

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

JUAN PABLO LINDOSO CAMPOS

MÓDULO CESMA: A importância do controle externo no quadro de pessoal do
Estado do Maranhão

São Luís
2018

JUAN PABLO LINDOSO CAMPOS

**MÓDULO CESMA: A importância do controle externo no quadro de pessoal do
Estado do Maranhão**

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração de Empresas da Universidade
Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Walber Lins Pontes

São Luís

2018

Lindoso, Juan Pablo.

Módulo CESMA: A importância do controle externo no quadro de pessoal do Estado do Maranhão / Juan Pablo Lindoso. – 2018. 93 f.

Orientador(a): Walber Lins Pontes.
Monografia (Graduação) - Curso de Administração,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Controle Externo. 2. Quadro de Pessoal. 3. Administração Pública. I. Pontes, Walber Lins. II. Título.

JUAN PABLO LINDOSO CAMPOS

CESMA: A importância do controle externo no quadro de pessoal do Estado do Maranhão

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração de Empresas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovador em: / 12 / 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Walber Lins Pontes (orientador)
Dr. em Informática na Educação (UFRGS)
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador

3º Examinador

Este trabalho é dedicado para toda equipe competente do Módulo CESMA.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, pelo apoio e compreensão;

A Juliana Martins, pelo seu companheirismo;

Aos colaboradores do SECEX 07, setor subordinado ao Tribunal de Contas do Maranhão, sempre proporcionando um lugar frutífero para o aprendizado;

Ao Alfredo Serra Filho, por toda ajuda prestada durante os primeiros meses do estágio, ensinando os valores da casa e as competências a mim atribuídas;

Ao Franklin Eduardo, por toda sua paciência, atenção e sabedoria;

Ao meu orientador, Walber Lins Pontes, por depositar sua confiança neste trabalho. Aos ilustríssimos professores Tadeu Teixeira e Ademir da Rosa Martins, sempre prestando, de maneira positiva, ao esclarecimento das dúvidas provenientes deste trabalho.

“Nothing is true; everything is permitted”
Vladimir Bartol, 1938

RESUMO

O Tribunal de Contas do Maranhão, diante da incerteza do seu antigo banco de dados, estabeleceu a criação de um sistema de controle externo cujo objetivo é conhecer, de fato, a realidade do quadro funcional maranhense, identificando quantos agentes públicos administrativos existem dentro do Maranhão, assim como sua admissão no serviço público. Deste modo, foi criado o Módulo CESMA. O objetivo deste trabalho, portanto, é saber a efetividade do sistema CESMA como ferramenta de controle externo. Foi realizada uma revisão bibliográfica, com intuito de apresentar a concepção da administração pública, sua composição operacional e suas sujeições perante controle público, justificados por lei. Sobre o levantamento de dados, este trabalho seguiu o modelo qualitativo, aplicando entrevistas semiestruturadas aos envolvidos no censo, assim como coleta de dados retiradas diretamente do sistema em análise, configurando, de acordo com as necessidades aqui aplicadas, em fontes secundárias. A entrevista foi estrutura de acordo com a cronologia do censo, envolvendo desde seu prelúdio até sua pós-finalização. Foram levantados dados com forte embasamento científico, refletindo, de fato, a realidade do universo em análise. As entrevistas foram transcritas e compiladas, tendo suas informações aproveitadas na íntegra. É importante salientar que, durante a análise dos fatos, surgiu motivação de pesquisas posteriores, de natureza pública, sob interesse do controle externo. No final, foi constatado a eficiência do Módulo CESMA como ferramenta de controle externo, obtendo resultados além do esperado. É importante expor que, o Módulo CESMA é apenas a primeira etapa do controle de pessoal, tendo assim, como sua sucessora, o Módulo Folha de Pagamento, já em operação, mas que não foi defendida neste trabalho pelo fato dos dados coletados do sistema estarem incompletos.

Palavras-chave: Controle Externo 1. Quadro de Pessoal 2. Administração Pública 3.

ABSTRACT

The Court of Account of Maranhão, facing the uncertainty of its old database, established the creation of an external control system which objective is to know, in fact, the reality of Maranhão's functional board, identifying how many public administrative agents exist in Maranhão, as well as their admission to the public service. On this purpose, the CESMA Module was created. The objective of this work, therefore, is to know the effectiveness of the CESMA system as an external control tool. A bibliographic review was carried out in order to present the conception of public administration, its operational composition and its subjection to public control, justified by law. Regarding the data collection, this work followed the qualitative model, applying semistructured interviews to those involved in the census, as well as collecting data taken directly from the system under analysis, according to the needs applied here, in secondary sources. The interview was structured according to the chronology of the census, involving from its prelude to its post-finalization. Data were collected with a strong scientific basis, reflecting, in fact, the reality of the universe under analysis. The interviews were transcribed and compiled, and their information was fully utilized. It is important to mention that, during the analysis of the facts, emerged motivation for further research, of a public nature, under the interest of external control. In the end, it was verified the efficiency of the CESMA Module as an external control tool, obtaining results beyond what was expected. It is important to point out that the CESMA Module is only the first stage of personnel control, having as its successor the Payroll Module, already in operation, but not defended in this work because the data collected from the system are incomplete.

Keywords: External Control 1. Staffing Table 2. Public Administration 3.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT:	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CESMA:	Censo Eletrônico dos Servidores Maranhenses
DOE:	Diário Oficial do Estado
EXCEX:	Escola Superior de Controle Externo
LOA:	Lei Orçamentária Anual
LRF:	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB:	Produto Interno Bruto
RCL:	Receita Corrente Líquida
SUCEX:	Supervisão de Controle Externo
SUTEC:	Superintendência de Tecnologia da Informação
TCE:	Tribunal de Contas do Estado
UTCEX:	Unidade Técnica de Controle Externo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Das penalidades aplicadas pela LRF	46
Quadro 3 – Quadro-resumo do Módulo CESMA.....	61

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.1	Organizações	15
2.2	Administração Geral	17
2.3	Administração Pública	18
2.4	Controle.....	20
2.4.1	Controle Interno.....	22
2.4.2	Controle externo	24
3	AGENTES PÚBLICOS.....	27
3.1	Agentes políticos	29
3.2	Agentes administrativos	30
3.2.1	Servidores estatutários.....	32
3.2.2	Empregados	33
3.2.3	Agentes temporários	34
3.3	Agentes honoríficos.....	35
3.4	Agentes delegantes.....	36
3.5	Agentes credenciados.....	38
4	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	39
4.1	Conceito	39
4.2	Os limites para despesa com pessoal	42
4.2.1	Do conceito legal.....	42
4.2.2	Do quadro-resumo das penalidades.....	46
5	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	47
5.1	Coleta de dados	48
5.2	Análise de dados	49
6	DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....	51
6.1	Sobre o Tribunal de Contas.....	51
6.1.1	O Tribunal de Contas do Maranhão	52
6.1.2	Contexto histórico.....	52
6.1.3	Das atribuições Constitucionais	55
6.2	Sobre o Módulo CESMA – Censo Eletrônicos dos Servidores do Maranhão	55

6.2.1	Prerrogativas Legais.....	56
6.2.2	Quadro-resumo	60
7	RESULTADO DA PESQUISA.....	62
7.1	Do número de entes sujeitos a declaração do CESMA.....	62
7.2	Dos agentes públicos declarados.....	62
7.3	Da etapa de testes	63
7.3.1	Dos problemas identificados na etapa de testes	63
7.4	Sobre o treinamento destes entes na Escola Superior de Controle Externo – EXCEX	64
7.4.1	Sobre a EXCEX.....	64
7.4.2	Sobre o treinamento dos entes jurisdicionados	64
7.4.3	Sobre as turmas realizadas	65
7.5	Sobre a aplicação do módulo CESMA	65
7.5.1	Prazo de entrega	65
7.5.2	Dos entes que declaram dentro do prazo de entrega.....	65
7.5.3	Dos entes que declararam após o prazo de entrega.....	65
7.5.4	Dos entes que ainda não declararam seu quadro funcional.....	66
7.6	Sobre as dificuldades encontradas durante a aplicação do Módulo CESMA.....	66
7.6.1	Das dificuldades identificadas nos entes federativos	66
7.6.2	Das dificuldades encontradas pelo Tribunal de Contas do Maranhão.....	67
7.7	Dos objetivos do CESMA	67
7.8	Das expectativas futuras	67
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
	REFERÊNCIAS.....	71
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS GESTORES RESPONSÁVEIS PELO MÓDULO CESMA.....	73
	ANEXO A – DAS IMAGENS DO CESMA (CADASTRO ENTE JURISDICIONADO)	75
	ANEXO B – DAS IMAGENS DO CESMA (PRESTAÇÃO QUADRO DE PESSOAL)	77

1 INTRODUÇÃO

O Estado relaciona-se permanente e diretamente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são de caráter exclusivo, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a Administração Pública. O Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controladoria das atividades estatais, defendendo tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos.

Atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle do orçamento público desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se ordena, surgem necessidades e medidas que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

Deste modo, Paludo (2013), expressa Orçamento Público como esforço do Governo em atender à programação requerida pela sociedade, a qual é financiada com as contribuições de todos os cidadãos por meio de pagamento de tributos, contribuições sociais e tarifas de serviços públicos.

Entretanto, a má gestão do orçamento pode refletir num verdadeiro problema na finalidade pública.

Segundo reportagem do G1¹, tendo como base informações prestadas pelo Tesouro Nacional, expõe em seu conteúdo o limite de gastos estabelecidos pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). De acordo com esta lei, os estados podem comprometer até 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), destinando-o ao pagamento de seus agentes públicos. Entretanto, 14 dos 26 estados ultrapassaram o limite estabelecido. Assim, caso esta situação não seja solucionada, o funcionamento dos serviços básicos dos governos estaduais será prejudicado, pela queda dos recursos disponíveis.

¹ BAST, MARTELLO. 14 estados superam limite da LRF, para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>>.

Ainda sobre reportagem do G1, o Estado do Maranhão chegou na margem de segurança, comprometendo 57,32% da sua Receita Corrente Líquida destinado somente ao pagamento dos seus servidores.

Estas informações entram em concordância com aquelas já observadas pelo Tribunal de Contas do Maranhão. Esta Corte tem como objetivo monitorar o orçamento público administrado pelos entes federativos maranhenses, sejam eles da Administração Pública Direta ou Indireta.

Segundo dados coletados pelo TCE/MA ao longo dos anos, foi verificado a má gestão dos recursos públicos sobre os entes fiscalizados, principalmente aquelas direcionadas as despesas do pagamento de pessoal.

Pesquisando profundamente sobre determinada questão, foi identificado a ineficiência do controle interno destes entes federativos sobre seu quadro funcional. Informações fundamentais, como ausência de dados pessoais dos seus servidores (principalmente CPF ou RG), da falta de informações sobre número exato de servidores trabalhando em determinado órgão, dos cargos ocupados, da legislação criadora destes cargos, entre tantos outros problemas, é uma constância entre os entes maranhenses.

Deparando-se com este quadro preocupante, o Tribunal de Contas do Maranhão iniciou um projeto destinado ao controle externo mais efetivo perante o quadro de pessoal. Este projeto é dividido em três estágios:

- 1º Estágio: Módulo CESMA;
- 2º Estágio: Módulo Folha de Pagamento;
- 3º Estágio: Módulo Admissão.

O Módulo CESMA (Censo Eletrônico dos Servidores Públicos), sistema criado pelo TCE/MA, tem como objetivo identificar quantos agentes públicos administrativos existem dentro do Estado do Maranhão, sejam eles ativos ou inativos.

Tendo em vista os problemas identificados no Estado do Maranhão sobre o quadro de pessoal, a problemática deste trabalho é destinada ao Módulo CESMA. Afinal, este censo cumpre efetivamente a função de controle externo?

A metodologia utilizada neste trabalho será de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, seguindo a lógica qualitativa. O objetivo geral é identificar a eficácia do Módulo CESMA na captura de dados dos agentes públicos administrativos maranhenses.

Buscando responder esta problemática supracitada, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Questionar as instruções normativas do CESMA, verificando seus objetivos correspondem a uma ferramenta de controle externo;
- Identificar os entes jurisdicionados, ou seja, aqueles obrigados pela lei a prestarem declarações sobre seu quadro de pessoal;
- Identificar quais agentes públicos serão declarados ao Módulo CESMA;
- Identificar os problemas internos destes entes durante a prestação de contas;
- Identificar quantos entes declararam seus dados, assim como aqueles que não prestaram diante do Módulo CESMA;
- Identificar a veracidade das informações declaradas;

Assim, este trabalho é voltado para compreensão do controle público, tendo como foco seu quadro de pessoal.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para melhor entendimento sobre a importância do controle nas finanças públicas, faz-se necessário a compreensão de premissas básicas, englobando conceitos de organização, administração e controle.

Afinal, o Estado em si é uma organização de natureza pública. Sendo uma como tal, é pertinente a existência de equipes capacitadas, gerenciando suas atividades, sendo constantemente monitorados, seja por setores internos especializados, seja por órgãos controladores externos, seja por lei específica.

2.1 Organizações

Segundo os ensinamentos de Daft (2014, p. 12), as organizações são vistas como indispensáveis para a sobrevivência humana. Aprofundando seu conhecimento, o autor afirma:

É difícil enxergar as organizações. Podemos ver os sinais externos, como altos edifícios, uma estação de computador ou um funcionário educado, mas a organização como um todo é vaga e abstrata e pode estar espalhada em diversas localidades, até mesmo ao redor do mundo. Sabemos que as organizações estão ali porque elas afetam a todos, todos os dias. Na verdade, elas são tão comuns que as tomamos por algo que sempre esteve ali. Mal percebemos que nascemos num hospital, somos registrados em cartório, estudamos em escolas e universidades, crescemos com alimentos produzidos em fazendas corporativas, somos assistidos por médicos integrantes de uma equipe, compramos uma casa construída por uma construtora e vendida por uma imobiliária, pegamos dinheiro emprestado de um banco, recorremos à polícia e aos bombeiros quando estamos com problema, usamos empresas de transporte para fazer mudança de casa, recebemos benefícios de órgãos do governo. A maioria de nós passa muitas horas trabalhando numa organização de um tipo ou de outro.

Agregando mais valor, Souza (2012, p.23) reitera a importância das organizações perante a sociedade, relatando:

(...) vivemos em uma sociedade organizacional: as organizações estão em toda a parte; suprimos nossas necessidades por meio de organizações; trabalhamos, divertimo-nos, relacionamo-nos, agimos politicamente, reivindicamos, enfim, atuamos em organizações. Somos parte delas e elas são parte de nós: portanto, vivemos e agimos sob condições organizacionais.

Em complemento, Silva (2013) assegura que as organizações afetam fortemente cada aspecto da existência humana, abrangendo desde o seu nascimento, crescimento, desenvolvimento, educação, trabalho, relacionamento social, saúde, e até mesmo a morte.

Dadas as declarações depostas até o momento, é possível afirmar a importância da relação entre organizações e sociedade, revelando uma verdadeira interdependência. Deste modo, é exposto que as organizações estão presentes em diferentes setores vitais da vida humana e fazem parte das mais diversas atividades do nosso dia a dia.

Prosseguindo, para Maximiano (2000, p.89), as organizações precisam atender os objetivos ou finalidades, justificando assim sua existência. Aprofundando seu argumento, o autor dita:

As organizações são grupos sociais deliberadamente orientados para a realização de objetivos ou finalidades, que podem ser classificados em duas categorias principais: produtos e serviços. Uma organização em particular pode produzir diferentes produtos e ao mesmo tempo prestar diferentes serviços. Uma empresa montadora de veículos desenvolvem, produzem e comercializam ônibus, caminhões, peças e componentes, e presta serviços como assistência técnica e treinamento do pessoal de seus concessionários. A prefeitura de uma cidade, ou o governo de um Estado, tem inúmeros objetivos nas áreas de saúde, educação, transportes, assistência social e outros.

Em concordância, Daft (2014) frisa, em sua obra, que todas as organizações, sejam elas grandes ou pequenas, públicas ou privadas, possuem algumas características em comum: são entidades sociais, orientadas por metas, projetadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturadas e coordenadas e ligadas ao ambiente externo.

Já Chiavennato (2014) expõe todas as atividades relacionadas à produção de bens (produtos) ou à prestação de serviços (atividades especializadas), prestadas pelas organizações, são planejadas, coordenadas, dirigidas, executadas e controladas.

É importante salientar que, quanto maior for a organização, mais complexas serão as atividades desempenhadas. Deste modo, Maximiano (2015, pag. 90) explana as atribuições específicas de cada colaborador, contribuindo para a realização dos objetivos. Essas atribuições, segundo o autor, são vistas como divisão de trabalho,

um processo que permite superar as limitações individuais por meio da especialização.

Assim, cada colaborador será alocado na sua área especializada, visando o alcance dos objetivos organizacionais. Entretanto, quem vai definir os objetivos a serem seguidos, assim como o modelo de gestão e as atividades a serem implementadas, de acordo com as necessidades organizacionais, será a alta administração. Por dedução, as tomadas de decisões por parte dos gestores são de suma importância para o sucesso ou fracasso organizacional.

A seguir, serão abordados aspectos da Administração Geral e Administração Pública, sendo o último o foco deste trabalho.

2.2 Administração Geral

O termo administração, segundo as palavras de Schuitz (2016), carrega consigo a ideia de coordenação de recursos e gerenciamento de pessoas para a realização das tarefas. Deste modo, administrar significa operacionalizar as atividades a fim de atingir determinado objetivo.

Para permanecer competitivo perante o mercado, as organizações precisam gerir de maneira inteligente seus recursos. É necessário definir objetivos e metas no planejamento, organizando linhas de atuação, direcionando os serviços atribuídos aos seus colaboradores e monitorando constantemente os resultados.

Não apenas organizações privadas. As organizações públicas, mesmo sua grande maioria não agindo como agentes econômicos, possuem obrigações fiscais perante a lei, almejando objetivos que visam o alcance do bem-estar social, por meio de políticas públicas e boa gestão dos recursos do contribuinte.

Assim, segundo a concepção de Silva (2013), a administração consiste em um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz² dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas da organização.

É importante relatar a importância dada pelo autor na gestão de recursos. Os gestores lidam com recursos limitados. Sabendo desta realidade, é fundamental gerir

² Para Paludo (2015), eficiência significa o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços. Já eficácia é compreendido como o grau de alcance das metas. Medida de resultados para avaliar o desempenho da administração. Demonstra a capacidade de entregar bens/serviços imediatos. A eficácia não considera custos.

estes recursos de maneira inteligente, extraindo deles o máximo de benefícios possíveis, acarretando, desta maneira, o alcance das metas e objetivos organizacionais.

Agregando mais conhecimento, Carranza (2016) relata administração sendo um conjunto de atividades voltadas à direção de uma organização, utilizando-se de técnicas de gestão para alcançar seus objetivos de forma eficiente e eficaz, com responsabilidade social e ambiental.

Lacombe (2000) afirma que administrar é obter resultados por meio e pessoas. Em outras palavras, é saber coordenar equipes para alcançar os objetivos organizacionais.

Numa concepção mais aprofundada, o Mestre Maximiano (2011, p. 25) afirma administração como:

(...) Processo de tomar, realizar e alcançar ações que utilizam recursos para alcançar objetivos. Embora seja importante em qualquer escola de aplicação de recursos, a principal razão para o estudo da administração é seu impacto sobre o desempenho das organizações. É a forma como são administradas que torna as organizações mais ou menos capazes de utilizar corretamente seus recursos para atingir objetivos corretos.

Já Chiavenato (2003), explana Administração como um processo de planejar, organizar, dirigir e controlar recursos a fim de alcançar objetivos organizacionais.

2.3 Administração Pública

A Administração Pública, representada pelos seus órgãos, administração indireta e agentes, tem por objetivo geral alcançar as metas estabelecidas pelo Estado, atendendo os interesses da coletividade, do bem-estar social.

Assim, Pereira (2010) define administração pública como o aparelho do Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população.

Para Paludo (2015), a Administração Pública compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a concretização dos objetivos fundamentais do Estado. Deste modo, além da realização dos objetivos políticos, a administração alcançará o objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

Todavia, de acordo com Carvalho Filho (2017), existe um consenso entre a doutrina perante a expressão “administração pública”. O argumento utilizado pelos mestres decorre da ampla abrangência de atividades e tarefas exercidas pelo Estado, não limitando-a em apenas um sentido. Vale salientar o número expressivo de órgãos e agentes públicos, providos pelas três esferas do Poder Estatal, incumbidos de alcançar os objetivos almejados por suas entidades criadoras, de finalidade pública.

Em concordância, Meirelles (2015) descreve a abrangência da Administração Pública, relatando-a não possuir contornos bem definidos, justificado pela diversidade de sentidos da própria expressão, reflexo dos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa.

Buscando aprimorar o sentido da expressão, a doutrina divide o direito administrativo entre duas classificações: sentido formal e material.

Por conseguinte, a Mestra Di Pietro (2018, p.118) define estas expressões como:

- Administração Pública no **sentido subjetivo, formal ou orgânico**: ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- Administração Pública no **sentido objetivo, material ou funcional**: Designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (grifo nosso)

Esta definição entra em concordância aos ensinamentos de Paludo (2015, p. 143 a 145), afirmando:

- O sentido **subjetivo/formal/orgânico**: corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos;
- O sentido **objetivo/material/funcional**: corresponde à função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, incluem-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução). (grifo nosso)

Sobre a estrutura administrativa, o Decreto-Lei nº 200/1967, nos seus artigos 3º e 4, aborda:

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estruturação administrativa da Presidência da República e dos Ministérios

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade

Em complemento ao Decreto-Lei supracitado, o artigo 18³ da nossa Constituição Federal determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

2.4 Controle

Alguns agentes públicos utilizam os poderes conferidos por suas atribuições para atender objetivos ilícitos, usando a máquina pública como mero instrumento para beneficiar seus desejos individuais ou de determinado grupo, desvinculando completamente seu papel de representante estatal, desnortando os objetivos voltados para o interesse público, negligenciando quaisquer leis, dando origem a corrupção.

³ Dando prosseguimento ao texto do artigo 18 da CF/88, seus incisos determinam: §1º Brasília é a Capital Federal; §2º Os Territórios Federais integram a União, e a sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar; §3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar; § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Não somente o uso ilícito das verbas, a má gestão também é um risco nos cofres públicos. Alguns gestores, ocupando cargos de importância, não possuem de fato controle financeiro e contábil, obtendo dívidas maiores que suas receitas, comprometendo seu valioso orçamento.

Desta forma, políticas públicas voltadas para segurança pública, saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, políticas sociais, entre tantas outras áreas, ficam comprometidas pelo fato de não existir verba suficiente que possibilitem sua manutenção eficaz, muito menos a ampliação dos mesmos.

Ainda sobre a má gestão das verbas públicas, alguns entes e órgãos não possuem banco de dados dos seus servidores atualizados refletindo na inexistência de informações acerca do seu quadro funcional. Em outras palavras, estes entes não sabem ao certo quantos colaboradores trabalham em seu nome, muito menos conseguem identificar se a folha de pagamento coincide com os funcionários registrados.

Para impedir a ocorrência destas situações supracitadas, o Estado criou uma série de ferramentas jurídicas destinada à fiscalização e controle dos seus entes, sejam estes políticos ou administrativos, assim como seus órgãos e agentes.

Assim, no exercício de suas atribuições, a Administração Pública sujeita-se ao controle por partes dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Sobre os ensinamentos da Mestre Di Pietro (2018), a finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

Seguindo esta linha de raciocínio, as argumentações supracitadas ganham mais impacto nas ideias de Alexandrino e Paulo (2013, p. 841), ditando:

(...) A ideia central, quando se fala em controle da administração pública, reside no fato de o titular do patrimônio público (material e imaterial) ser o povo, e não a administração pública, razão pela qual ela se sujeita, em toda a sua atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim sendo, na qualidade de mera gestora da coisa alheia, sem que dela possa dispor deve a administração pública pautar a integralidade de suas condutas pela mais ampla transparência, a fim de que o efetivo titular da coisa pública possa, a todo tempo, ter condições de verificar se esta – a coisa pública – está realmente sendo gerida da forma mais adequada possível.

Ainda sobre Alexandrino e Paulo (2013), o controle administrativo traduz-se como o conjunto de instrumentos que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa.

Segundo Diógenes Gasparini (apud, Borges e Sá, 2015, p. 721):

O controle da Administração Pública é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle

Em consoante, Bandeira de Mello (2015, p. 963) afirma:

A Administração Pública, direta ou indireta, sujeita-se a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.

Deste modo, segundo a doutrina, o controle da administração pública é dividido em duas categorias: controle interno e controle externo.

2.4.1 Controle Interno

O controle interno decorre de setores integrantes dos entes responsáveis pela fiscalização interna dos mesmos. Ou seja, determinado ente, tendo como objetivo fiscalizar suas finanças, destinará setores específicos para realizarem determinada competência. Todos os entes federados, assim como todas as esferas de Poder, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes. Esta premissa tem como base os autores que serão citados a seguir.

De acordo com Meirelles (2015, p. 797), controle interno significa:

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

Ainda, Meirelles (2015) ensina que, de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, seu corpo de lei determina que os três Poderes de Estado mantenham sistema de controle interno de forma integrada. Para finalizar, caso alguma irregularidade seja identificada pelos agentes responsáveis do controle interno, esta deve ser reportada para ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74 e §1º).

O artigo 74 da Constituição Federal Brasileira de 1988 determina que os Poderes mantenham sistemas de controle interno, estabelecendo os itens necessários a serem objeto, consoante a seguir:

Art. 74º Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I) Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III) Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV) Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária

§2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (grifo nosso).

De acordo com Ribeiro e Ribeiro (2012), o controle interno é um processo planejado, implementado e mantido pelos responsáveis da governança, administração e outros funcionários para fornecer segurança razoável quanto a classificação dos objetivos da entidade no que se refere à confiabilidade dos relatórios financeiros, efetividade e eficiência das operações.

Já na concepção de Almeida (2007), o controle interno representa um conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa.

Desta forma, é possível analisar a legalidade e legitimidade dos atos praticados, assim como acompanhar a boa gestão do erário estatal.

A exemplo de controle interno, podemos citar a Controladoria-Geral da União (CGU). Este órgão tem como responsabilidade o controle interno do Poder Executivo

Federal. As atribuições de determinado ente, dispostas através do seu site oficial⁴, revelam:

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, cabe à CGU avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal. Durante a realização das atividades, a CGU – com o auxílio das Unidades Regionais – mantém o foco no aprimoramento da gestão e da execução das políticas pública.

É importante salientar que cada Poder é responsável pela fiscalização dos seus atos administrativos e agentes, respeitando a autonomia entre eles. Porém, caso seja estabelecida uma relação onde um Poder fiscalize os atos praticados por outro Poder ou órgão não pertencente a sua estrutura, estamos diante de um caso de controle externo.

2.4.2 Controle externo

Para Meirelles (2015), o controle externo é realizado por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado.

Já Alexandrino e Paulo (2013), diz-se externo o controle exercido por um Poder sobre os atos praticados por outro Poder. Por dedução, podemos afirmar que o Poder controlador não integra a estrutura do Poder controlado. O mesmo vale para os órgãos de controle auxiliar, não pertencentes a estruturação interna dos órgãos fiscalizados.

Sobre o controle externo, Pardini (1997) afirma:

Controle externo sobre as atividades da administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração dos outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração pública realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição,

⁴ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>

apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF/88, artigos 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº 8.443/92.

Neste subtópico, os artigos 70 e 71 terão ênfase, por atender as necessidades deste trabalho. Sendo assim, tais artigos ensinam:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...)

O controle externo tem como objetivo fiscalizar os atos realizados pelos três Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e o Judiciário), assim como acompanhar atos de gestão e valores públicos. Segundo o corpo de lei do art. 70 da CF/88, toda fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta estão sobre responsabilidade do Congresso Nacional.

Ainda sobre o artigo 70, seu parágrafo único afirma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou quem em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Sobre o artigo 71, ficou claro a responsabilidade dos Tribunais de Contas perante a fiscalização dos demais entes. Estes Tribunais auxiliam o Poder Legislativo no controle. Entretanto, vale salientar o caráter autônomo dos tribunais perante seu Poder criador, sem possibilidade de hierarquia ou subordinação.

Deste modo, o Poder Legislativo não pode intervir nas decisões tomadas pelos Tribunais. Caso a parte denunciada queira recorrer sobre as decisões da casa, é necessário mover uma ação dentro do próprio Tribunal, mediante recursos previstos em seu Regimento Interno.

Tais argumentações tem como base os ensinamentos da Mestre Di Pietro (2018), afirmando que a Constituição federal disciplina, nos artigos 70 a 75, a

fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinando, no último dispositivo, que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas e Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

3 AGENTES PÚBLICOS

Antes de abordar a temática envolvendo a definição agentes públicos, é necessário a compreensão de algumas características fundamentais do Estado.

O Estado, segundo nosso ordenamento jurídico, é pessoa jurídica territorial soberana, dotada de personalidade, previstos nos artigos 40 e 41 do Código Civil, submetido a direitos e sujeições, em obediência à Constituição.

Entretanto, por ser pessoa jurídica, sua origem é constituída por uma formalidade documental, um ser abstrato. Segundo Borges e Sá (2015), o Estado não existe física ou materialmente.

Por consequência, visando à materialização das atividades e a concretização dos objetivos do Estado, é necessário alguém que o represente. Por reflexo, é fundamental a nomeação de pessoas físicas, personificados como agentes públicos, que atuem em seu nome, concretizando de fato aquilo que está escrito em corpo de lei⁵.

Tal afirmação tem como base os ensinamentos de Carvalho Filho (2017). Sobre a característica abstrata do Estado, o autor afirma que este só se faz presente através de pessoas físicas, agindo em seu nome, manifestando determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado.

Os Mestres Alexandrino e Paulo (2017, p. 138) aprofundam o embasamento sobre a temática agentes públicos, englobando as possíveis esferas de atuação. Segundo os autores, não importa quais entes da federação ou poderes da República, cada um destes precisa de colaboradores para exercerem respectivas funções, mantendo assim a máquina Estatal em funcionamento. Seguindo esta concepção, o autor expõe:

O agente público é a pessoa natural mediante a qual o Estado se faz presente. O agente manifesta uma vontade que, afinal, é imputada ao próprio Estado. Agentes públicos são, portanto, todas as pessoas físicas que externam, por algum tipo de vínculo, a vontade do Estado, nas três esferas da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), nos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). São agentes do Estado, desde as mais altas autoridades da República, como os Chefes do

⁵ De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, foram conferidas duas seções dedicadas a temática Agentes Públicos: Seções I e II do Capítulo VII, do Título III, tratando respectivamente dos “servidores civis” (arts. 37 e 38) e dos “militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 42). Mazza (2016, p. 807).

Executivo e os membros do Legislativo e do Judiciário, até os servidores públicos que exercem funções subalternas.

Desta forma, Borges e Sá (2015) explanam agentes públicos como conjunto de pessoas que, de alguma forma, exercem uma função pública como preposta do Estado.

Em complemento, Carvalho e Oliveira (2017) expõe agentes públicos como pessoas físicas que exercem atividade própria de Estado. Não importa se essa atividade é renumerada ou não, se é pertinente ou temporária.

Tal argumento se alinha ao texto da Lei nº 8429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos. Seu artigo 2º dita:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades (...).

Para Meirelles (2015), os agentes públicos apenas exercem as atribuições depositadas pelo Estado, não podendo modificar as funções decorrentes do cargo. Deste modo, o poder conferido ao agente é equivalente ao cargo no qual o mesmo ocupa, possibilitando realizar suas atividades, não podendo utilizar os poderes conferidos para conquistas pessoais, muito menos vincular o cargo ocupado sendo de propriedade particular. O ocupante pode ser uma pessoa física, mas o detentor do cargo e os poderes a ele vinculado é o Estado. Ainda sobre o tema, o autor aborda:

São todas as pessoas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo. Em qualquer hipótese, porém, o cargo ou a função pertence ao Estado, e não ao agente que o exerce, razão pela qual o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, como podem desaparecer os titulares sem extinção dos cargos e funções.

É importante salientar alguns aspectos sobre as definições de Di Pietro (2018). Aqui, ela define agente público como toda pessoa física que presta serviços tanto para Administração Pública Direta quanto Indireta.

Entretanto, é de conhecimento pleno entre a doutrina o sentido abrangente da expressão “agentes públicos”. Segundo Mello (2015), tal expressão é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação.

Tal amplitude também é defendida pela Di Pietro (2018), Alexandrino e Paulo (2017), Carvalho Filho (2017) e Mazza (2016).

Entre a doutrina, existe uma gama de classificações decorrente dos agentes públicos. Entretanto, aquela escolhida para dar sustentação a este trabalho tem como base os ensinamentos do Professor Meirelles (2015). O autor agrupa os agentes públicos em cinco categorias distintas, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

3.1 Agentes políticos

Segundo os textos de Meirelles (2015), os agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.

Mello (2015, p. 253-254) adota um conceito mais restrito:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado **não é de natureza profissional**, mas de **natureza política**. Exercem múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis (...).

Segundo o autor da última citação supracitada, o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários

das diversas pastas)⁶, os Senadores, os Deputados e os Vereadores constituem a classificação dos agentes públicos.

Alexandrino e Paulo (2017) em suas análises, ditam agentes públicos como integrantes dos mais altos escalões do poder público, possuindo a incumbência de elaborar diretrizes da atuação governamental, assim como funções de direção, orientação e supervisão geral da administração pública. Segundo os autores, estes agentes têm como principais características:

- Competências derivadas diretamente da própria Constituição;
- Não sujeição às mesmas normas funcionais aplicáveis aos demais servidores públicos;
- A investidura em seus cargos ocorre, em regra, por meio de eleição, nomeação ou designação;
- Ausência de subordinação hierárquica a outras autoridades (com exceção dos auxiliares imediatos dos chefes do Poder Executivo).

Ainda sobre Alexandrino e Paulo (2017), os agentes políticos gozam de certas prerrogativas que os diferenciam dos demais. Tais prerrogativas são necessárias para a realização das suas funções, ou seja, atuam com plena liberdade funcional. Deste modo, eles podem definir decisões governamentais, sem os embargos do direito civil.

Assim, podemos afirmar que estes agentes ocupam os postos mais elevados da Administração Pública. Por justamente ocuparem o topo da hierarquia funcional, podemos afirmar que estes estabelecem diretrizes a serem alcançadas pelo Estado. Inclusive, serão responsáveis pelo planejamento e execução das políticas públicas adotadas nas suas respectivas esferas federalistas e de Poder.

3.2 Agentes administrativos

Os agentes administrativos abrangem a maior quantidade de integrantes que compõe o serviço público. Desempenham suas respectivas funções de maneira profissional, sendo renumerados pelo seu trabalho. Geralmente possuem vínculo vitalício com o Estado. Inclusive, determinados agentes submetem-se ao regime

⁶ Segundo Borges e Sá (2015, p. 337), o acesso ao cargo público não ocorre, necessariamente, por eleição. No caso dos auxiliares diretos dos chefes do Executivo, o acesso à função política dá-se por nomeação

jurídico do seu órgão pertencente, assim como a hierarquia existente no seu local de trabalho.

Tal compreensão tem como base as premissas expostas por Meirelles (2015, p. 83), afirmando agentes administrativo todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a qual servem. Ainda sobre os agentes administrativos, o autor explana:

Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo, emprego ou a função em que estejam investidos. De acordo com a composição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições, de chefia, planejamento, assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilitações profissionais postas remuneradamente a serviço da Administração. Daí por que tais agentes respondem sempre por simples culpa pelas lesões que causem à Administração ou a terceiros no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, visto que os atos profissionais exigem perícia técnica e perfeição de ofício.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Alexandrino e Paulo (2017) relatam agentes públicos todos aqueles que exercem alguma atividade pública de natureza profissional e remunerada. São ocupantes de cargos públicos, empregos públicos e de funções públicas nas administrações direta e indireta das diversas unidades da federação, nos três Poderes.

Mello (2015, p. 255), define agentes administrativos como servidores públicos. Segundo seus ensinamentos, o autor afirma:

O servidor público é a designação genérica utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Vale ressaltar que, diferente dos agentes políticos, os agentes administrativos não possuem competências políticas ou governamentais, sendo submetidos, assim, as normas estabelecidas pelo direito civil.

Podemos classificar, de acordo com Meirelles (2015), os agentes administrativos em três categorias: Servidores estatutários, empregados e agentes temporários.

3.2.1 Servidores estatutários

A investidura dos cargos característicos dos servidores estatutários possui previsibilidade jurídica, contida nos Artigo 37, Parágrafo II, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Determinado artigo diz:

Art. 37º. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas de título, de acordo com a natureza e a complexibilidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo de comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), servidores estatutários são agentes administrativos sujeitos a regime jurídico-administrativo, de caráter estatutário (isto é, de natureza legal, e não contratual). Segundo os autores, tais agentes são titulares de cargos públicos de provimento efetivo e de provimento em comissão.

Mello (2015), explica servidores estatutários como titulares de cargos públicos na Administração Direta, nas autarquias e fundações de Direito Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Legislativo.

Já Borges e Sá (2015) trazem consigo informações mais detalhadas. Segundo os autores, servidores estatutários abrangem duas categorias: os efetivos e comissionados, entrando em concordância com o último artigo supracitado. Dando continuidade, estes servidores sujeitam-se ao regime jurídico-administrativo, de natureza institucional, legal e unilateral, a exemplos dos servidores públicos civis regidos, na esfera federal, pela Lei nº 8.112/1990. Os autores identificaram três características do regime estatutário:

- **Pluralidade normativa:** a competência legislativa para a edição do estatuto é reservada ao chefe do Executivo de cada um dos entes políticos;
- **Vínculo legal e institucional:** o regime jurídico administrativo dos servidores é de Direito Público, de natureza unilateral (não há contrato de trabalho; há termo de posse);
- **Foro de julgamento na Justiça Comum:** os litígios envolvendo estatutários são resolvidos na Justiça Estadual ou Federal, conforme o caso.

3.2.2 Empregados

Segundo Alexandrino e Vicente (2017), empregados públicos são aqueles que estão sujeitos ao regime jurídico contratual trabalhista; têm contrato de trabalho em sentido próprio e sua relação funcional com a administração é regida, basicamente, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – são chamados, por isso, de celetistas.

Já Mello (2015), explana empregados aqueles servidores que estão sob vínculo empregatício:

- Haverem sido admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas (quais as de artífice, servente, motorista, jardineiro, mecanógrafo etc.), o que, como ao diante se demonstrará. É constitucionalmente possível, embora não desejável;
- Remanescentes do regime anterior, no qual se admitia (ainda que as vezes inconstitucionalmente) amplamente o regime de emprego;
- Contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, sob regime jurídico específico previsto na Lei 8.745, de 9.12.1993.

Di Pietro (2018, p. 744) explana:

Os empregados públicos são contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição federal; não podem Estados e Municípios derrogar outras normas da legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre Direito do Trabalho, reservada privativamente à União (art. 22, I, da Constituição). Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição.

Para Borges e Sá (2015), os empregados estão vinculados sob regime jurídico de natureza contratual de Direito Privado. Regem-se pelas balizas das Leis Trabalhistas (CLT). Em contraponto aos estatutários, são características do regime celetista:

- **Unicidade normativa:** à União compete legislar privativamente sobre Direito do Trabalho. E, atualmente, todos os empregados de todas as entidades políticas são regidos pela CLT;
- **Regime contratual ou bilateral:** há relação de trabalho entre os empregados e a Administração;
- **Justiça do Trabalho é competente para o julgamento das ações envolvendo celetistas.**

3.2.3 Agentes temporários

Segundo Alexandrino e Vicente (2017, p. 141) sobre os agentes temporários:

São os contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX); não têm cargo nem emprego público; exercem **função pública** renumerada temporária e o seu vínculo funcional com a administração pública é contratual, mas se trata de um contrato de direito público, e não de natureza trabalhista (eles não têm o contrato de trabalho previstos na CLT); em síntese, são agentes públicos que têm com a administração pública uma relação funcional de direito público, de natureza jurídico-administrativa (e não trabalhista).

Para Di Pietro (2018), servidores temporários são aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição). Segundo a autora, estes colaboradores estão vinculados mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação.

Segundo Borges e Sá (2015) são contratados para atendimento a necessidades excepcionais e temporárias, segundo o inc. IX do art. 37 da CF/1988. Não são servidores ou celetistas. Regem-se por contrato, porém, especial e de Direito Público.

Prosseguindo, os autores frisam que os agentes temporários também são agentes públicos. Além, os contratados temporários não ocupam cargo ou emprego público, porém, desempenham função temporária, em razão de necessidade pública de caráter excepcional.

3.3 Agentes honoríficos

Para Meirelles (2015, p. 84), conceitua agentes honoríficos como:

(...) São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado *múnus público*, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza.

Os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um *pro labore* e contar o período de trabalho como de serviço público. Sobre estes agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício.

Em concordância, Alexandrino e Vicente (2017) afirmam agentes honoríficos como cidadãos requisitados ou designados para, transitoriamente, colaborar com o Estado mediante a prestação de serviços específicos, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade, ou de sua notória capacidade profissional.

É importante dizer que todos os autores foram enfáticos ao afirmarem a inexistência de qualquer vínculo estatutário ou celetista perante administração pública e usualmente não são remunerados por suas atribuições.

Disto isto, Mello (2015) estabelece agentes honoríficos como:

De par com os agentes políticos, outros há que também se ligam ao Estado, sem vínculo profissional, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamente dos anteriores, não ocupam cargos políticos próprios da

condução suprema da vida das entidades governamentais. São os agentes honoríficos, os quais são livremente designados para compor comissões técnicas em razão da sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias.

Para Borges e Sá (2015), os agentes honoríficos são aqueles cidadãos convocados para colaborar transitoriamente com o Estado, em razão de sua condição cívica, sua honorabilidade, ou de sua reconhecida capacidade profissional. Segundo os autores, por manter caráter transitório, tal função não conta com vínculos empregatícios, ou estatutários, e, no mais das vezes, não recebem remuneração por tal atividade. Para os autores, a principal característica destes agentes é, por regra, a não remuneração em espécie.

Entretanto, tais agentes podem receber bonificações. De acordo com Mello (2015), em alguns casos, tais agentes recebem certa importância a título de indenização por sessão realizada. Esta afirmação é fortalecida por Borges e Sá (2015), relatando a existência de compensações, a exemplo de folgas para aqueles que exerceram a função de mesários em eleições.

Apesar de não serem servidores públicos, são agentes públicos que exercem função pública, sendo, por consequência, considerados funcionários públicos, ao menos para fins penais, segundo Borges e Sá (2015).

3.4 Agentes delegantes

Para Meirelles (2015, p. 85), conceitua agentes delegantes como:

São particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome do próprio, por sua conta em risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os titulares (pessoas naturais) por delegação dos serviços públicos notariais e registro, na forma do art. 236 da CF⁷, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.

⁷ Segundo o STF (apud Meirelles, 2015, p. 85), os titulares das serventias de notas e registros públicos são agentes públicos em sentido amplo (Pleno, RE 178.236) e, assim, não são titulares de cargos efetivos, sendo-lhes inaplicável o art. 40, § 1º, da CF/88.

Desta forma, Alexandrino e Vicente (2017) relatam que agentes delegantes personificadas como pessoas jurídicas ou físicas privadas, realizando atribuições públicas, via descentralização por colaboração.

Segundo os mesmos autores, a descentralização de alguma função pública é efetivada mediante delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão ou permissão de serviços públicos) ou ato unilateral (autorização de serviços públicos), unicamente a execução do serviço, para que a pessoa delegada o preste à população, em seu próprio nome e por sua conta em risco, sob fiscalização do Estado. Inclusive, a delegação por contrato é sempre efetivada por prazo determinado.

Para Mello (2015), agentes delegantes são compostos por sujeitos que, sem perderem a qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico. Na concepção do Mestre, sua tipologia destaca 4 fatores que caracterizam determinados agentes:

- Requisitados para prestação de atividade pública, quais os jurados, membros de Mesa receptora ou apuradora de votos quando das eleições, recrutados para o serviço militar obrigatório etc. Estes agentes exercem um múnus público;
- Os que sponte própria assumem a gestão da coisa pública como “gestores de negócios públicos”, perante situações anômalas, para acudir necessidades públicas prementes;
- Contratos por locação civil de serviços (como, por exemplo, um advogado ilustre contratado para sustentação oral perante Tribunais);
- Concessionárias e permissionárias de serviços públicos;
- Delegados de função ou ofício público, que se distinguem de concessionários e permissionários em que a atividade que desempenham não é material, como a daqueles, mas sim jurídica.

Para finalizar, Borges e Sá (2015), agentes delegantes são enquadrados, segundo a doutrina moderna, no grupo dos particulares em colaboração com o Poder Público.

3.5 Agentes credenciados

Meirelles (2015) relata agentes credenciados como aqueles que recebem a incumbência da Administração para representa-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.

4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida pela doutrina também como Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como finalidade controlar as finanças públicas, provendo a boa gestão perante gestores.

Esta lei foi homologada em um período extremamente crítico para as finanças brasileiras, onde grande parte da RCL estava comprometida por dívidas.

Os gestores, por não haver uma lei específica nacional que tange o controle de gastos, abusavam do poder econômico dos entes estatais. Seja pela má gestão, seja por atos administrativos duvidosos, seja pela aplicação de verba sem finalidade pública, atendendo interesses privados.

Deste modo, Paludo (2013) explica que, o principal motivo da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a dívida pública – em especial a dívida interna, que vinha aumentando de forma descontrolada (principalmente na década de 1990) e sem possibilidades de pagamento, cujo montante na véspera da aprovação da LRF correspondia a 50% do PIB (32% da União e 18% de estados e municípios). Em dezembro de 2000 esse percentual já era muito maior, e a dívida do Governo Federal havia ultrapassado os 800 bilhões de reais.

Assim, este capítulo será subdividido em conceito da LRF e dos limites dos gastos impostos perante o quadro de pessoal.

4.1 Conceito

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, traz em seu preâmbulo: Estabelece normas e finanças públicas voltadas a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

Art. 163º Lei complementar disporá sobre:
I – finanças públicas;
II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
III – concessão de garantias pelas entidades públicas
IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Paludo (2013), na sua obra, esclarece que a LRF estabelece normas para as Finanças Públicas; fortalecer a função de planejamento; exigir controle do endividamento e das despesas públicas; fomentar o aumento da eficiência e da arrecadação; proteger o patrimônio público, e fomentar o controle social. Segundo o mesmo autor, a LRF ampliou a obrigatoriedade de transparência nos atos públicos, envolvendo desde os planos, as diretrizes orçamentárias e a elaboração dos orçamentos, até a execução dos programas, aplicação de recursos públicos em geral e a divulgação de resultados obtidos.

Em concordância, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os Três Poderes (executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Através dela, todos os governantes passarão a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade (BRASIL, 2015).⁸

Silva (2001) demonstra a importância da LRF perante o auxílio das finanças públicas, representando um instrumento eficaz no auxílio aos governantes quanto à gerência dos recursos públicos, primando por regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos. Assim, a LRF é um instrumento transformador na gerência da receita e despesa pública, aplicando normas legais no uso e aplicação dos recursos públicos, contribuindo, assim, com a sociedade para o bom andamento do serviço público.

Segundo Matias (2006), a implementação da LRF visa aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público.

Por consequência, citando novamente BRASIL (2015), o mesmo demonstra:

A lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento. Gestão Fiscal Responsável: Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/dicas>. Publicado em: 22 de maio de 2015.

disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar as despesas sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

Pela LRF ainda, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição.

Para alcançar os objetivos previstos, a Lei dispõe de meios, dentro os quais destaca-se a ação planejada e transparente na busca do equilíbrio das contas públicas, previstas no artigo 1º.

Sobre determinado artigo da LRF, seu texto ensina:

Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do título VI da Constituição:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Anexando mais valor perante o artigo 1º da LRF, Afonso (2001)⁹ divide em tópicos os objetivos almejados:

- Instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento;
- Modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um “choque” de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis;
- Prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e, dessa forma, punir administrações e administrados pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas.

Analisando os fatos expostos até o momento, é possível decorrer que, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para controlar o orçamento público por parte dos gestores. Foi conferido, no contexto histórico, que o mal uso dos recursos públicos

⁹ AFONSO. José Rodrigues. A Lei de Responsabilidade Fiscal. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 de maio de 2001. Obtido via internet: <www.federativo.bndes.gov.br>.

acarretou uma crise sem precedentes no Brasil, onde grande parte da ROL já estava comprometida ao pagamento de dívidas.

Assim, para melhor controle dos gastos públicos, a Lei Complementar estabelece, ao longo dos seus 75 artigos descritos em seu corpo de lei, a amplitude de sua atuação perante a máquina pública.

Tal ferramenta tem como intuito prover a boa gestão por parte dos entes federativos, assim como os membros dos três Poderes do Estado. Deste modo, é possível prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Uma das principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal é a imposição de limites perante os gastos. Um exemplo: caso o ente queira aumentar as despesas além do previsto, tal ente terá que justificar de qual fundo este dinheiro é provido.

Aprofundado o conhecimento sobre o controle e limites de gastos, este trabalho vai aprofundar seu conhecimento nos limites impostos pela LRF em relação a despesa com pessoal.

4.2 Os limites para despesa com pessoal

Neste tópico será abordado conceitos, legalidades e penalidades referente ao controle de limite para despesa com pessoal, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2.1 Do conceito legal

Os gastos como folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal.¹⁰

Quanto mais você compromete sua receita perante despesas, menos receita terá disponível no investimento em setores de suma importância para sociedade.

¹⁰ Dados extraídos do arquivo: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Elaborado pelo Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional

Áreas como saúde, educação, saneamento básico, inclusive programas sociais são comprometidos pela má gestão do orçamento público.

Tal fato é tão pertinente que, segundo levantamento do Tesouro Nacional, divulgado na data 13/11/2018, 14 estados da federação superaram em 2017 o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 60% da receita corrente líquida em gastos com pessoal, incluindo ativos e aposentados¹¹.

Anteriormente a LRF, já existiam leis que estabeleciam o controle do erário público. O art. 169, da Constituição Federal Brasileira de 1988 determina que toda despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exercer os limites estabelecidos em lei complementar.

Em somatória, o art. 18º da LRF estabelece conceito sobre despesa total com pessoal. Seu corpo de lei afirma:

Art. 18º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoas de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal";

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos doze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

O art. 19º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limite orçamentário dos entes federativos:

Art. 19º Para os fins dispostos no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

¹¹ BAST, MARTELLO. 14 estados superam limite da LRF, para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml> >.

O art. 20 estabelece a repartição dos limites globais citados no art. 19, não podendo exceder os seguintes percentuais descritos.

Desta forma, em obediência ao artigo supracitado, na esfera Federal, o limite comprometido de 50% da RCL, será repassado da seguinte maneira:

- 40,9% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;
- 2,5% para o Legislativo; e
- 0,6% para o Ministério Público.

Na esfera Estadual, tendo limite de 60% da RCL, será repartido da seguinte maneira:

- 49% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;
- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- 2% para o Ministério Público.

Por fim, na esfera Municipal, onde o limite da RCL também foi estabelecido nos 60%, sua repartição vai ocorrer deste modo:

- 54% para o Executivo; e
- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

Já o art. 22 funciona como uma ferramenta de contenção de gastos, caso as despesas ao pagamento de pessoal alcancem 95%. O seu texto afirma:

Art. 22º A verificação do cumprimento do limite de gastos estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no exceto:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratar hora extra.

O art. 23 defende que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo um terço no primeiro quadrimestre. O seu inciso 3

estabelece penalizações perante aqueles entes que não alcançarem a redução no prazo estabelecido.

Sobre as penalizações, seu corpo de texto diz:

O art. 19º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limite orçamentário dos entes federativos:

Art. 23º (...)

§ 3º não alcançada a redução no prazo estabelecido, e quanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta e indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

4.2.2 Do quadro-resumo das penalidades

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê penalidades tanto de natureza institucional quanto de natureza individual, fazendo referência à despesa com pessoal. Pra melhor compreensão, foi elaborado um quadro-resumo:

Quadro 1 – Das penalidades aplicadas pela LRF

LRF	Penalidades
Ultrapassar o limite de despesa total com pessoal em cada período de apuração (art. 19 e 20, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII)
Expedir ato que provoque aumento de despesa com pessoal em desacordo com a lei (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgãos (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (art. 22, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a despesa total com pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (art. 23, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (art. 18 a 20, art. 24, § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII)
Não cumprir limite de despesa total com pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (art. 70, LRF)	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII)

Fonte: Adaptado do site da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018)

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho tem sua natureza qualitativa e descritiva.

Sobre o caráter de pesquisa qualitativo, Godoy (1995) define como método de estudo que valoriza a descrição e a explicação dos fenômenos investigados, a partir de entrevistas e observações. A pesquisa qualitativa parte de questões amplas que vão refinando ao longo do processo da coleta de dados.

Para Gerhard e Silveira (2009, p.31) a pesquisa qualitativa revela:

A pesquisa qualitativa não se preocupa com a representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa.

Para Triviños (1987), os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar. Segundo o mesmo autor, o estudo descritivo pretende descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Para melhor compreensão da problemática abordada, deu-se a necessidade em aprofundar, inicialmente, o conhecimento através de revisão bibliográfica. Afinal, é de suma importância entender a natureza jurídica do Tribunal de Contas, suas leis, assim como sua ampla área de atuação, dando ênfase, neste trabalho, ao controle de quadro de pessoal.

Por reflexo, as referências bibliográficas foram divididas em três etapas. A primeira tem como objetivo explicar premissas básicas, como conceito de Organização, Administração geral e, por fim, Administração Pública.

Ainda sobre a primeira etapa, devemos entender o Tribunal de Contas como órgão do Poder Legislativo, regido pelo Direito Público, auxiliando seu Poder de origem no controle externo, visando a boa gestão do erário público. Assim, dar-se-á a importância nos subtópicos controle, controle da administração pública e as suas ferramentas: controle externo e interno.

Compreendo o valor da primeira etapa, a segunda é destinada aos agentes públicos que exercem suas atribuições perante o Estado. Precisamos entender Estado como pessoa jurídica, um ser abstrato, sem materialidade, constituída apenas por uma formalidade documental, a Constituição Federal. Assim, para realizar suas atribuições, faz-se necessário a nomeação de pessoas físicas, personificados como agentes públicos, atuando em seu nome.

Pela ampla abrangência de sua atuação, existe classificação entre os agentes. Cada uma delas entra no serviço público de maneira diferente, possuem funções e atribuições distintas, mas pertencentes ao todo estatal.

A terceira etapa é destinada a Lei Complementar nº 101/2000. Esta Lei, mais conhecida pelo ordenamento jurídico como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como objetivo delimitar os gastos dos gestores públicos perante orçamento público, provendo a boa gestão do erário. Tal finalidade é vinculada as atribuições exercidas pelo Tribunal de Contas referente ao controle externo realizado.

Por fim, foi abordado neste trabalho o limite de gastos defendido pela Lei de Responsabilidade Fiscal perante ao quadro funcional dos entes federados. Como demonstrado, a maior parte do orçamento público é destinado ao pagamento dos seus agentes. Caso a gestão desse orçamento seja negativamente comprometida, áreas fundamentais como educação, segurança, saúde, programas sociais, entre tantas outras, serão prejudicados pela falta de verba.

Tais informações depostas tem como finalidade a compreensão da eficácia do Módulo CESMA, ferramenta informatizada de controle Externo vinculada ao Tribunal de Contas do Maranhão, tendo seu objetivo criar um banco de dados sobre os agentes públicos ativos e inativos dentro do estado maranhense.

Para o alcance dos objetivos desta pesquisa, foi necessário ouvir as partes envolvidas diretamente ligados ao monitoramento do Módulo CESMA.

5.1 Coleta de dados

Esta etapa foi constituída por coletas de dados qualitativos, realizadas através de uma entrevista semiestruturadas.

Para Manzini (1990/1991), a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à

entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

A entrevista exposta no Apêndice 1 tem como objetivo extrair informações referentes ao Módulo CESMA, tendo em seu corpo 16 perguntas, divididos em 10 seções.

A entrevista foi destinada aos 3 (três) agentes públicos, servidores do TCE/MA, responsáveis pela gestão e monitoramento do Módulo CESMA. 2 (dois) deles ocupam cargo de auditor fiscal de controle externo. O último, ocupa o cargo de Analista de Tecnologia de Informação.

Um gestor, incapacitado em responder pessoalmente por conta dos exercícios realizados em nome do Tribunal, respondeu a entrevista via e-mail. Os demais responderam a entrevista pessoalmente, sendo estas gravadas pelo celular.

Para dar mais embasamento aos dados relatados pelos entrevistados, as informações recolhidas foram conferidas pela SUTEC, setor de Superintendência de Tecnologia da Informação no qual o Módulo CESMA foi criado, mantendo sobre sua supervisão a manutenção dos servidores, assim como os dados coletados durante o censo.

O objetivo desta entrevista é identificar se Módulo CESMA, novo sistema informatizado de controle externo do Tribunal de Contas do Maranhão, atende as funções de controle externo, suprimindo as deficiências das ferramentas anteriores.

5.2 Análise de dados

Em via de analisar os dados obtidos pertinente a pesquisa, a metodologia a ser usada será análise de conteúdo.

Para Gerhard e Silveira (2009) a análise temática trabalha com a noção do tema, o qual está ligado a uma afirmação a respeito de determinado assunto; comporta um feixe de relações e pode ser graficamente representada por meio de uma palavra, frase ou resumo.

Minayo (2002, p.75-76) destaca que a análise de conteúdos obedece a uma linha cronológica, abrangendo as seguintes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Aprofundado seu conhecimento, a autora destaca:

Na primeira fase, em geral, organizamos o material a ser analisado. Nesse momento, de acordo com os objetivos e questões de estudo, definimos, principalmente, unidade de registro, unidade de contexto, trechos significativos e categorias. Para isso, faz-se necessário que façamos uma leitura do material no sentido de tomarmos contato com sua estrutura, descobrirmos orientações para a análise e registrarmos impressões sobre a mensagem.

Na segunda fase, o momento é de aplicarmos o que foi definido na fase anterior. É a fase mais longa. Pode haver necessidade de fazermos várias leituras de um mesmo material.

A terceira fase, em geral, ocorre a partir de princípios de um tratamento quantitativo. Entretanto, como estamos apresentando procedimentos de análise qualitativa, nessa fase devemos desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto. Sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve se voltar, por exemplo, para ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando.

Na pré-análise, as entrevistas gravadas em áudio foram transcritas, tendo seu corpo de texto organizado entre as 10 seções citados anteriormente, na coleta de pesquisa.

Entretanto, ao analisar estas informações de modo mais detalhado, foram conferidas algumas inconsistências decorrentes ao número de servidores que participaram do sistema teste, assim como a quantidade de turmas voltadas para capacitação dos entes jurisdicionados, ministradas pela Escola Superior de Controle Externo (EXCEX) foram realizadas. Vale salientar que, mesmo sendo uma inconsistência mínima, os números trabalhados aqui são exatos.

Deste modo, foi-se necessário verificar os registrados armazenados pela EXCEX ao saber o número exato de escolas prestadas. O mesmo vale o número exato dos servidores que participaram da etapa teste, obtendo estes dados na SUTEC. Coletando estas informações, foi possível prosseguir com a análise.

6 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada nas dependências do Tribunal de Contas do Estado Maranhão. Segundo levantamento do IBGE 2018, determinado Estado tem população estimada de 7.035.055 (sete milhões, trinta e cinco mil e cinquenta e cinco), distribuídos em 217 (duzentos e dezessete) municípios.

O Tribunal de Contas do Maranhão tem como missão exercer o controle externo e orientar a gestão pública em benefício da sociedade.

O TCE-MA, ao longo dos anos, constatou que seus métodos referentes a fiscalização e controle do quadro de pessoal tornaram-se antiquados, não correspondendo mais suas necessidades.

Deste modo, segundo a Instrução Normativa TCE/MA Nº 51, de 11 de outubro de 2017, estabeleceu a criação de um novo censo cuja informações coletadas supracitadas.

Este censo tem como objetivo a coleta de dados referentes aos agentes públicos exercendo suas atribuições dentro do Estado do Maranhão, englobando tanto a administração direta quanto indireta.

Para dar sustentação aos tópicos que serão abordados posteriormente, é fundamental explicar, neste capítulo, premissas básicas dos Tribunais de Contas, como conceito, Leis e área de atuação.

O mesmo argumento serve para o sistema informatizado Módulo CESMA. Afinal, o intuito desta pesquisa é comprovar a efetividade deste censo como ferramenta de controle externo

6.1 Sobre o Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos oriundos do Poder Legislativo, auxiliando-o no controle externo dos entes federados. Sua função é fiscalizar o orçamento público administrado pelos gestores públicos, verificando a legalidade dos atos administrativos praticados. Vale salientar que os Tribunais são autônomos, não subordinados ao seu Poder Criador.

Estas informações têm como base o artigo 71 da nossa Constituição Federal de 1988. Seu corpo de lei dita:

Art. 71^º O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; os responsáveis por bens e valores públicos.

Vale salientar que, a administração pública, com base na lei, consolidou a criação dos seguintes Tribunais de Contas:

- União: Tribunal de Contas da União;
- Estados: Tribunal de Contas do Estado
- Municípios: Tribunal de Contas do Município

As competências vinculadas a Corte de Contas da União, previstas no art. 71 supracitado, tem suas normas estendidas aos Tribunais de Contas estaduais e municipais, estando em concordância aos artigos 74 e 75 da CF/88.

Por consequência, o Tribunal de Contas do Maranhão tem como objetivo zelar o patrimônio público, provendo seu bom uso, através das fiscalizações por lei atribuídas.

6.1.1 O Tribunal de Contas do Maranhão

6.1.2 Contexto histórico

Em 30 de dezembro de 1946, o interventor federal Maranhão, Saturnino Belo, realizando os últimos atos administrativos da sua gestão, assinou o Decreto Lei nº 1.434, criando assim o Tribunal de Contas do Estado Maranhão.

No artigo 3^º do referido Decreto-Lei estão registradas as principais atribuições do TCE naquela época:

Art. 3^º O Tribunal de Contas será o fiscal da administração financeira do Estado; registrará, previamente, e acompanhará a execução das respectivas leis orçamentárias.

§ 1^º Estão sujeitos ao registro prévio do Tribunal todos os atos da administração pública estadual que importarem em despesa não prevista nas leis orçamentárias. A recusa do registro terá caráter proibitivo

§ 2º As concessões para de serviços públicos, os empréstimos e operações de crédito e os contratos que interessarem imediatamente a receita e a despesa só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal;

§ 3º Ressalvados os casos de comprovada boa fé, será responsável, civil e criminalmente, todo aquele que autorizar o pagamento de despesa não registrada no Tribunal e dependente do registro dele.¹²

O Tribunal de Contas foi criado sem ter sede. Instalado temporariamente em 2 de janeiro de 1947, na Sala de Despacho do Palácio do Leões. Participaram da primeira sessão o interventor Saturnino Belo e os recém-nomeados juízes, Humberto Pinho Fonseca, Celso Ribeiro de Aguiar e Cícero de Neiva Moreira.

Segundo Maranhão (2017), para que o TCE iniciasse de fato suas atividades, era necessário que tivesse sede e servidores. Desse modo, o Interventor cedeu o casarão de nº 22, da Praça de São João, localizada em São Luís do Maranhão, e alguns servidores de outros órgãos e secretarias estaduais foram postos à disposição.

Por meio do Decreto-Lei nº 1.545, de 26 de julho de 1947, criou-se o quadro próprio do TCE, estruturado em Secretaria, Seção de Despesa, Seção de Receita, Seção de Tomada de Contas e Portaria. A partir de então, os servidores cedidos foram incorporados ao quadro da Corte de Contas.

Por meio da Lei Estadual nº 3086, de 15 de outubro de 1970, foi implementada, no Tribunal de Contas do Estado, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios maranhenses, envolvendo suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e, ainda, as Câmaras municipais. Porém, o TCE não dispunha de servidores capacitados e nem estrutura física adequada pra executar tais atribuições. Foi necessário alugar um prédio e nomear alguns contadores, advogados e engenheiros civis para exercerem essas atividades, inerentes ao controle externo (MARANHÃO, 2017, p. 57).

Ainda Maranhão (2017), o Tribunal de Contas do Estado, com o apoio do então governador Pedro Neiva de Santana, constituiu um grupo de trabalho com técnicos capacitados e passou a receber e analisar, de forma rigorosa, as prestações de contas dos prefeitos e presidentes da Câmara. Segundo o mesmo autor, aqueles municípios, cujas contas foram desaprovadas, tiveram, como primeiras punições, a suspensão de repasse do ICM.

¹² MARANHÃO. Decreto-Lei Nº 1.434 de 30 de dezembro de 1946. Extingue o Departamento Central de Contabilidade (D.C.C.), cria o Tribunal de Contas e a Contadoria Central e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Maranhão, Poder Executivo, São Luís, 30 dez. 1946.

Essa iniciativa foi comentada na página 1 do jornal do Maranhão, de 15 de agosto de 1971:

Naturalmente que essa atitude do Governador não está sendo bem vista por muitos Deputados, escudos que são dos senhores Prefeitos, nas horas mais graves. Para o Deputado interessa defender o prefeito certo ou errado, porque assim estará defendendo os seus votinhos. É óbvio. Cabe, entretanto, ao Governador e ao Tribunal de Contas procurar evitar ingerências desses Deputados junto ao Grupo de Trabalho, com outros interessados, dando o prestígio e a segurança que aqueles bravos técnicos necessitam, porque muitos tentarão conturba-los.¹³

Ainda Maranhão (2017), as ações de controle externo das contas municipais pelo Tribunal de Contas do Estado foram interrompidas em 1981, com a criação do Conselho de Contas dos Municípios, e retomadas em 1993, com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios.

Após a implementação da Constituição Federal de 1988, caracterizada pela redemocratização do país, uma nova página começa a ser escritora perante os Tribunais de Contas. Segundo a “Constituição Cidadã”, estabelece de forma clara as atribuições dessas Cortes, entre os artigos 70 a 75.

O poder de fiscalização destas Cortes aumentou com a implementação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos aos gastos públicos de cada ente federativo brasileiro.

Hoje, o Tribunal de Contas do Maranhão fica localizado na Avenida Carlos Cunha, no bairro do Calhau, em São Luís do Maranhão. Para ampliar as estruturas, atendente as necessidades da casa, foi inaugurado em 2018 o prédio-anexo, abrigando os setores de Tramitação Processual (CTPRO); a Escola Superior de Controle Externo (EXCEX); a Superintendência de Tecnologia da Informação (SUTEC); e, o Memorial do Tribunal de Contas.

¹³ GOVERNADOR aperta prefeitos. Jornal do Maranhão, São Luís, p. 1, 15 agosto de 1971.

6.1.3 Das atribuições Constitucionais

Tais atribuições estão depositadas na Lei nº 8.258¹⁴, de 06 de junho de 2005, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e dá outras providências.

Esta lei orgânica é composta por 1 artigo e seus 31 incisos, tendo como seu conteúdo a atuação da Corte de Contas Maranhense perante a fiscalização e controle externo exercidas dentro do Estado.

Vale salientar que o Tribunal de Contas Estadual é órgão do Poder Legislativo, mas não subordinado ao mesmo, mantendo seu caráter fiscalizador do erário público sobre os Deputados da Assembleia Legislativa.

6.2 Sobre o Módulo CESMA – Censo Eletrônicos dos Servidores do Maranhão

O Módulo CESMA (Censo Eletrônico dos Servidores do Maranhão) foi elaborado pelo Tribunal de Contas do Maranhão como ferramenta de controle externo. Seu objetivo é identificar o número exato dos servidores públicos administrativos maranhenses.

É importante ressaltar que este Módulo foi o primeiro de três estágios a serem aplicados pelo TCE/MA.

O segundo Módulo, denominado Folha de Pagamento, entrou em operação em setembro de 2018. Seu objetivo é analisar os valores direcionados ao pagamento do quadro de pessoal. Deste modo, é possível saber se o dinheiro destinado ao quadro funcional coincide com o número de servidores declarados.

O terceiro Módulo, chamado Admissão, é destinado às formalidades legais. Nele, os entes jurisdicionados são obrigados a declarar leis da criação de cargos, do número de cargos, das atribuições destes cargos, da renumeração, da banca avaliadora, do edital do concurso, a prova em si, a lista de aprovados e das nomeações no DOE (Diário Oficial do Estado). Dos terceirizados, os contratos vigentes.

¹⁴ MARANHÃO. Lei nº 8.258 de 06 de junho de 2005. Dispõe sobre Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Maranhão, Poder Executivo, São Luís, 07 de junho de 2005.

Neste trabalho será abordado somente o Módulo CESMA. O Módulo Folha de Pagamento, sistema aplicado recentemente, não possui dados suficientes para analisar sua eficácia. Já o Módulo Admissão será aplicado somente em 2019, sem data definida.

Deste modo, vale frisar as prerrogativas legais sobre determinado Censo, assim como os objetivos almejados pelo mesmo.

6.2.1 Prerrogativas Legais

Tendo sua criação através da Instrução Normativa TCE/MA Nº 51, de 11 de outubro de 2017, sendo publicada no DOE em 30 de outubro de 2017, o CESMA traz consigo em seu preâmbulo:

Dispõe sobre a realização do Censo Eletrônico de servidores dos órgãos e entes da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios (CESMA) e dá outras providências.

Logo, o Censo Eletrônico dos Servidores do Maranhão surge através da necessidade do Tribunal de Contas em realizar, de maneira eficaz, o controle de gastos referente ao quadro de pessoal dos entes municipais e estadual. Deste modo, foi estabelecido a criação de um novo sistema de banco de dados, contendo informação de todos os agentes públicos dos entes sujeitos a prestarem contas.

Antes do CESMA, as fiscalizações realizadas pelo TCE-MA ocorriam via análise documental física ou digitalizada, de modo anual. Os entes, durante uma vez ao ano, eram obrigados a declarar suas contas, enviando uma série de formalidade documental, demonstrando quantos colaboradores realizam suas atribuições, seus cargos, funções e folha de pagamento.

Entretanto, este mecanismo não refletia, de modo consistente, a verdadeira situação fiscal estadual. Ao longo dos anos, foram identificadas diversas irregularidades perante o orçamento público, revelando verdadeiro descaso dos gestores ao erário. Em alguns casos, os entes comprometiam além dos 60% do orçamento destinado a folha de pagamento de pessoal, negligenciando totalmente o artigo 19, incisos II e III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale salientar o crescimento constante das denúncias referentes ao quadro de pessoal. É extremamente comum verificar denúncias originárias das Prefeituras

Municipais, ao identificarem abusos do poder público das gestões passadas, sendo reportadas ao Tribunal de Contas do Estado. Estas denúncias geralmente englobam: a acumulação irregular de cargos, renumeração não compatível com o cargo exercido, cargos sem lei preexistente, nomeação ilegal de servidor (sendo este nem participou do processo seletivo), servidores fantasmas, entre tantos outros.

Por consequência, o TCE-MA começou a rever suas estratégias perante fiscalização. Para alcançar os objetivos estabelecidos pela casa, era necessário a criação de um novo sistema de controle, sendo este mais eficiente, prático, mantendo-se sempre atualizado perante o quadro funcional do Maranhão.

Tal sistema possibilita a rápida identificação de irregularidades perante o erário público, estabelecendo assim medidas corretivas e punitivas, de acordo com o caso analisado. Sendo atualizado mensalmente, é possível verificar a existência de discrepâncias ao longo do ano, na folha de pagamento.

Esta necessidade de reformulação é vista no corpo da Instrução Normativa TCE-MA Nº 51, onde afirma:

CONSIDERANDO a necessidade de **aprimorar procedimentos e práticas de controle externo**, de forma a possibilitar respostas célebre e efetiva às demandas da sociedade civil, observado os princípios constitucionais aplicáveis À administração pública, em especial, da efetividade, da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia;
CONSIDERANDO **as inovações tecnológicas que possibilitam o armazenamento de dados em meio eletrônico**, bem como o seu envio na Rede Mundial de Computadores – Internet, agilizando os processos e garantindo efetividade, nos termos dispostos no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal¹⁵;
CONSIDERANDO que a realização do **Censo Eletrônico permitirá a construção de um banco** de dados para ações efetivas de diversos procedimentos de Controle Externo deste Tribunal
CONSIDERANDO, que o armazenamento das informações obtidas pelo CESMA será uma ferramenta gerencial das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado Maranhão (**grifo nosso**);

Já sobre os entes sujeitos a prestarem contas perante o Tribunal, o artigo 51, inciso III, da nossa Constituição Estadual, estabelece:

Art. 51. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Maranhão, ao qual compete:
III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as

¹⁵ Determinado inciso afirma: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, excetuadas as nomeações para provimento de cargos em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhoras posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Ainda sobre os entes, o artigo 1º da Instrução Normativa TCE-MA Nº 51 reafirma os argumentos prestados no artigo 51 da nossa Constituição Estadual:

Art. 1º Todos os órgãos da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios estão obrigados a disponibilizar ao Tribunal de Contas por meio de dados eletrônicos e de documentos informações cadastrais do seu quadro de pessoal **(grifo nosso)**.

Deste modo, fica evidente que todos os Prefeituras e seus órgãos, o Governo do Estado e seus órgãos, os Poderes Legislativo e Judiciário e seus respectivos órgãos, assim como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista são obrigados a declarar seu quadro funcional.

Já o artigo 2º desta Instrução Normativa estabelece os meios no qual os entes irão disponibilizar suas informações sobre seus colaboradores. Seu texto diz:

Art. 2º As informações a que se refere o art. 1º desta Instrução Normativa serão disponibilizadas ao Tribunal em formato eletrônico, por meio da Rede Mundial de Computadores, internet, por intermédio do Sistema de Acompanhamento de Atos de Pessoal, módulo CESMA
Parágrafo único. Para efeitos desta Instrução Normativa são **considerados elementos de fiscalização, os dados, as informações e os documentos que atestam e comprovam o vínculo do servidor, empregado público, agente público ou prestador de serviços com a Administração Pública (grifo nosso)**.

Isto significa que, de acordo com as exigências do TCE-MA, os entes só podem disponibilizar os dados exigidos através do sistema CESMA, via internet. Vale frisar o destaque do parágrafo único do artigo 2º. Não apenas a quantidade dos agentes públicos, o controle exige saber todos os caminhos que levaram a autorização da contratação ou nomeação dos mesmos. Tendo como exemplo os servidores estatutários, o controle exige o projeto de lei da criação do cargo, a banca examinadora, o edital, a lista de aprovados, se estes aprovados atendem os pré-requisitos do cargo, e da nomeação, tendo seu nome divulgado no DIE.

Já o artigo 3º estabelece quem pode acessar o CESMA. O texto diz:

Art. 3º A utilização do módulo CESMA para envio de elementos de fiscalização será **de acesso restrito aos servidores cadastrados pelos órgãos da administração pública estadual e municipal, em exercício nas unidades de pessoal, bem como nas unidades gestoras de previdência pública e nos órgãos da administração pública estadual ou municipal responsáveis pela gestão da folha de pagamento de pessoal (grifo nosso).**

Ou seja, somente pessoal autorizado pelos entes, cadastrados no CESMA, em exercício nas unidades de pessoal ou folha de pagamento de pessoal, podem enviar os dados.

Já o artigo 5º afirma que, somente a portaria da Presidência do Tribunal de Contas definirá o prazo de envio informações ao módulo CESMA. A data estabelecida pela Presidência para os ativos municipais ocorreu entre 01 dezembro a 28 de fevereiro de 2017; para os inativos, entre 01 de março até 30 de março.

Para os inadimplentes, seu parágrafo único estabelece que estes entes serão sujeitos a aplicação de sanções administrativas previstas em lei e a multa de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por cada elemento de fiscalização não declarado.

Já o artigo 2º desta Instrução Normativa estabelece conteúdo sobre apreciação das informações dos seus colaboradores. Seu texto dita:

Art. 6º Os atos enviados por meio do CESMA **sofrerão uma apreciação preliminar, a partir de parâmetros previamente definidos, para identificação de inconsistências ou omissões no lançamento dos dados.**

§ 1º **Os atos considerados inconsistentes** pela crítica preliminar da Unidade Técnica de Controle Externo responsável pela validação das informações **serão devolvidos aos responsáveis pelo encaminhamento das informações** do ato, por meio do Módulo CESMA, **para saneamento das falhas identificadas pela Unidade Técnica e posterior reenvio ao Tribunal;**

§ 2º O prazo de saneamento das informações será de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, que começará após a notificação eletrônica, via e-mail, do responsável pelo envio dos elementos de fiscalização;

§ 3º Em caso fortuito ou de força maior, desde que devidamente justificado e comprovado o evento, a Unidade Técnica responsável pela análise preliminar poderá conceder novo prazo de até 10 (dez) dias;

§ 4º **Não atendidas às ocorrências identificadas pela Unidade Técnica as informações serão automaticamente devolvidas ao responsável pelo envio das informações coma respectiva baixa no módulo CESMA;**

§ 5º Em casos de contumácia do responsável pelas informações em **não responder as notificações** do Tribunal de Contas, a Unidade Técnica **representará o gestor ou servidor público para aplicação das penalidades cabíveis, incluindo a multa de valor de R\$ 600,0 (seiscentos reais) por cada notificação que não for respondida nos moldes estabelecidos nesta Instrução Normativa, sem prejuízo de inspeção “in loco” e auditorias das folhas de pagamento;**

§ 6º O responsável poderá apresentar justificativas, no prazo estabelecido no § 2º deste artigo, por meio eletrônico, quando não concordar com os termos de notificação encaminhada pela Unidade Técnica responsável pela validação das informações (**grifo nosso**).

Fica evidenciado quaisquer informações prestadas serão sujeitas a apreciação e validação da Unidade Técnica de Controle Externo responsável. Caso não seja validade, tais informações serão reencaminhadas para o ente originário, sujeitas a correções. Na possibilidade da não declaração das informações exigidas, o ente sofrerá penalidades previstas em lei, além de R\$ 600,00 por ato não declarado, em concordância com o artigo 5º, parágrafo único desta Instrução Normativa.

Vale destacar que o Módulo CESMA foi a primeira etapa do processo da criação do banco de dados dos agentes públicos estaduais do Maranhão. A segunda etapa, o Módulo Folha de Pagamento, tem como objetivo equiparar os valores destinados ao pagamento dos agentes coincide pela quantidade de colaboradores, sempre visando o teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caso seja identificado uma discrepância entre a quantidade de agentes e o valor pago pelas funções exercidas pelos mesmos, os entes responsáveis serão notificados, estabelecendo, assim, uma auditoria in loco, realizado pelo Tribunal de Contas.

O mesmo vale caso o valor destinado para o pagamento do quadro de pessoal ultrapasse o orçamento previsto de 60% do ente Municipal ou Estadual, entrando em conflito com a Lei Complementar nº 101/2000.

Como Módulo Folha de Pagamento começou a ser aplicado recentemente, nos primeiros dias de setembro deste ano de 2018, o mesmo não acumulou dados suficientes para sua análise científica consistente. Por consequência, este trabalho se limitará ao primeiro Módulo, CESMA.

6.2.2 Quadro-resumo

Este quadro-resumo tem como objetivo resumir todas as informações cruciais do Módulo CESMA em apenas uma tabela. Deste modo, é fácil compreender, em poucas palavras, a verdade extensão do sistema

Quadro 3 – Quadro-resumo do Módulo CESMA

Objetivos do CESMA	Através da criação de um banco de dados, estabelecer o controle efetivo sobre o quadro funcional do Estado do Maranhão; Impedir a má gestão do erário público, tendo em vista as exigências da LRF.
Aonde declarar as informações?	Via internet, sistema CESMA
Quem deve declarar?	Todos os entes da administração direta, indireta e funcional de quaisquer dos Poderes do Estado e do Municípios.
Etapa de testes	03 a 25 de novembro de 2017
Etapa de realização do Censo	Ativos municipais: 01 de dezembro a 28 de fevereiro Inativos Municipais: 01 de março a 30 de março
Consequências para os entes atrasados	R\$ 600, 00 por ato não declarado; Auditoria e fiscalização in loco em 2018; Impossibilidade de prestar contas e obter certidões; Afastamento da autoridade administrativa.

Fonte: Autor (2018)

7 RESULTADO DA PESQUISA

Os resultados das informações coletadas serão despostas a seguir. Sua lógica cronológica segue uma estrutura semelhante àquela prevista no Apêndice 1 deste trabalho.

7.1 Do número de entes sujeitos a declaração do CESMA

De acordo com o artigo 1º da Instrução Normativa TCE/MA Nº 51/2017, todos os órgãos da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios estão obrigados a disponibilizar ao Tribunal de Contas, por meio de dados eletrônicos e de documentos informações cadastrais do seu quadro de pessoal.

Logo, são obrigados a declarar o governo do Estado e seus órgãos, todas as prefeituras e seus órgãos, a Assembleia Legislativa e seus órgãos, a câmara dos vereadores e seus órgãos, o poder judiciário e seus órgãos e a administração indireta.

Deste modo, 480 (quatrocentos e oitenta) entes jurisdicionados estiveram sujeitos a prestarem seu quadro de pessoal.

7.2 Dos agentes públicos declarados

De acordo com os gestores responsáveis pelo CESMA, os agentes públicos a serem declarados foram:

- Ativos: Agentes Administrativos, sejam eles servidores estatutários, empregados e temporários; assim como contratos a título precário, chamado de prestadores de serviços;
- Inativos: engloba os aposentados e os pensionistas.

Observação: Sobre os inativos, somente aqueles que possuem Regime Próprio de Previdência são obrigados a declarar, totalizando 46 entes jurisdicionados no Maranhão.

7.3 Da etapa de testes

Segundo Cobra (2010), após determinar o problema-chave, ou seja, o que será avaliado pelo teste, deve-se determinar uma metodologia para o teste de conceito, definindo assim, o tipo de amostragem e fixando-se o tamanho das amostras. Ainda sobre o autor, devem-se elaborar questionários e promover uma pesquisa-piloto, onde será avaliado se o questionário absorve as informações necessárias, o que permite realizar alterações no questionário antes do trabalho de campo.

Assim, esta etapa tem como objetivo identificar quais problemas o sistema poderia apresentar, sejam eles técnicos, de comunicação, de upload de dados, do layout da página web, até mesmo possíveis invasões hackers.

De acordo com os registros internos da Corte de Contas Maranhense, sua realização ocorreu entre os dias 03 a 25 de novembro de 2017, tendo participação de 10 entes federativos.

Estes dados foram reforçados, de acordo com a entrevista qualitativa realizada pelos gestores responsáveis do CESMA.

7.3.1 Dos problemas identificados na etapa de testes

Os problemas identificados pelos gestores foram:

- Poucos entes participaram na etapa de testes;
- Por consequência da baixa participação, não foi possível mensurar como os servidores eletrônicos iriam reagir em situações que exigem tráfego volumosos de dados;
- Sobre os entes participantes, foram identificados: ausência de um banco de dados eficiente; ausência de documentações sobre seus agentes (como nome, CPF, cargo), comprometendo diretamente seu próprio conhecimento perante seu quadro funcional, demonstrando que estes não sabiam, de fato, quantos agentes públicos trabalhavam em seu nome.

7.4 Sobre o treinamento destes entes na Escola Superior de Controle Externo – EXCEX

Neste subtópico será explicado um pouco sobre a EXCEX, assim como sua contribuição para a capacitação dos entes jurisdicionados em relação ao Módulo CESMA.

7.4.1 Sobre a EXCEX

A Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado Maranhão foi criada pela Lei Estadual nº 8.258, de 6 de junho de 2005, Lei Orgânica do TCE/MA, com a finalidade de implementar as políticas, diretrizes e planos de ação do Instituto de Estudos e Pesquisas do Tribunal, ao qual estava vinculada, tendo como objetivo o planejamento e controle das ações de treinamento e aperfeiçoamento dos membros e do corpo técnico do Tribunal.

A instituição da Escola de Contas figurou um marco importante no processo de modernização do Tribunal, pois permitiu a sistematização das atividades educacionais representadas pelas ações de capacitação.

Segundo MARANHÃO (2017, p.111), a Escola de Contas é destinada, também, para a realização de ações educativas voltadas ao público externo, com o fim de contribuir para a efetividade do controle e a promoção da cidadania, além de estimular a participação ativa no estabelecimento e na implementação de convênios e acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, a serem firmados pelo Tribunal com órgãos e entidades que tenham, por objeto, treinamento e desenvolvimento de pessoas.

Coube a Portaria TCE/MA nº 342, de 4 de março de 2013, a regulamentação da organização e das normas de funcionamento da Escola de Contas, agora, denominada Escola Superior de Controle Externo (EXCEX).

7.4.2 Sobre o treinamento dos entes jurisdicionados

O papel da Escola de Contas mediante censo é capacitar os representantes dos entes jurisdicionados no manuseio do Módulo CESMA.

Deste modo, foi repassado aos entes os objetivos do censo, sua instrução normativa, seu corpo jurídico, dos prazos e das penalidades.

Observação: Os entes jurisdicionados, além da Escola de Contas, tinham outros meios de comunicação, mantendo o intuito de solucionar qualquer dúvida perante o Módulo CESMA. Seja pessoalmente, por telefone ou e-mail, o Tribunal manteve uma equipe durante este período dedicada exclusivamente para prestar esclarecimentos do programa. Os atendimentos ocorriam durante a semana, das 08:00 as 14:00.

7.4.3 Sobre as turmas realizadas

Segundo informações obtidas pela SUTEC (Superintendência de Tecnologia de Informação), por meio da EXCEX, foram prestadas 12 turmas, fazendo-se presente 536 participantes. Ao todo, houve participação de 98% dos entes jurisdicionados.

7.5 Sobre a aplicação do módulo CESMA

7.5.1 Prazo de entrega

O Tribunal de Contas do Maranhão estabeleceu as seguintes datas do Módulo CESMA:

- Ativos municipais: 01 de dezembro de 2017 a 28 de fevereiro de 2018;
- Inativos municipais: 01 de março de 2018 a 30 de março de 2018.

7.5.2 Dos entes que declaram dentro do prazo de entrega

De acordo com as informações coletadas na SUTEC, 343 entes federativos declararam dentro do prazo estabelecido.

7.5.3 Dos entes que declararam após o prazo de entrega

A SUTEC divulgou que 91 entes jurisdicionados enviaram suas respectivas prestações após a data limite. Para estes, foi estabelecido multa de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por ato não declarado (exemplo: se 10 servidores não foram

declarados dentro do prazo, significa dizer que 10 atos não foram declarados). Vale ressaltar que o sistema será liberado para estes mediante pagamentos das penalidades aplicadas.

Observação: É obrigado todos os entes jurisdicionados declararem seu quadro de pessoal. Para aqueles que passaram do prazo, o sistema é bloqueado, tendo sua liberação decorrente ao pagamento da multa.

7.5.4 Dos entes que ainda não declararam seu quadro funcional

Até o término da pesquisa, datado em 02/12/2018, 35 câmaras municipais não enviaram as informações dos seus servidores ativos e 11 entes não enviaram as informações dos seus servidores inativos. Logo, o total é representado por 46 entes jurisdicionados inadimplentes pelo Tribunal de Contas do Maranhão.

7.6 Sobre as dificuldades encontradas durante a aplicação do Módulo CESMA

7.6.1 Das dificuldades identificadas nos entes federativos

Segundo os gestores do CESMA, os problemas constatados abrangem desde a falta de técnicos capacitados para o manuseio de sistemas informatizados até ausência de situação funcional, isto é, os entes jurisdicionados não sabem exatamente quantos colaboradores trabalham em seu nome.

Da mesma forma, foi identificado que vários municípios sequer não possuem o número do CPF dos seus servidores, dos seus cargos exercidos, muito menos a lei criadora destes cargos, sendo ausentes nomes dos aprovados pelo concurso e a nomeação dos mesmos, divulgadas no DOE.

Abarcando mais informações, os entes jurisdicionados não sabem ao certo quantos agentes acumulam cargos de maneira legal ou irregular, muito menos tem o controle das suas respectivas renumerações.

De acordo com levantamento realizado pelos auditores do Tribunal de Contas do Maranhão, grande parte dos entes utilizam planilhas Excel como principal ferramenta de controle, ignorando completamente sistemas nativos para desempenhar determinada atividade. Inclusive, foi salientado que, tal gerenciamento, além de ser realizado de maneira manual, é mal executado.

7.6.2 Das dificuldades encontradas pelo Tribunal de Contas do Maranhão

Para o Analista da SUTEC, o principal problema foi responder todas as dúvidas a respeito da utilização do sistema em tempo hábil, principalmente nos últimos dias dentro do prazo.

Estas informações entram em concordância com as informações prestadas pelos gestores responsáveis, revelando o despreparo dos entes jurisdicionados diante de sistemas informatizados, assim como a capacitação deficitária dos seus agentes em executar determinadas atribuições.

A falta de agentes capacitados pelos entes federados somados a desorganização resulta na não compreensão do uso do sistema.

7.7 Dos objetivos do CESMA

Segundo o gestor responsável pela UTCEX 2 (Unidade Técnica de Controle Externo 2), setor ajuizado pelo monitoramento do Módulo CESMA, foi enfático ao afirmar que determinado censo foi além das expectativas do Tribunal de Contas. Segundo ele, eram esperados uma média de 30% dos inadimplentes. Entretanto, o índice de inadimplência alcançou somente 9,6% (ou seja, 46 entes jurisdicionados). De acordo com o gestor, uma verdadeira conquista alcançada pelo Tribunal.

Desta forma, foi possível esclarecer a real situação do quadro funcional de 90% dos entes jurisdicionados.

7.8 Das expectativas futuras

Segundo a SUTEC, um ponto a ser aprimorado são alterações no layout do recebimento dos dados, de forma que fique adaptável as diferentes realidades de cada ente jurisdicionado. Ainda, é necessário aprimorar a equipe de atendimento do Tribunal, com intuito de diminuir o tempo de resposta às dúvidas.

Já os auditores da UTCEX 2 relatam o aprimoramento da comunicação entre o Tribunal de Contas e os entes jurisdicionados. Uma das soluções propostas é transformar a página web da Corte de Contas numa via que possibilite trocas de informações constantes, em tempo real, sobre ferramentas atualizadas destinadas ao controle de pessoal.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem como problemática identificar a eficácia do Módulo CESMA como ferramenta de controle externo.

Este censo, elaborado pelo Tribunal de Contas do Maranhão, retrata o momento de modernização desta Corte, abandonando ferramentas e métodos antiquados para sistematizados.

Buscando responder esta problemática supracitada, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Questionar as instruções normativas do CESMA, verificando seus objetivos correspondem a uma ferramenta de controle externo;
- Identificar os entes jurisdicionados, ou seja, aqueles obrigados pela lei a prestarem declarações sobre seu quadro de pessoal;
- Identificar quais agentes públicos serão declarados ao Módulo CESMA;
- Identificar os problemas internos destes entes durante a prestação de contas;
- Identificar quantos entes declararam seus dados, assim como aqueles que não prestaram diante do Módulo CESMA;
- Identificar a veracidade das informações declaradas;

Deste modo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, previstas no Apêndice A, aos três gestores responsáveis pelo censo.

Sobre as funções do Módulo CESMA, foi verificada sua Instrução Normativa TCE/MA nº 51/2017. Segundo seu corpo normativo, composto por 11 artigos, dispostos em 5 capítulos, descreve todas as etapas do censo. De acordo com as informações já citadas no Capítulo 7, determinado atende todas as prerrogativas de um sistema de controle externo.

Em relação aos entes jurisdicionados, segundo o art. 1º da Instrução Normativa TCE/MA nº 51/2017, todos os órgãos da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios estão obrigados a disponibilizar ao Tribunal de Contas por meio de dados eletrônicos e de documentos informações cadastrais do seu quadro de pessoal. Estas informações foram reforçadas pelas entrevistas entre os três gestores.

No que tange nas dificuldades internas dos entes jurisdicionados, foi constatado a ineficiência do controle interno, somado a desorganização crônica existente dentro do Maranhão. Como relatado anteriormente, a maioria dos entes federados maranhenses realizam controle de pessoal via planilha Excel. Este sistema, além de ser inadequado, levando em consideração a amplitude do quadro funcional público, é ministrado por agentes sem perícia técnica.

Outro problema identificado direciona a ausência de informações importantes em relação ao quadro funcional. Referências na identificação dos seus agentes administrativos (CPF e RG, por exemplo) foram perdidas, assim como é desconhecido o cargo que determinados agentes ocupam.

Informações referentes a criação dos cargos já ocupados por agentes, a sua lei de criação, da banca avaliadora, do edital, das provas, das aprovações e lista de nomeação foram perdidas em meio a desorganização. Deste modo, paira uma pergunta: será que a folha de pagamento destinada ao pagamento de pessoal coincide com o número de servidores vigentes? Se não for, para onde foi este dinheiro?

Em relação a prestação de contas, 434 entes declararam seu quadro de pessoal. Destes, 91 declararam após a data limite do Módulo CESMA, pagando penalidade de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por ato não declarado. Porém, meses depois ao término do censo, 46 entes permanecem com pendência diante ao Tribunal de Contas.

Sobre a veracidade dos dados, auditorias foram realizadas, buscando inconsistências, irregularidades e ilegalidades. As informações aprovadas foram depositadas no banco de dados, já aquelas contendo erros foram notificadas, sendo assim refeitas pelos entes de origem, de acordo com as exigências do Tribunal. É importante afirmar que, o CESMA preenche apenas 1/3 das informações desejadas pelo TCE/MA. As demais lacunas serão preenchidas ao longo da aplicação dos demais módulos.

Sobre a análise final, os gestores entrevistados foram unânimes ao descreverem o sucesso do censo, indo além das expectativas prevista. De acordo com o gestor da UTCEX 02, setor responsável pelas diretrizes do sistema, eram previstos 30% de inadimplentes (140 entes, aproximadamente). Entretanto, apenas 46 entes permanecem com pendência, representando apenas 9,6% de inadimplentes.

Através das análises descritas até o momento, é seguro afirmar a eficácia positiva do Módulo CESMA como ferramenta de controle externo.

É importante ressaltar que, após análise das informações coletadas, possíveis problemáticas vinculadas a temática deste trabalho foram identificadas, surgindo a necessidade de realizar pesquisas posteriores.

Esta necessidade surge através da constatação empírica da desorganização e ineficiência do controle interno dos entes jurisdicionados.

Este fato revela a má administração dos seus gestores, demonstrando um verdadeiro descaso diante orçamento público. É um problema crônico, identificado em praticamente todos os entes federativos maranhenses. A origem deste problema merece ser debatida, estudada e questionada.

Outra linha de pesquisa pode ser direcionada ao Tribunal de Contas do Maranhão. O prosseguimento desta pesquisa, aplicando-a aos futuros Módulos, é de suma importância para constatar a eficiência do controle de pessoal realizada pela Corte de Contas Maranhense.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo – SP: Método, 2017.
- ALMEIDA, Marcelo Cavalcante. **Auditoria: um curso moderno e completo**. São Paulo – SP: Atlas, 2007.
- BORGES, C.; SÁ, A. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo – SP: Editora Forense, 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em: nov. 2018.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: nov. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm> Acesso em: nov. 2018.
- CARRANZA, Giovanna. **Administração Geral e Pública: Para concursos de Analista e Técnico**. Salvador - BA: JusPODIVM, 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo – SP: Atlas, 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral Da Administração**. Barueri – SP: Manole Ltda, 2014
- COBRA, Marcos. **Administração de marketing**. Rio de Janeiro – RJ: Elsevier, 2010.
- DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo - SP: Cengage Learning, 2014;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro – RJ: Forense, 2018.
- GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D.T. **Métodos de pesquisa**. Rio Grande do Sul – MS: Editora da UFRGS, 2009.
- GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: RAE, v. 35, p. 20-29, maio/junho. 1995.
- Lacombe, Francisco. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo - SP: Saraiva, 2009.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. São Paulo – SP: Didática, 1990/1991.

MARANHÃO. **Instrução Normativa TCE/MA nº 51**, de 11 de outubro de 2017. Dispõe sobre a realização do Censo Eletrônico de servidores dos órgãos e entes da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios (CESMA) e dá outras providências. Disponível em: <ftp://ftp.tce.ma.gov.br:10021/pub/CESMA/IN51.pdf> Acesso em: nov.2018

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: 70 anos de história**. São Luís – MA: Gráfica e Editora Santa Cruz, 2017.

MATIAS, José Pereira. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo – SP: Atlas, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo – SP: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo – SP: Malheiros, 2016.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo – SP: Editora Malheiros, 2015.

MINAYO, Mara Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2002.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Geral e Pública: para Auditor-Fiscal da Receita Federal e Auditor-Fiscal do Trabalho**. São Paulo – SP: Método, 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF: Teoria e Questões**. Rio de Janeiro – RJ: Elsevier, 2013.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese apresentada no Curso de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 1997.

RIBEIRO, O.; RIBEIRO, J. **Auditoria Fácil**. São Paulo – SP: Saraiva, 2012.

SCHUITZ, Glauco. **Introdução à gestão de organização**, 1ª edição. Porto Alegre - MS Editora da UFRGS, 2016

SILVA, Reinaldo Oliveira da. **Teorias da administração**. São Paulo - SP: Pearson, 2013.

SOUZA, Renato Santos de. **A condição organizacional: o sentido das organizações no desenvolvimento rural**. Santa Maria - MS: Ed. da UFSM, 2012.

TRIVIÑOS. Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS GESTORES RESPONSÁVEIS PELO MÓDULO CESMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTA

SOBRE OS GESTORES

1. Nome, Profissão e Cargo desempenhado no Tribunal de Contas do Maranhão

ANTES DO MÓDULO CESMA

2. A partir de qual momento o Tribunal de Contas tomou conta do conhecimento da necessidade de estabelecer um banco de dados informatizado perante o quadro funcional do Maranhão?
3. Antes da implementação do Módulo CESMA, como era realizado a coleta de dados perante o quadro funcional?

DOS ENTES JURISDICIONADOS

4. Quais entes federados maranhenses são obrigados a declarar seu quadro de pessoal?

DOS AGENTES DECLARADOS

5. Quais agentes públicos serão declarados ao Módulo CESMA pelos entes jurisdicionados?

DA CAPACITAÇÃO DOS ENTES

6. Quantos entes participaram na etapa de testes?
7. Quais problemas foram identificados durante a implementação do sistema-teste?

DA ESCOLA DE CONTAS

8. Quantas turmas na Escola de Contas destinadas ao Módulo CESMA foram realizadas?
9. Teve a participação de todos os entes?

DURANTE A APLICAÇÃO DO CESMA

10. Quantos entes declararam dentro do prazo do CESMA?
11. Quantos entes declararam depois?
12. Hoje, existe algum ente com pendências no CESMA

DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELO TRIBUNAL DURANTE O CENSO

13. Quais foram as principais dificuldades encontradas pelos entes ao declararem seu quadro funcional?
14. Quais as dificuldades enfrentadas pelo TCE durante a coleta de dados?

DOS OBJETIVOS

15. O Módulo CESMA atingiu os objetivos almejados?

DAS EXPECTATIVAS FUTURAS

16. Na sua opinião, o que poderia ser melhorado caso um novo senso seja implementado nos moldes do Módulo CESMA?

ANEXO A – DAS IMAGENS DO CESMA (CADASTRO ENTE JURISDICIONADO)

SIGER - Autenticação

93743098407

.....

Entrar **Esqueci Minha Senha**

Cadastrar Responsável ou Gestor

Cadastrar Advogado ou Procurador de Gestor

Estrutura Certidão Siger Reenvio Documentos IN N°35 Alterada Contato

SIGER - Informe o seu CPF

*CPF Apenas Números

Continuar **Cancelar**

SIGER - Informe os Dados da Gestão

Ente Clique aqui para buscar ente.

Unidade Clique aqui para buscar unidade.

Responsabilidade Clique aqui para buscar responsabilidade.

Continuar **voltar**

MARANHÃO
TRIBUNAL DE CONTAS

SIGER - Preencha a Ficha Cadastral

Dados Pessoais

*Nome:

Dados do Mandato

Ente:

Unidade: **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE AÇAILANDIA**

Responsabilidade: **Usuário CESMA**

Cargo:

Data Posse:  Data Inicio: 

Ato Nomeacao:

MARANHÃO
TRIBUNAL DE CONTAS

SIGER - Upload de Documentos

Os campos assinalados com (*) são de envio obrigatório.
Todos os comprovantes devem estar escaneados em formato PDF.

*Documento Identidade	<input type="text"/>	 Upload
*CPF	<input type="text"/>	 Upload
*Comprovante Residência	<input type="text"/>	 Upload
*Ato Nomeação(Gestor)	<input type="text"/>	 Upload
Carteira Profissional	<input type="text"/>	 Upload
Declaração Bens	<input type="text"/>	 Upload
Comprovação Pagamento Multa	<input type="text"/>	 Upload

As seis primeiras imagens representam o início do cadastro dos entes jurisdicionados no sistema.

ANEXO B – DAS IMAGENS DO CESMA (PRESTAÇÃO QUADRO DE PESSOAL)


(Sair) (Selecionar outro Mandato)


CPF:	Nome:	E-mail:	Ente:	Unidade:	Cargo/Função:
93743098407	USUARIO TESTE	johannsen_radamantys@hotmail.com	Indefinido	PREFEITURA MUNICIPAL DE INDEFINIDO	Chefe dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou de Órgão Autônomo

Inicio
Carregar
Carregar Estrutura Estadual
Visualizar

- Associação de CNPJ à responsabilidade
- Carregar Cargos e Normativos
- Carregar Servidores

Apresentação do Sistema

O Censo Eletrônico de Pessoal – CESMA tem como finalidade a coleta e armazenamento de dados relacionados aos Servidores Públicos Estaduais e Municipais dos órgãos e entes da administração direta e indireta, incluída as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A utilização desta ferramenta eletrônica é parte de um sistema maior, o de Acompanhamento de Atos de Pessoal - SAAP, que receberá informações referentes a pessoal ativo e inativo, folha de pagamento dos servidores ativos, atos relacionados aos concursos públicos e atos de admissão de pessoal. Sua utilização está regulamentada na Instrução Normativa nº 51/2017.


(Sair) (Selecionar outro Mandato)


CPF:	Nome:	E-mail:	Ente:	Unidade:	Cargo/Função:
93743098407	USUARIO TESTE	johannsen_radamantys@hotmail.com	Indefinido	PREFEITURA MUNICIPAL DE INDEFINIDO	Chefe dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou de Órgão Autônomo

Inicio
Carregar
Carregar Estrutura Estadual
Visualizar

Associar CNPJ à responsabilidade

CNPJs já Validados

Nenhum CNPJ validado

CNPJ
 Nome

CNPJs para Validação

Nenhum CNPJ para validação

Lista de Pendências

Nenhum CNPJ pendente

Lista de Invalidados

Nenhum CNPJ invalidado


(Sair) (Selecionar outro Mandato)


CPF:	Nome:	E-mail:	Ente:	Unidade:	Cargo/Função:
93743098407	USUARIO TESTE	johannsen_radamantys@hotmail.com	Indefinido	PREFEITURA MUNICIPAL DE INDEFINIDO	Chefe dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou de Órgão Autônomo

Inicio
Carregar
Carregar Estrutura Estadual
Visualizar

Carregar Estrutura de Cargos e Leis

Layout de Cargos e Normativos

Arquivo .CSV com os atributos separados pelo caractere “|” nesta ordem:

- * (1) Código do cargo - único no município e poder (inteiro sequencial)
- * (1) CNPJ (9999999999999999) - Apenas CNPJs previamente associados e validados na tela de "Associar CNPJ à responsabilidade"
- * (1) Nome (texto)
- * (1) Especialidade (texto)
- * (1) Requisitos (texto)
- * (1) Carga horária (número inteiro)
- * (1) Observação (texto)
- (1) Vaga ampla (número inteiro)
- (1) Vaga deficiente (número inteiro)
- (1) Vaga cota (número inteiro)
- (1) Tipo normativo (1, lei, 2, decreto, 3, outros)
- (1) Número da lei (número inteiro)
- (1) Ano da lei (inteiro 4 dígitos)
- (1) Data publicação (99/99/9999)
- (1) Meio de publicação (texto)

Layout de Servidores

Arquivo .CSV com os atributos separados pelo caractere “|” nesta ordem:

- * código do cargo – cadastrado na etapa anterior (número inteiro)
- * cnpj do cargo – cadastrado na etapa anterior (texto)
- * código da unidade – valor da tabela do TCEMA ⁽¹⁾ (número inteiro)
- * cpf (texto)
- * nome(texto)
- * matricula (texto)
- * regime (“1”: Civil, “2”: Militar)
- * salario (número decimal separado por “.”; Ex: 123456.78)
- * data de nomeação (99/99/9999)
- * ativo (“S”: sim, “N”: não)
- data da aposentadoria (99/99/9999)
- código do cargo no qual se deu o ato de inatividade - cadastrado na etapa anterior (número inteiro, **campo incluído apenas na remessa servidores de inativos**)
- cnpj do cargo no qual se deu o ato de inatividade - cadastrado na etapa anterior (texto, **campo incluído apenas na remessa servidores de inativos**)
- data de exclusão (99/99/9999) – Informar apenas nos casos de **exoneração, demissão ou cancelamento de aposentadoria**. Se o servidor/pensionista se enquadrar em um desses casos e não recebeu algum valor na folha de pagamento, ele não deve constar no arquivo.

(1): Dados disponíveis em: https://www4.tce.ma.gov.br/prestacao_contas/visualizarestrutura.zul Pesquisar por ente, em seguida clicar em “Identificadores TCE”, que todas as unidades e seus códigos serão exibidos.

*: Campos obrigatórios

Estas quatro imagens demonstram o cadastramento do quadro de pessoal. As duas últimas demonstram o código a ser usado pelo CESMA.