Observatório *Evoluta*

Notícias e análises da administração pública

Edição nº 15 · Ano 1 terça-feira, 3 de novembro de 2026

GUIAS PRÁTICOS

Dimensionamento de equipe: como calcular o número de servidores

O dimensionamento de equipe multiplica o volume de cada atividade pelo tempo médio de execução, soma as horas e divide pelas horas realmente disponíveis por servidor. O guia detalha seis passos, traz um exemplo hipotético e explica o que a…



Imagem ilustrativa

NESTA EDIÇÃO

Dimensionamento de equipe: como calcular o número de servidores 2

Análise e guias: 4 artigos 3

Prazos e expediente 8

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estudo de impacto orçamentário-financeiro: o que é e quando é exigido

O estudo de impacto orçamentário-financeiro é a estimativa que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige quando uma ação do governo aumenta a despesa. Em pessoal, alcança reajuste, criação de cargos e mudança de carreira. Entenda o…

INSIGHTS E IDEIAS DE BOA GESTÃO

Glosa de despesas em convênios e parcerias: por que acontece

Glosa é a recusa de uma despesa na análise da prestação de contas de convênios e parcerias. Ela costuma surgir de gasto fora do plano, documento frágil, falta de nexo com o objeto ou pagamento fora…

INSIGHTS E IDEIAS DE BOA GESTÃO

Gemba walk no setor público: como visitar o local do trabalho

O gemba walk é a visita planejada do gestor ao lugar onde o trabalho acontece, para observar e perguntar antes de decidir. Na prefeitura, ajuda a enxergar esperas, retrabalho e etapas sem valor, desde que seja…

GUIAS PRÁTICOS

Dimensionamento de equipe: como calcular o número de servidores

O dimensionamento de equipe multiplica o volume de cada atividade pelo tempo médio de execução, soma as horas e divide pelas horas realmente disponíveis por servidor. O guia detalha seis passos, traz um exemplo hipotético e explica o que a…

Para saber quantos servidores um setor precisa, multiplique o volume de cada atividade pelo tempo médio que ela consome, some as horas e divida o total pelas horas que cada servidor realmente tem disponíveis. Esse é o núcleo do **dimensionamento de equipe**: lógica simples, coleta de dados trabalhosa e validação indispensável. É o caminho seguido no dimensionamento da capacidade operacional e de atendimento.

O que o cálculo responde e o que fica de fora

O cálculo responde a uma pergunta técnica: dada a demanda que o setor recebe, quanto trabalho ela exige? Ele não decide se o município pode contratar nem substitui a escolha política sobre prioridades.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trata o planejamento estratégico da força de trabalho como prática central de gestão nos governos, ligada à capacidade de atender à demanda por serviços e de buscar ganhos de eficiência. No estudo The Government Workforce of the Future, a organização recomenda uma abordagem simples e pragmática, ajustada ao contexto de cada país, e o alinhamento do planejamento ao processo orçamentário.

O estudo analisa governos nacionais, não prefeituras. A lição, porém, se traduz bem: um método leve, que a equipe consegue repetir, vale mais do que um modelo sofisticado que ninguém atualiza.

Seis passos para chegar ao número de servidores

Defina antes o recorte: o cálculo pode ser feito por setor, por processo ou por cargo. Para a primeira rodada, o setor costuma ser a unidade mais fácil de levantar e de validar. Siga a ordem abaixo em cada recorte; o mesmo roteiro serve para um balcão de protocolo, um setor de tributos ou uma secretaria de educação.

1. **Liste as atividades e o volume de demanda.** Registre cada atividade recorrente e quantas vezes ela ocorre por mês. Prefira protocolos, sistemas e livros de atendimento a estimativas de memória.
2. **Meça o tempo médio de cada atividade.** Colete amostras em semanas típicas e separe tarefas simples das complexas. A literatura brasileira descreve o método de tempo-padrão como a multiplicação do tempo que um trabalhador padrão leva para executar uma tarefa pela quantidade de tarefas, conforme dissertação da Universidade de Brasília sobre o tema.
3. **Calcule as horas necessárias no período.** Multiplique volume por tempo médio, atividade por atividade, e some os resultados.
4. **Converta as horas em servidores.** Divida o total de horas pelas horas efetivamente disponíveis por servidor no mesmo período.
5. **Considere férias, afastamentos e produtividade.** A jornada contratual não é a jornada disponível: férias, licenças, reuniões e capacitações reduzem as horas úteis. Use o histórico de ausências do próprio setor.
6. **Valide com a chefia e ajuste.** Apresente premissas e resultado a quem conhece a rotina, corrija distorções e registre o que mudou.

Um exemplo com números hipotéticos

Os números abaixo são inventados para mostrar a conta e não representam nenhum município.

- Atividade — Volume mensal — Tempo médio — Horas no mês
- Atender requerimentos no balcão — 600 — 40 minutos — 400
- Emitir certidões — 300 — 15 minutos — 75
- Conferir documentos de processos — 200 — 30 minutos — 100
- Total — 575

Suponha jornada de 8 horas por dia útil e 21 dias úteis no mês: 168 horas por servidor. Se o histórico do setor indicar que 80% dessas horas são produtivas, restam cerca de 134 horas. Dividindo 575 por 134, chega-se a aproximadamente 4,3 servidores.

O resultado é uma estimativa, não uma ordem. Quatro servidores deixam o setor no limite; cinco dão folga. Se o setor tiver três, a diferença abre uma discussão sobre redistribuição ou simplificação do fluxo antes de qualquer pedido de vaga.

Teste a sensibilidade do cálculo. Se a parcela produtiva cair para 70%, as horas disponíveis passam a cerca de 118 por servidor e o resultado sobe para aproximadamente 4,9. Uma premissa de ausências mal calibrada muda o número de vagas, e por isso ela precisa estar escrita e ser validada pela chefia.

O que a lei exige depois do cálculo

O número encontrado é insumo técnico. Transformá-lo em vagas envolve regras que não dependem do estudo.

A Constituição determina, no art. 169, que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas dos entes federados não pode exceder os limites fixados em lei complementar. O §1º do mesmo artigo sujeita a criação de cargos, empregos e funções, entre outros atos de pessoal, às condições que ele enumera, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional 19. Para cargos efetivos, o art. 37, inciso II, exige aprovação prévia em concurso público, como mostra o texto constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) acrescenta duas exigências. O art. 16 pede, para ação governamental que aumente a despesa, estimativa do impacto no exercício em que ela entra em vigor e nos dois

seguintes, além de declaração do ordenador da despesa. O art. 17 trata da despesa obrigatória de caráter continuado, derivada de lei ou ato normativo e que obriga o ente por mais de dois exercícios, e impõe medidas adicionais de estimativa e de compensação.

Por isso, guarde as planilhas e as premissas do cálculo: elas alimentam a estimativa de impacto. Cada município tem lei própria sobre quadro de cargos e estatuto; confira a legislação local e as orientações do tribunal de contas.

Como levar o cálculo para a prática

Comece por um setor piloto e repita a medição em outra semana típica, para testar se os tempos se mantêm. Equipes que querem aprender a conduzir o levantamento encontram o método no curso Dimensionamento de Pessoal e Reestruturação do Quadro.

Ao final, o dossiê do cálculo deve reunir quatro documentos: a lista de atividades com volumes, a tabela de tempos com o método de medição, a memória de cálculo com as premissas de ausências e a ata de validação com a chefia. Com eles, qualquer pessoa consegue refazer a conta e entender por que o número é aquele.

Fontes:
The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries — OCDE (OECD Working Papers on Public Governance) (oecd.org)
Dimensionamento da força de trabalho no Ministério da Justiça e Segurança Pública: proposições à Polícia Civil do Distrito Federal — Universidade de Brasília (dissertação de mestrado) (repositorio.unb.br)
Emenda Constitucional nº 19/1998 (redação dos arts. 37 e 169 da Constituição) — Planalto (planalto.gov.br)
Constituição da República Federativa do Brasil, texto de publicação original (art. 37) — Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br)
Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) — Planalto (planalto.gov.br)

Análise e guias

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estudo de impacto orçamentário-financeiro: o que é e quando é exigido

O estudo de impacto orçamentário-financeiro é a estimativa que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige quando uma ação do governo aumenta a despesa. Em pessoal, alcança reajuste, criação de cargos e mudança de carreira. Entenda o fundamento legal, os atos…



Imagem ilustrativa

O estudo de impacto orçamentário-financeiro é a estimativa que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige sempre que o município cria, amplia ou aperfeiçoa uma ação que aumenta a despesa. No caso do impacto orçamentário e financeiro dos gastos com pessoal, a regra alcança reajuste, criação de cargos e mudança de carreira. Sem o estudo, o ato nasce sem um requisito que a lei impõe.

Qual é o fundamento do estudo na LRF?

O fundamento está no art. 16 da Lei Complementar 101/2000. O dispositivo determina que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de duas peças: a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa.

O art. 15 completa a regra. Ele classifica como não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa que não cumpra os arts. 16 e 17. O estudo, portanto, não é anexo opcional: a LRF liga a regularidade da despesa à sua existência.

Para pessoal, há um segundo fundamento, constitucional. O art. 169, § 1º, da Constituição condiciona vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos ou funções, mudança de estrutura de carreiras e contratação à existência de prévia dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Quais atos exigem a demonstração?

O art. 16 fala em ação governamental que aumente a despesa. Na rotina de pessoal, entram nessa descrição, por exemplo:

- reajuste, gratificação ou vantagem que eleve a folha;
- criação de cargos, empregos ou funções;
- reestruturação de carreira ou de plano de cargos e remuneração;
- prorrogação de despesa criada por prazo determinado, que o art. 17, § 7º, trata como aumento de despesa.

O art. 17 acrescenta a figura da despesa obrigatória de caráter continuado: a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que obrigue o ente a executá-la por mais de dois exercícios. Um aumento permanente de folha tende a se enquadrar nessa definição. Nesse caso, além da estimativa, o ato indica a origem dos recursos e demonstra que não afetará as metas de resultados fiscais da LDO, com compensação por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

A lei admite exceções. O art. 16, § 3º, ressalva a despesa considerada irrelevante nos termos da LDO. O art. 17, § 6º, afasta a exigência do § 1º para o serviço da dívida e para o reajustamento de que trata o art. 37, X, da Constituição (a revisão geral anual da remuneração). Cada município define o que é irrelevante na própria LDO, e a revisão geral segue a lei local. Essa ressalva não dispensa os demais requisitos aplicáveis, como a dotação e a autorização na LDO exigidas para pessoal; confira a legislação do seu município e consulte o jurídico.

Há ainda um efeito prático sobre contratações. Pelo art. 16, § 4º, as exigências são condição prévia para o empenho e a licitação de serviços, o

fornecimento de bens e a execução de obras.

O que o estudo precisa conter

O inciso I do art. 16 pede a estimativa do impacto no exercício em que a ação começa a vigorar e nos dois seguintes. O § 2º exige que ela traga as premissas e a metodologia de cálculo. A LRF não oferece modelo de planilha. O formato é decisão do ente, mas a memória de cálculo deve permitir que um terceiro refaça a conta.

A declaração do ordenador de despesa, prevista no inciso II, afirma que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a LDO. O § 1º define os termos. A despesa é adequada quando tem dotação específica e suficiente, ou está coberta por crédito genérico, sem ultrapassar os limites do exercício. É compatível quando se conforma às diretrizes, objetivos, prioridades e metas do PPA e da LDO e não infringe suas disposições.

Como o estudo se liga ao processo legislativo?

PPA, LDO e LOA funcionam como régua. O PPA e a LDO indicam se a despesa cabe nas prioridades e metas; a LOA indica se há dotação. O estudo projeta o custo, e a declaração certifica o encaixe.

Quando o ato é um projeto de lei, o estudo e a declaração acompanham o texto. Comissão de finanças, procuradoria e controle interno conseguem, assim, conferir as premissas antes da votação. A iniciativa e o rito de cada matéria dependem da Constituição, da lei orgânica e do regimento interno do município.

O que fazer na prática

1. Descreva o ato: o que muda, para quem e a partir de qual data.
2. Monte a estimativa para o exercício de início e para os dois seguintes, com as premissas por escrito.
3. Confira se há dotação na LOA e previsão na LDO e no PPA.
4. Se a despesa for continuada, indique a origem dos recursos e a compensação.
5. Formalize a declaração do ordenador de despesa e anexe-a ao projeto ou ao ato.

Fontes:
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) — Presidência da República (Planalto) (planalto.gov.br)
Constituição Federal, art. 169 — Supremo Tribunal Federal (Constituição Supremo) (portal.stf.jus.br)

INSIGHTS E IDEIAS DE BOA GESTÃO

Glosa de despesas em convênios e parcerias: por que acontece

Glosa é a recusa de uma despesa na análise da prestação de contas de convênios e parcerias. Ela costuma surgir de gasto fora do plano, documento frágil, falta de nexo com o objeto ou pagamento fora da conta específica. O…



Imagem ilustrativa

Glosa de despesas em convênios e parcerias é a recusa de um gasto apresentado como execução do objeto. Quem a determina é a administração que analisa a prestação de contas. A despesa glosada deixa de contar como aplicação regular e pode ter de ser devolvida; entender o motivo é o primeiro passo para evitá-la.

O que é glosa e quem pode determiná-la

Na Lei 13.019/2014, que rege as parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs), a glosa aparece no parecer técnico do gestor da parceria. Segundo a Enap, esse parecer glosa os valores ligados a metas descumpridas sem justificativa suficiente e verifica o nexo de causalidade entre receita e despesa.

A análise tem duas fases: a entidade apresenta as contas e a administração emite a manifestação conclusiva. Isso ocorre sem prejuízo dos órgãos de controle, que mantêm competência própria para fiscalizar. Na rejeição das contas, o gestor emite parecer, mas a decisão final cabe à autoridade competente, nos termos da lei e do regulamento do ente.

Nos convênios com a União ou com o Estado, as regras vêm do instrumento e do ente concedente. A lógica se repete: quem repassa o recurso confere se o gasto corresponde ao objeto pactuado.

As causas mais frequentes de glosa

Despesa fora do plano de trabalho

A análise financeira confere se cada despesa está em conformidade com o plano de trabalho. A legislação das parcerias traz vedações, como gasto estranho ao objeto, taxa de administração e pagamento a servidor público fora das hipóteses legais; confira o rol vigente. A remuneração da equipe, por exemplo, só pode ser paga quando está prevista no plano de trabalho e é proporcional ao tempo dedicado à parceria.

Documento frágil ou ausente

O material do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre transferências voluntárias afirma que cabe a quem recebeu o recurso demonstrar a regularidade. A nota fiscal deve estar vinculada ao ajuste e atestada por quem fiscaliza. No regulamento federal das parcerias, ela precisa trazer data, valor, nome e CNPJ.

Falta de nexo entre despesa e objeto

Nexo é a ligação de causa e efeito entre o dinheiro recebido e o gasto feito. Uma despesa pode ser legítima para a entidade e, ainda assim, não servir à meta da parceria. Sem a demonstração dessa ligação, a glosa é o desfecho natural.

Pagamento fora da conta específica

Os recursos devem ser movimentados em conta específica da parceria. A análise

inclui a conciliação bancária, isto é, a correlação entre os pagamentos e os débitos nessa conta. Pagamento por outra conta, ou em espécie sem justificativa prevista no plano de trabalho, rompe essa correlação.

Falha formal ou dano ao erário?

Nem toda falha leva à devolução. A Enap explica que a aprovação com ressalvas cabe quando há erro estritamente formal, sem dano à parceria nem aos cofres públicos. A ressalva serve de alerta para as parcerias seguintes.

A lei também manda considerar a verdade real e os resultados alcançados. Uma falha de documento, corrigida com prova de que o serviço foi prestado, pesa menos do que um gasto sem relação com o objeto. Por isso, quando surgir a dúvida, vale reunir logo o documento que mostra o resultado entregue à população, além do comprovante financeiro.

Quando há dano ao erário, o quadro muda. No âmbito das transferências federais, o material do TCU descreve que a rejeição das contas leva à tomada de contas especial. O ressarcimento é exigido com correção monetária e juros de mora.

Como evitar a glosa durante a execução

O TCU registra que a conformidade financeira deve ser verificada durante a execução, e não apenas no fim. O gestor da parceria atua de forma preventiva e saneadora, segundo a Enap. Na prática:

- confira a finalidade e o vínculo com o plano de trabalho antes de autorizar cada pagamento;
- exija nota fiscal completa e comprovante de pagamento pela conta específica;
- faça a conciliação bancária todo mês, sem esperar a prestação final;
- atualize o plano de trabalho por aditivo quando a execução mudar de rumo;
- guarde fotos, listas de presença e relatórios das ações realizadas;
- comunique por escrito qualquer pendência à entidade ou à administração.

Quem precisa estruturar essa rotina pode contar com o acompanhamento técnico da prestação de contas de parcerias e convênios. A equipe também pode se capacitar no curso de prestação de contas de parcerias com OSCs.

O que fazer ao receber a notificação

1. **Leia o apontamento com calma.** Identifique se a falha é de omissão, de documento incompleto ou de irregularidade na aplicação do recurso.
2. **Confira o prazo.** Os prazos variam conforme a norma do ente; use o que consta da notificação. Na Lei 13.019, o prazo para sanear irregularidade ou omissão é limitado a 45 dias por notificação, prorrogável por igual período (art. 70, § 1º).
3. **Reúna a prova.** Junte notas, extratos, relatórios e registros que liguem a despesa ao objeto.
4. **Responda por escrito e por completo.** Explique cada item apontado e anexe o documento correspondente.
5. **Peça apoio jurídico se houver risco de devolução.** Em caso de rejeição, a lei prevê, em regra, prazo para devolver o valor ou propor ressarcimento por ações compensatórias, salvo em hipóteses de dolo ou fraude.

Fontes:
MROSC - Prestação de Contas (curso a distância) — Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (repositorio.enap.gov.br)
Fundamentos de Transferências Voluntárias, Módulo V, Aula 1: Prestando contas ao Repassador — Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (via Enap) (bibliotecadigital.enap.gov.br)
Fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias com organizações da sociedade civil — Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (tce.sp.gov.br)
MROSC - Execução, Monitoramento e Avaliação (curso a distância) — Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (repositorio.enap.gov.br)

INSIGHTS E IDEIAS DE BOA GESTÃO

Gemba walk no setor público: como visitar o local do trabalho

O gemba walk é a visita planejada do gestor ao lugar onde o trabalho acontece, para observar e perguntar antes de decidir. Na prefeitura, ajuda a enxergar esperas, retrabalho e etapas sem valor, desde que seja conduzido com respeito e…



Imagem ilustrativa

O gemba walk no setor público é a visita planejada de um gestor ao lugar onde o trabalho realmente acontece, com um objetivo simples: observar o processo e fazer perguntas antes de propor qualquer mudança. Na prefeitura, esse lugar pode ser o balcão do protocolo, o almoxarifado, a mesa do setor de compras ou a recepção de uma unidade de saúde.

A prática nasceu na indústria japonesa e é descrita por instituições dedicadas ao método, como o Lean Enterprise Institute, em termos que servem a qualquer organização que presta serviços.

O que é gemba e por que a gestão precisa ir até lá

"Gemba" é a palavra japonesa para "lugar real": o local em que o trabalho que gera valor é feito. Segundo o Lean Enterprise Institute, o gemba muda conforme o setor. Numa fábrica é o chão de produção; num hospital, a sala de cirurgia. Na administração municipal, é cada ponto em que o pedido de um cidadão é recebido, analisado, despachado ou respondido.

O instituto associa o conceito à expressão japonesa *genchi gembutsu*, "ir e ver": aprender pela evidência direta, e não por relatos. Ele dá um exemplo claro: o trabalho padronizado de um operador de máquina não se escreve numa mesa de escritório distante da máquina.

A lógica vale para a repartição. O fluxograma desenhado em gabinete mostra

como o processo deveria funcionar. Só a observação mostra onde o papel espera, onde a informação volta e onde a equipe improvisa para cumprir o prazo.

Há ainda um motivo institucional. Desde a Emenda Constitucional 19/1998, o art. 37 da Constituição inclui a eficiência entre os princípios da administração pública. Conhecer como o serviço é de fato prestado é um passo natural para dar conteúdo a esse princípio.

Roteiro da visita: observar, perguntar, não corrigir

John Shook, do Lean Enterprise Institute, resume a postura da visita em três verbos: "Go see, ask why, show respect", ou seja, ver no local, perguntar o porquê e demonstrar respeito. Um roteiro simples para o primeiro gemba walk:

1. **Escolha um processo e avise a equipe.** Defina o que será acompanhado, por exemplo o caminho de um requerimento do protocolo até a resposta, e explique o propósito da visita antes que ela aconteça.
2. **Comece onde o pedido entra.** Siga o trabalho do início ao fim, atravessando as áreas que participam dele. O instituto recomenda acompanhar um processo de ponta a ponta, mesmo quando ele cruza departamentos.
3. **Observe antes de falar.** Veja quem faz o quê, quanto tempo o documento espera e quantas vezes muda de mãos.
4. **Pergunte com curiosidade.** Peça que o servidor explique o trabalho como se ensinasse um colega.
5. **Anote fatos, não julgamentos.** Registre o que viu e o que ouviu, sem atribuir culpa.
6. **Agradeça e combine o retorno.** Diga quando e como as observações voltarão para a equipe.

Shook também adverte que prescrições feitas à distância tendem a dar errado. Por isso a visita serve para entender; a correção vem depois, com quem faz o trabalho.

Perguntas que revelam desperdício

No vocabulário lean, desperdício (*muda*) é toda atividade que consome recursos sem criar valor para quem recebe o serviço, conforme o glossário do mesmo instituto. No serviço público, quem recebe é o cidadão, a empresa ou outra área do órgão. Perguntas abertas ajudam a enxergá-lo:

- O que este setor entrega, e para quem?
- Qual é o primeiro passo desta tarefa e qual é o último?
- Onde o trabalho fica parado esperando alguém ou alguma informação?
- O que volta para ser refeito, e por quê?
- Que informação falta para você concluir sem consultar outra pessoa?
- Se pudesse mudar uma etapa, qual mudaria?

Shook sugere uma ordem: primeiro "o quê", depois "por quê", em seguida "e se" e, por último, "por que não". A ideia é diagnosticar só depois de observar.

Como registrar, devolver ao time e definir a frequência

Registre no mesmo dia, em uma folha simples: processo acompanhado, o que foi visto, dúvidas e possíveis causas. Observe o fluxo, não o conteúdo dos pedidos, e evite anotar dados pessoais de cidadãos ou de servidores.

Em poucos dias, devolva a leitura à equipe e pergunte se ela confere. Os pontos confirmados viram candidatos a teste em pequena escala. O serviço de Lean e Melhoria Contínua trabalha assim: parte do mapeamento do fluxo de valor e da identificação de desperdícios e segue para o teste de soluções.

Sobre a frequência, o Lean Enterprise Institute defende que os gestores passem tempo substancial no gemba, em vez de gerir apenas da mesa. Uma agenda fixa e curta, com horário combinado, ajuda a transformar a visita em hábito. Quem melhora o processo é a equipe que o executa; o papel do gestor é observar, aprender e remover obstáculos.

Cuidados para a visita não parecer fiscalização

A primeira regra do gemba walk, segundo Shook, é não causar dano. Para o servidor, a presença da chefia pode soar como vigilância. Alguns cuidados reduzem esse risco:

- Explique antes que o objetivo é melhorar o processo, e não avaliar pessoas.
- Não aponte erros individuais nem corrija o servidor diante de colegas ou de cidadãos.
- Evite roteiros de conformidade; a visita não é auditoria, sindicância nem avaliação de desempenho.
- Devolva os resultados e dê crédito à equipe pelas melhorias.

Cada órgão tem normas próprias de controle interno, corregedoria e avaliação funcional. Se a observação revelar indício de irregularidade, siga o rito previsto na legislação local; o gemba walk não substitui esses procedimentos.

Fontes:
Gemba (Lean Lexicon) — Lean Enterprise Institute (lean.org)
How to Go to the Gemba: Go See, Ask Why, Show Respect — Lean Enterprise Institute (The Lean Post), John Shook (lean.org)
Muda (Lean Lexicon) — Lean Enterprise Institute (lean.org)
Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 — Planalto (planalto.gov.br)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Planta genérica de valores: o que é e para que serve

A planta genérica de valores (PGV) reúne os valores de referência que a prefeitura usa para estimar o valor venal dos imóveis urbanos, base de cálculo do IPTU. Ela depende do cadastro imobiliário e de lei municipal, e precisa de…



Imagem ilustrativa

A planta genérica de valores, conhecida pela sigla PGV, é o conjunto de valores que a prefeitura usa para estimar quanto vale cada imóvel urbano. Esse valor, o valor venal, é a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Sem a planta, o município não consegue calcular o imposto de forma uniforme para milhares de lotes e construções.

O que é a planta genérica de valores

A PGV não avalia imóvel por imóvel. Ela fixa valores de referência por metro quadrado, aplicáveis a grupos de imóveis com características parecidas. Em regra, há uma tabela para o terreno e outra para a construção.

A tabela do terreno costuma variar por zona ou por face de quadra, isto é, o lado de uma quadra voltado para determinada rua. A tabela da construção costuma variar por tipologia, como casa, apartamento, loja ou galpão, e por padrão construtivo. A forma exata depende da lei de cada município.

O valor de um imóvel resulta do cruzamento dessas tabelas com o cadastro imobiliário: área do terreno, área construída, posição, uso e padrão da obra. Por isso planta e cadastro funcionam como um par. Tabela correta com cadastro errado produz valor errado, e o inverso também vale.

Qual é a base legal do valor venal e do IPTU

A Constituição dá aos municípios a competência para instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. O inciso I do art. 156 trata do IPTU, e o inciso II trata do imposto sobre a transmissão de bens imóveis entre vivos (ITBI), também municipal.

O Código Tributário Nacional (CTN) completa o quadro. O art. 32 define como fato gerador do IPTU a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano, nos termos da lei municipal. O art. 33 diz que a base de cálculo é o valor venal do imóvel e afasta desse valor os bens móveis mantidos no imóvel.

Note o que as normas não dizem. Nenhuma delas ensina a montar a planta: a lei federal fixa o conceito de base de cálculo. O método, as zonas e as tabelas ficam para a legislação local e para a técnica de avaliação.

IPTU e ITBI são impostos distintos, com fatos geradores próprios. Se a planta serve também de referência ao ITBI, quem decide é a lei local. Confira a legislação do seu município antes de aplicar a mesma tabela aos dois tributos.

Por que a defasagem da planta afeta a justiça fiscal

Valores que não acompanham as mudanças dos imóveis distribuem o imposto de forma desigual. Dois imóveis parecidos podem pagar quantias muito diferentes porque um teve o cadastro atualizado e o outro não.

A norma de qualidade de dados da International Association of Assessing Officers (IAAO) parte de um pressuposto simples. A distância entre o imóvel real e o registro do avaliador cresce com o tempo. Sem rotina de revisão, o erro se acumula.

Textos do Lincoln Institute of Land Policy, instituto de pesquisa norte-americano dedicado à política de terras e à tributação imobiliária, apontam na mesma direção. Uma análise sobre o imposto predial na América Latina descreve a avaliação como tarefa essencialmente técnica, que pede uniformidade e ciclos curtos. Um relato de gestor municipal brasileiro sobre reforma do IPTU recomenda política permanente de atualização, e não revisões feitas só em momentos de crise financeira.

Esses textos reúnem experiências e recomendações. Eles não demonstram que toda revisão produza o mesmo resultado em qualquer município.

Quando a PGV precisa ser revista

Alguns sinais indicam que a planta perdeu aderência à realidade do município:

- muitos anos se passaram desde a última revisão da planta;
- o cadastro tem construções não registradas, ampliações e mudanças de uso;
- bairros receberam infraestrutura ou mudaram de perfil de ocupação;
- os valores venais ficaram distantes dos preços praticados no mercado local;
- os pedidos de revisão se repetem nas mesmas regiões.

Toda revisão que torne o imposto mais oneroso passa pela lei. O art. 97 do CTN reserva à lei a fixação da base de cálculo e equipara à majoração do tributo a modificação dessa base. A Emenda Constitucional 132 acrescentou ao § 1º do art. 156 a previsão de que o IPTU poderá ter a base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal. Como essas regras se combinam no seu município é questão para a procuradoria.

O que fazer na prática

1. **Localize** a lei que aprovou a planta vigente e a data da última revisão.
2. **Compare** o cadastro com alvarás, habite-se e imagens da cidade para medir a defasagem.
3. **Peça** um diagnóstico técnico que confronte os valores da planta com preços de mercado verificados.
4. **Simule** o impacto por faixa de imóveis antes de redigir qualquer minuta.
5. **Prepare** a comunicação ao contribuinte junto com o projeto, não depois dele.

A equipe do setor tributário pode se preparar para esse trabalho com o curso de

Planta Genérica de Valores (PGV) e IPTU. O apoio técnico completo está descrito no serviço de Planta Genérica de Valores, IPTU e ITBI. Cada município tem lei própria; confira a legislação local antes de agir.

Fontes:
Lei nº 5.172/1966 — Código Tributário Nacional (texto compilado) — Planalto (planalto.gov.br)
Constituição Federal, art. 156 (impostos dos Municípios) — Portal do Supremo Tribunal Federal — Constituição e o Supremo (portal.stf.jus.br)
Emenda Constitucional nº 132/2023 — Planalto (planalto.gov.br)
Standard on Data Quality — IAAO (iaao.org)
Toward More Effective Property Tax Systems in Latin America — Lincoln Institute of Land Policy (Land Lines) (lincolninst.edu)
Implementing Local Property Tax Reform in Brazil — Lincoln Institute of Land Policy (Land Lines) (lincolninst.edu)

Próximos prazos

16/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: eSocial (S-1200, S-1202 e S-1299), EFD-Reinf e DCTFWeb)
20/11	Repasse do duodécimo à Câmara e limites de gasto do Legislativo (Repasse de novembro de 2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DAIR de outubro/2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DIPR do 5º bimestre de 2026)
30/11	13º salário dos servidores municipais (Empregados CLT (Lei nº 4.749/1965, art. 2º): fim da janela do adiantamento (1ª parcela) em 2026)
30/11	Envio bimestral ao SIOPS (dados de saúde) (5º bimestre de 2026 (set e out))

Datas sujeitas à confirmação no ato de cada ano e na lei local. Calendário completo: evoluta.adm.br/prazos/

Observatório *Evoluta*

Publicação diária de notícias e análises da administração pública

EXPEDIENTE

Editor responsável	Matheus Bernardo Delbon
Corpo editorial	Charles Vinícius, Caique Camilo e Gustavo Bispo
Editora	Instituto Evoluta. Rua São Bento, 1.271, Centro, Araraquara-SP, CEP 14801-300
Redação	observatorio@evoluta.adm.br

Edição on-line