstante a redação do art. 39, § 4º, da CF/88 (FILHO, 2016), coexistem ou podem coexistir no paradigma de remuneração em parcela única (BORDAS, 2010). Isso transforma o subsídio em remuneração base e afasta o objetivo advindo da reforma administrativa.

A partir da fixação do valor da remuneração por subsídio, diante do não detalhamento de parcelas que representam valores vinculados ao desenvolvimento de competências e questões pessoais específicas dos servidores, poderia gerar estagnação na busca da gestão eficiente. A questão fica um pouco mais complexa quando se verifica que alguns Estados alteraram a legislação, a exemplo de Minas Gerais, no que tange aos profissionais do magistério, transformando os vencimentos em subsídio, para que os professores recebam em parcela única, enquanto que os titulares constitucionais originais

do subsídio, a exemplo dos Magistrados, recebem, concomitantemente, outras parcelas ditas indenizatórias, consistindo um desestímulo para determinadas carreiras e estímulo para outras.

Portanto, a par dos questionamentos de constitucionalidade e/ou legalidade, o que deixa fragilizada a postura da Administração Pública, questiona-se se esta espécie do sistema remuneratório pelos serviços seria interessante para a produtividade. Isto é, pergunta-se, neste estudo, se o subsídio contribui para uma gestão eficiente da administração pública.

Para trazer argumentos ao questionamento, primeiramente se dedicará na definição e funcionamento do subsídio, depois traçará o raciocínio de qualidade na gestão para, ao fim, averiguar a hipótese traçada.

2 Referencial teórico

Para consubstanciar o propósito deste artigo, propomos o aporte teórico remetendo inicialmente ao conceito de subsídio, bem como suas correlações com o ordenamento jurídico. Em seguida, discorreremos sobre a eficiência na gestão administrativa e a relevância na administração pública.

2.1 O subsídio

O direito ao vencimento é inerente ao regime dos servidores estatutários, como decorrência da proibição de enriquecimento sem causa por parte do Estado. Além disso, é expressamente proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo nos casos previstos em lei (art. 4º da Lei nº 8.112/90).

A toda e qualquer modalidade de remuneração (sentido amplo) é aplicável o princípio da reserva legal, ou seja, é necessário que haja a promulgação de uma lei anterior definindo os padrões remuneratórios¹. Conforme o art. 37, incisos X, XI, XII, XIII e XV e art. 39, §1º, da Constituição de 1988, buscou-se evidenciar o sistema remuneratório para os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, para os membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para os detentores de mandato eletivo e para os demais agentes políticos, bem como para os empregados públicos das chamadas pessoas governamentais com personalidade de Direito Privado.

O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível, sendo vedado o recebimento de remuneração inferior ao salário mínimo (art. 41, §5º da Lei Federal nº 8.112/90). Entretanto, o princípio da irredutibilidade de vencimentos não é absoluto e pode haver redução de remuneração nos casos previstos nos arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, todos da Constituição da República de 1988. No entanto, os servidores públicos têm assegurado pela Constituição (art. 37, X), o direito à revisão geral anual, sempre na mesma data, ou seja, a data-base, e sem distinção de índices.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece dois sistemas de remuneração para os agentes públicos: a remuneração e o subsídio. Para Carvalho Filho (2009, p. 696), a

¹Art. 37. (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Súmula 679 STF "A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva".

remuneração, em sentido estrito, “é o montante recebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias”, ou seja, consiste na soma do vencimento e das vantagens pecuniárias recebidas pelo servidor, adicionais e gratificações.

Por sua vez, o vencimento é “a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei” (DI PIETRO, 2007, p. 564), e as vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, em virtude de algumas circunstâncias, tais como o tempo de serviço, pelo desempenho de funções especiais, ou em razão das condições anormais que se realiza o serviço, ou, finalmente, em razão das condições pessoais do servidor (MEIRELLES, 2004, p. 461). Assim, o vencimento é a parte fixa da remuneração, acrescido das vantagens em parcelas variáveis (DI Pietro, 2007, p. 491).

O subsídio é a “forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos, civis e militares” (SILVA, 2005, p. 681). Representava, inicialmente, a retribuição a quem exercia cargo eletivo e possuía caráter de simples auxílio e subvenção pelo exercício de função pública relevante, não possuindo a conotação de remuneração. Posteriormente, o subsídio passou a ter caráter remuneratório, pois os eleitos deveriam sustentar a si e suas famílias com tal verba durante o exercício do mandato e o subsídio parlamentar passou a ser dividido em parcelas fixas e variáveis (SILVA, 2005, p. 682).

A Emenda Constitucional nº 18/98 instituiu o modelo de remuneração por subsídios para os agentes políticos e estabeleceu a obrigatoriedade de os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarem anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos, reforçando o princípio constitucional da publicidade (art. 39, §6º da CF). Anteriormente, o subsídio parlamentar não deixava que o cidadão soubesse o real valor recebido pelos agentes públicos e a fragmentação da remuneração em múltiplos penduricalhos desfigurava o sistema remuneratório e gerava desigualdades e injustiças (SILVA, 2005, p. 683).

O subsídio, então, é fixado por lei, em uma legislatura para a outra e deveria ser pago em parcela única, pois passou a ter natureza de remuneração, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (BORBA, 2007). Esse provento passou a ser ordenado em parcelas mensais únicas, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie (MELLO, 2004, p. 249)

No entanto, algumas verbas não seriam consideradas acréscimos aos subsídios a exemplo do décimo-terceiro salário e o terço de férias, pois seriam direito de todos os servidores públicos, por força do § 3º, do art. 39, da Constituição. Da mesma forma, outras parcelas indenizatórias, tais como gastos de transporte, diárias, ajuda de custo, dentre outras, não seriam consideradas acréscimos aos subsídios (BORBA, 2007).

Diante às inúmeras legislações sobre regras remuneratórias aos agentes públicos, Filho(2016) sustenta que a dita “parcela única”, a que alude o art. 39, § 4º, da CF, passou a ter um sentido relativo. Para o autor, a matéria jurídica, de um lado admite que à parcela única sejam acrescidas determinadas verbas, sendo vedado o acréscimo de outras, sendo a intenção primitiva do constituinte. Dessa forma, compreende-se que o subsídio nunca foi parcela “única”.

Assim, o subsídio em parcela única fixado por lei passou a ser, para alguns cargos, o valor base de pagamento para o cálculo das demais verbas. Contudo, para outros

cargos, houve a soma de todas as vantagens para se encontrar o valor do subsídio² e, a partir de então, não haveria acréscimo de qualquer verba, conforme a intenção constitucional.

2.2 Gestão administrativa

Carvalho e Tonet (1994), antes promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98³ que trata da reforma administrativa do aparelho do Estado, sustentaram que o desempenho e o preparo para seu potencial alcance são fundamentais para a consubstanciação de uma administração eficiente. Contudo, somente esse quesito não basta para se obter a qualidade efetiva no serviço público, faz-se necessário instalar um “estado de qualidade”⁴ que na administração pública, necessitaria de ações centradas na satisfação do usuário dos serviços públicos.

Isto é, na Administração Pública, a preocupação com a qualidade está relacionada com a questão de cidadania (CARVALHO, TONET, 1994). Afinal, a função da administração pública é prover os bens e serviços de que a sociedade necessita e, por sua vez, os cidadãos mantêm a máquina estatal através do pagamento de tributos, que, em contrapartida, espera receber serviços públicos de qualidade, equivalente à contribuição realizada.

No Estado Democrático de Direito, as pessoas esperam melhores serviços públicos e maior abrangência dos mesmos, bem como uma gestão voltada para atender aos interesses da coletividade. Naquela época, as autoras questionaram se a qualidade seria um novo modismo em administração, um novo rótulo para velhas idéias, uma nova forma de gastar dinheiro público ou um movimento na direção da sobrevivência da organização num mundo em constante mutação? Ainda assim, mesmo que essas indagações tenham se alterado com o decorrer do tempo, ainda se procura um modelo que possa responder à eficiência da administração pública, incluindo o cidadão como principal ator social do termômetro.

Conforme Dagnino (2014), a gestão administrativa na esfera de uma organização pública é o resultado da simetria de esforços de cada indivíduo para o alcance da consecução do interesse público. No entanto, Carvalho e Tonet (1994) relatam que há um

²O Estado de Minas Gerais, em 30/06/10, publicou a Lei n. 18.975, que fixa o subsídio das carreiras do grupo de atividades de Educação Básica do Poder Executivo estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Para se encontrar o valor foram incididos todos os tempos de serviços que os servidores tinham, todos os adicionais, as vantagens e, após, foi feito um reposicionamento, com a unificação da forma remuneratória, sob protesto, pois os professores alegaram a perda de direitos (G1. 2011).

³A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno (KOHL, OLIVEIRA, 2012).

⁴Do ponto de vista mercadológico a qualidade dos produtos e serviços é considerada uma vantagem competitiva capaz de garantir o sucesso da empresa na luta por mercados ou clientes. Há uma tendência crescente no sentido de privilegiar a qualidade e a confiabilidade do produto/serviço. A qualidade contribui igualmente para incrementar a produtividade, entendida esta como taxa de valor agregado. 2 O quociente entre o faturamento e os custos (diretos e indiretos de produção) constitui o índice de produtividade, que apresenta a vantagem de incluir o comportamento do cliente, já que esse indicador declinará na medida em que ele não queira comprar o produto, apesar da eficiência apresentada durante a sua produção (CARVALHO, TONET, 1994).

consenso de que as organizações se constroem ou se destroem pelo desempenho das pessoas que nelas trabalham. A partir do exposto, compreende-se que o bom desempenho dos colaboradores é fundamental para uma gestão eficiente. Por outro lado, muitas organizações investem em programas de treinamento para a qualidade, sem considerar outras variáveis de vital importância para a organização (CARVALHO, TONET, 1994).

Portanto, além do treinamento para o desempenho, seria importante alterar a estrutura e mecanismo de funcionamento do aparelho do Estado, que muitas vezes impede ou atrapalha que a qualidade seja instalada de forma efetiva, tendo como ponto de partida o comportamento das pessoas que trabalham na Administração Pública. Para Dagnino (2014), uma questão fundamental é a capacitação dos indivíduos para atuarem na administração pública, visto a crescente complexidade do ambiente público no que tange à gestão administrativa.

Carvalho e Tonet (1994) relacionam as crenças, os ritos, os tabus, os mitos, as normas, as comunicações formais e informais, como objeto a ser trabalhado para se buscar a qualidade na administração pública. É que, para elas, esses elementos compõem a cultura da administração e para alterar a qualidade dos serviços é imprescindível que se altere o modo de agir.

Os elementos referidos pelas autoras interligam-se, mas podem ser definidos individualmente. As crenças se referem às postulações defendidas como verdadeiras na organização. São praticadas e podem ser sentidas no comportamento das pessoas e resultam em decisões que são tomadas, em ações concretas ou que levam a resultados concretos (CARVALHO, TONET, 1994). Geralmente as crenças são ligadas à busca de eficiência, ao reconhecimento de que a motivação resulta de estímulos intrínsecos e extrínsecos e, a participação, o que podem gerar adesão e compromisso das pessoas (CARVALHO, TONET, 1994)

Os ritos, por sua vez, são as formas como as crenças, as ações planejadas ou as metas perseguidas são praticadas no dia-a-dia. Os ritos ou "cerimônias"⁵ denotam a cultura organizacional e, justamente por isso, variam conforme o grupo (CARVALHO, TONET, 1994). Já os tabus referem-se às situações ou fatos aceitos tacitamente, às proibições impostas aos membros da organização e às orientações tidas como inquestionáveis⁶ (CARVALHO, TONET, 1994).

Os mitos organizacionais são gerados pela cultura existente e se apresentam como expressões conscientes da mesma. Não são sustentados por fatos, mas guardam relação

⁵São exemplos de ritos: a orçamentação ou forma como a organização planeja e procede à liberação de recursos financeiros; a realização de licitação ou carta-convite para efetuar compras; procedimentos usados para a introdução de um novo empregado; a oferta de distintivo aos funcionários que completam 10 anos de permanência na organização; a oferta de placa ou bandeja de prata quando a pessoa completa 25 anos no emprego; a promoção funcional baseada em avaliação de mérito pessoal; a emissão de elogio funcional quando o funcionário deixa um cargo de confiança; a maneira como as pessoas se "vestem" para uma solenidade; a forma como as pessoas se comportam em diferentes situações, como troca de dirigentes, celebrações natalinas, falecimentos, casamentos e tantas outras (CARVALHO, TONET, 1994).

⁶São exemplos de tabus nas organizações: a afirmação de que a chefia não deve perceber salário inferior ao dos subordinados; a percepção de que o chefe sempre deve "saber mais" do que os subordinados, mesmo em assuntos técnicos; o entendimento de que a diretoria deve fazer as refeições em salas vip e não junto com os empregados ou funcionários, no restaurante da organização; a contagem do tempo como indicador de maior experiência; a atribuição de tarefas de acordo com o sexo; a definição de alguns limites de idade para o desempenho de funções; a concepção de que a capacidade de contribuição profissional cessa com a aposentadoria do indivíduo (CARVALHO, TONET, 1994).

com as crenças e os valores professados e se ligam ao consciente coletivo cultural⁷(CARVALHO, TONET, 1994).

As normas são o conjunto de regras escritas ou não que balizam a forma como as ações devem ocorrer e como as pessoas devem proceder para que a organização alcance seus objetivos e apresente os resultados esperados. Tendem a ser aceitas e sancionadas pelo grupo quando coerentes com suas expectativas e aspirações (CARVALHO, TONET, 1994). Podem se transformar, contudo, em óbices aos objetivos, caso deixem de ser continuamente revistas e atualizadas frente às razões que justificaram sua existência. Inclusive, podem ser utilizadas em benefício próprio por alguns, ou como escudo e proteção, quando o seu cumprimento isenta o cumpridor de responsabilidades indesejadas (CARVALHO, TONET, 1994).

As comunicações, formal e informal, advêm de uma rede de relações e papéis que formam a cultura organizacional e, simultaneamente, dela recebem influências marcantes. A comunicação formal é a comunicação sistemática entre a organização e o ambiente externo e interno, expressa ou não pelos meios de comunicação de massa. Por fim, a comunicação informal é assistemática, inter e intrapúblico externo e interno, sem que possa estar sujeita a qualquer forma efetiva de controle ou direcionamento, como relações de ajuda, simpatias, compadrios, conspirações e conchavos, boatos e outras semelhantes (CARVALHO, TONET, 1994).

Conhecidos esses elementos, tem-se que qualquer tentativa de alteração deve ter como ponto de partida, como se disse, os questionamentos quanto aos valores e as crenças envolvidas ao funcionamento da organização. E a alteração da cultura é algo demorado, pois é preciso desmistificar as crenças, os ritos, os tabus e mitos (CARVALHO, TONET, 1994).E, ao mesmo tempo, paulatinamente, ir criando uma nova cultura mais propícia à qualidade, com o uso de tecnologia adequada, implantação de modelos de gestão com ênfase na participação e investir no desempenho das pessoas(CARVALHO, TONET, 1994).Isso implica outra filosofia de valorização do servidor e do trabalho, pois o envolvimento e o compromisso das pessoas é imprescindível para o bom resultado.

Peters & Waterman Jr. (*apud* CARVALHO, TONET, 1994) e Lee Iacocca (1985, *apud* CARVALHO, TONET, 1994), afirmam que as pessoas é que fazem a qualidade. Logo, a pessoa tem que querer produzir qualidade e estar preparada para fazer qualidade, o que exige políticas adequadas para gerar atitudes de adesão, iniciativa e compromisso pessoal, com investimento na qualificação das pessoas, desenvolvendo conhecimentos e habilidades para o emprego de instrumental teórico e prático, necessário para gerar e manter o estado da qualidade (CARVALHO, TONET, 1994).

3 Metodologia

Este artigo é classificado de acordo com o delineamento dos objetivos, como exploratório. Gil (2008) define que as pesquisas exploratórias visam identificar e esclarecer problemas e proporcionar um parecer sobre os fatos estudados. Quanto à sua

⁷São exemplos de mitos: a organização vista como uma grande família, algumas lideranças carismáticas, o conceito de que "em time que está ganhando não se mexe", a "infalibilidade" do fundador ou do técnico mais idoso, que impede o questionamento daquilo que dizem ou fazem, e outros semelhantes (CARVALHO, TONET, 1994).

abordagem é definido como qualitativo, pois o seu conteúdo não está relacionado à representações numéricas, e sim à conteúdos não quantificáveis. Os estudos qualitativos de acordo com Gergardt e Silveira (2009) tendem a descrever os fatos pesquisados e compreendê-los, de forma a gerar conhecimento e produzir informações.

A partir da realização de um estudo exploratório, o procedimento utilizado para a coleta de dados é a pesquisa bibliográfica. De acordo com Gil (2008), a investigação por meio da pesquisa bibliográfica é executada a partir de materiais elaborados e permite ao pesquisador compreender e analisar de forma abrangente os fatos pesquisados. O presente estudo foi baseado na análise documental de livros, legislações e artigos disponíveis eletronicamente.

Contudo, os pesquisadores puderam relacionar o conteúdo bibliográfico analisado com a realidade vigente do objeto de estudo, no caso o subsídio na gestão administrativa. O intuito desta pesquisa é averiguar se a hipótese inicial proposta, de que o subsídio não contribui para a eficiência na administração pública, se mantém ou se refuta.

4 Resultados e Discussões

O subsídio, conforme exposto anteriormente, é o valor fixado por lei, em uma legislatura para a outra e deveria ser pago em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (BRAZ, 2009). Isto quer dizer que, para que este mecanismo possa remunerar de forma adequada e de acordo com sua natureza, o mesmo deve ser fixado em patamar razoável, pois assim, não terá flutuações.

O patamar razoável alimenta um tabu das organizações, qual seja, o de que a chefia não deve perceber salário inferior ao dos subordinados. Como o subsídio é obrigatório para os membros do Poder, ele é fixado em valor bem superior ao dos subordinados, se observado o salário mínimo⁸, até porque é limitado apenas pelo teto constitucional⁹. Por outro lado, afasta-se o rito quando não há promoção funcional calcada em avaliação de mérito pessoal, o que decorre da impossibilidade de se somar adicional, prêmio ou abono ao subsídio. Há também o tabu de que a contagem de tempo é um indicador de maior experiência e por isso deve ser valorizada. E, como consequência, desfaz-se a crença de que é possível estimular, intrinsecamente/extrinsecamente a busca da eficiência, pois as atividades dotadas deste princípio não podem ser valoradas, o que gera certa apatia.

Alocado assim, o subsídio parece retirar da administração pública alguns mecanismos que poderiam estimular a produtividade e a qualidade. Inclusive, o subsídio

⁸Atualmente, 2018, o salário mínimo está fixado em R\$954,00, enquanto que é de R\$ 33.763,00, o salário dos ministros do STF, teto do salário do servidor público e serve como base para os outros poderes.

⁹A Constituição de 1988 definiu um limite máximo para a remuneração de quaisquer agentes públicos, denominado teto remuneratório. A EC nº19/98 estabeleceu a criação de um teto geral e obrigatório em todas as esferas da Administração Pública para todas as espécies de servidores públicos limitados ao subsídio mensal, em espécie dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a disposição do art. 37, XI da CR/88. O mesmo dispositivo foi novamente alterado pela EC nº 41/2003, mantendo a limitação de todas as espécies remuneratórias (remuneração, subsídio, proventos e pensões, incluindo as vantagens pecuniárias) ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabeleceu limites de acordo com cada ente federado, em obediência ao princípio da simetria das formas. Desde a promulgação da Emenda nº 41/2003, os tetos remuneratórios sujeitam a totalidade dos valores pagos aos agentes públicos e os valores que ultrapassarem o respectivo teto serão imediatamente reduzidos aos limites previstos na Constituição, não se admitindo a invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título, nos termos do art. 17 do ADCT.

foi se alterando para adicionar algumas verbas que, em sua motivação original não era possível. Isso representa, talvez, uma pista que a ausência de flutuação nos pagamentos pode deixar o servidor sem estímulo e causar letargia. E, há que se ponderar que o valor do subsídio não é fixado de forma irrisória e, por isso, transforma o valor total em montante discrepante com o praticado pelo mercado de trabalho, seja para valor inferior¹⁰ ou superior.

Concomitantemente, além de não estimular a produtividade e a qualidade, pode servir de manobra para que os vencimentos fiquem paralisados, como justificativa de impossibilidade de adicionar os montantes que valoram os estímulos de adesão e compromisso pessoal com a administração. No entanto, a partir do princípio da legalidade, amparado pelo direito positivo a que se encontram submetidos os agentes públicos, pode-se engessar uma mudança de comportamento ou até mesmo a alteração da cultura dos agentes públicos e dificultar a busca por maior qualidade na administração pública.

De qualquer forma, a falta de estímulos representa um engessamento na gestão da Administração Pública. Afinal, se a qualidade está relacionada à geração de atitudes de adesão, iniciativa e compromisso pessoal, além da qualificação e capacitação das pessoas por meio de conhecimentos e habilidades para o emprego de instrumental teórico e prático, o subsídio não se mostra apto a estimular, permanentemente, a adesão e o compromisso pessoal.

Na verdade, a passos largos, o subsídio é absorvido pela autoridade que o recebe e é um estímulo para os agentes públicos no início. No entanto, com o tempo, necessita-se de outros estímulos como instrumentos de busca de produtividade e de qualidade. Conforme exposto ao longo desse estudo, a complexidade da esfera pública exige que os profissionais que atuam na gestão pública sejam devidamente capacitados para exercerem suas funções, visando a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos cidadãos usuários dos bens e serviços públicos.

5 Conclusão

Há um mito na administração pública contido no brocardo “em time que está ganhando não se mexe” (CARVALHO, TONET, 1994) e que impede o questionamento do que dizem ou fazem alguns infalíveis gestores. Esse mito, contudo, haveria de ser alterado. No que tange à permanência do subsídio na gestão administrativa, esse fato alimenta o tabu de que a chefia não pode perceber salário inferior, afastando o rito de gratificar os comportamentos que geram produtividade e qualidade, bem como afasta o tabu de que a contagem de tempo é um indicador de maior experiência de deveria ser valorizada. Esses elementos deveriam ser alterados na cultura da administração pública, a se começar com o mito da estagnação, que se sustenta no “time que está ganhando não se mexe”.

O time da administração pública nem sempre está ganhando aos olhos dos que recebem a prestação dos serviços precedidos pelo Estado. Há inúmeros setores objetos de reclamação dos cidadãos. Muitas vezes por envolver questões políticas, que em sua maioria prevalecem sob os interesses da coletividade, alguns gestores se deixam levar pelo comodismo, o que gera o funcionalismo na administração pública. Outro fato é que muitos também não se encontram dispostos e abertos à oportunidades de melhoria em

¹⁰ Quando não há reajuste no subsídio, o valor fica defasado e também pode não representar o valor real daquele serviço no mercado de trabalho.

seus setores e acabam cegos diante os gargalos existentes em sua gestão, o que prejudica o alcance da qualidade dos serviços públicos prestados.

Portanto, o que se percebe é que a intenção inicial do poder constituinte derivado ao criar o subsídio era proporcionar maior transparência e evitar que sob o título de outras verbas fosse possível aumentar os valores percebidos pelos membros do poder a bel prazer. No entanto, a reforma administrativa, até porque não tem sido aplicado como se esperou, não surtiu todo o efeito desejado e proporcionou alteração na cultura da gestão administrativa, mas de modo a não facilitar os mecanismos que podem gerar produtividade e qualidade, ou seja, eficiência.

Assim, já é hora de repensar o modelo remuneratório do subsídio aos agentes públicos, eis que, na prática está desconfigurado da ideia original, tendo em vista o recebimento de verbas de natureza indenizatória e outras, como forma de aumento indireto na remuneração. Se os atores responsáveis entenderem pela manutenção deste modelo, poderiam criar mecanismos de fixação de valores mínimos e máximos, respeitando o teto constitucional, com uma adequada avaliação constante e democrática dos valores que deveriam ser recebidos pelos agentes, entre o mínimo e o máximo fixado.

Referências

BORBA, A. C. A. **Considerações sobre os efeitos da remuneração através do subsídio**. Sindifisco Nacional, Brasília/DF, fev. 2007. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/images/estudos/GTParcelaExtra/Consideracoes_remuneracao_subsidio.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BORDAS, F. C.; SILVA, L. A. **Compatibilidade entre o subsídio e o pagamento de outras vantagens de caráter especial**. Notícia CNASP, [S.L], jan. 2010. Disponível em: <http://www.cnasp.adv.br/site/content/artigos_publicacoes_detalhes.php?artigo=41>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 mar. 2018.

BRAZ, E. **Possibilidade de recebimento de gratificação por ocupante de cargo comissionado e impossibilidade por agente político**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 72, n. 3, set. 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. **O confuso regime de subsídio remuneratório**. Genjurídico, [S.L], ago. 2016. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/08/22/o-confuso-regime-de-subsidio-remuneratorio/>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CARVALHO, M. S. M. V. TONET, H. C. **Qualidade na administração pública**. RAP, RIO DE JANEIRO, v. 28(2), n. 137~S2, abr./mai. 1994.

DAGNINO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental**. 3 ed. rev. atual, Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília. CAPES. UAB, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FILHO, P. C. V. Q. **Subsidio e gratificações incorporadas: garantias do direito adquirido**. RPGE, Porto Alegre, 2016, v. 37, n. 77, p. 187-203, 11./abr. 2018.

G1. **Remuneração para professores em MG é aprovada sob protesto da classe**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2011/11/remuneracao-para-professores-em-mg-e-aprovada-sob-protesto-da-classe.html>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

GERGARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IACOCCA, L. N. W. I. **Uma autobiografia**. São Paulo, Cultura, 1985.

KOHL, A. OLIVEIRA, J. N. D. **Gestão da qualidade na administração pública brasileira**. viii Congresso Nacional de Excelência em Gestão, [S.L], jun. 2012

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed.. São Paulo: Malheiros, 2004.

PETERS, T. J. & WATERMAN, JR. R. H. **Vencendo a crise: como o bom senso empresarial pode superá-la**. São Paulo, Harp & Row, 1983.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.