



CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS
PÚBLICAS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

SAGRES, MÓDULO DE PESSOAL

Um banco de dados como instrumento de auxílio às políticas públicas.

Pedro Barreto de Carvalho

RECIFE

2024



SAGRES, MÓDULO DE PESSOAL

Um banco de dados como instrumento para a formulação de políticas públicas.

Pedro Barreto de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação Profissional em Políticas Públicas, Mestrado Profissional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Erinaldo Ferreira do Carmo

RECIFE

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Carvalho, Pedro Barreto de.

Sagres, módulo de pessoal - um banco de dados como instrumento de auxílio às políticas públicas / Pedro Barreto de Carvalho. - Recife, 2024.

41 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas, 2024.

Orientação: Erinaldo Ferreira do Carmo.

Inclui referências.

1. Banco de dados; 2. Pessoal; 3. Despesa; 4. Políticas públicas. I. Carmo, Erinaldo Ferreira do. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

PEDRO BARRETO DE CARVALHO

**SAGRES, MÓDULO DE PESSOAL: um banco de dados como instrumento de
políticas públicas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas

Aprovado em: 31/10/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Erinaldo Ferreira do Carmo (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Arino e Carine, pela inspiração e estímulo para a busca do conhecimento como mola propulsora para evolução como ser humano.

Agradeço, igualmente, ao Tribunal de Contas e ao apoio recebido pelo Gabinete do Conselheiro Carlos Neves, pelo estímulo ao constante aperfeiçoamento profissional e pessoal objetivando o melhor retorno para a sociedade pernambucana.

Agradeço ao meu orientador, Professor Erinaldo, por sua sensibilidade, disponibilidade e visão de mundo humanizada que nos ensina não só o que é encontrado nos compêndios, mas também o que nos faz crescer como pessoas.

Agradeço, ainda, aos amigos Araken, Marcelo e Isídio pelas eternas paciência e disposição sem as quais não conseguiria tantas informações necessárias à conclusão deste trabalho.

Agradeço, por fim, a todos os professores e colegas do mestrado profissional em políticas públicas por compartilharem suas experiências visando a contribuição mútua para a conclusão desta pós-graduação.

RESUMO

Quais os dados relevantes existente no banco de dados do Sistema de Gerenciamento dos Recursos da Sociedade – SAGRES, módulo de Pessoal? Para responder a tal questão, o presente trabalho analisou o banco de dados abertos do referido sistema. Tais informações, dada a sua grande variedade, são atualmente utilizadas, principalmente, para o exercício do controle externo, mas que também podem auxiliar as políticas públicas. Nesta análise, foram utilizadas as informações constantes nos dados abertos do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, módulo de pessoal, do Tribunal de Contas de Pernambuco. Metodologicamente, o desenho de pesquisa usa a estatística descritiva para examinar o quadro de pessoal. Os resultados foram obtidos considerando 31 variáveis, tendo sido analisados 1.472.936 registros. Para otimizar os filtros, foram considerados apenas as admissões de servidores para cargo efetivo, contratação temporária e para cargo comissionado, que, somados, representam aproximadamente 90% dos registros. Tais resultados indicam, preliminarmente, que: a) as admissões pela via do contrato por excepcional interesse público representa 71% dos registros. Já as admissões para cargo comissionado, 23% e para cargo efetivo representa apenas 6%, no período compreendido entre 2019 e 2022; b) em relação à saída de servidores, constatou-se que 53% dos registros são de servidores contratados por excepcional interesse público, 14%, de exoneração de cargos comissionados e apenas 1% de cargos efetivos ou vitalícios; c) também foi observado que nos três primeiros meses de cada ano concentram-se a maior parte das admissões no mesmo período; d) Foi encontrado o percentual de servidores por gênero; e) o número de servidores com mais de dois vínculos na administração pública municipal e estadual. Este trabalho avança a nossa compreensão sobre o SAGRES, módulo de pessoal e suas externalidades positivas e negativas geradas, principalmente, pela acumulação ilegal de vínculos públicos e pretende contribuir com o trabalho de auditoria externa e interna de modo a otimizar a alocação de recursos públicos, bem como conclui pela possibilidade do banco de dados servir de auxílio às políticas públicas.

Palavras-chave: Banco de dados, pessoal, despesa, políticas públicas.

ABSTRACT

What relevant data exists in the Society Resource Management Monitoring System (SAGRES), Personnel module? To answer this question, the present work analyzed the open database of that system. Given its wide variety, such information is currently used mainly for the exercise of external control, but it can also provide elements necessary for the formulation of public policies. In this analysis, data from the Society Resource Management Monitoring System (SAGRES), Personnel module, and the Court of Accounts of Pernambuco were used. Methodologically, the research design employs descriptive statistics to examine the personnel data. The results were obtained considering 31 variables, with 1,472,936 records analyzed. Only admissions for permanent positions, temporary contracts, and commissioned positions were considered, which together represent approximately 90% of the records. Preliminary results indicate that: a) admissions through exceptional public interest contracts account for 71% of the records. Admissions to commissioned positions represent 23%, while admissions to permanent positions account for only 6% in the period from 2019 to 2022; b) concerning the exit of employees, it was found that 53% of the records are of employees hired through exceptional public interest contracts, 14% are from the resignation of commissioned positions, and only 1% are from permanent or lifetime positions; c) it was also observed that the majority of admissions occur in the first three months of each year; d) the percentage of employees by gender was found; e) the number of employees with more than two public administration ties was identified. This work advances our understanding of SAGRES, the Personnel module, and its positive and negative externalities generated mainly by the illegal accumulation of public contracts. It aims to contribute to the work of external and internal auditing in order to optimize the allocation of public resources, as well as to provide data for a better application of public policies.

LISTA DE SIGLAS:

TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

TCE-PB – Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

SAGRES - Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade

SIAI – Sistema Integrado de Auditoria Informatizada

AUDIN – Sistema de Auditoria e Informações

SGI – Sistema de Gerenciamento de Índícios

LISTA DE GRÁFICOS E TABELA:

Gráfico 1 – Número de servidores admitidos a cada dia.

Gráfico 2 – Evolução do número de casos de acumulação de mais de 2 cargos pelo mesmo servidor.

Gráfico 3 – Média do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.

Gráfico 4 – Mediana do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.

Gráfico 5 – Máximo do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.

Tabela 1 – Percentual de servidores por gênero.

Sumário

I - INTRODUÇÃO.	11
II - OBJETIVOS.	12
III- JUSTIFICATIVA.	12
IV - CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS.	13
V - CAPÍTULO 2. METODOLOGIA.	18
VI - CAPÍTULO 3. SAGRES, MÓDULO DE PESSOAL.....	19
6.1 Histórico.	19
6.2 SAGRES – módulo de pessoal.	21
VII - CAPÍTULO 4. RESULTADOS OBTIDOS APÓS A ANÁLISE	26
7.1 Ingresso no serviço público.	26
7.2 Tipos de afastamento mais frequentes.	26
7.3 Número de servidores admitidos a cada dia.	27
7.4 Percentual do número de servidores do sexo masculino e feminino.	27
7.5 Acumulação de cargos.	28
VIII - CAPÍTULO 5. O SAGRES NO DIA A DIA DA FISCALIZAÇÃO.....	34
IX - CAPÍTULO 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	39
X - REFERÊNCIAS.	41

I - INTRODUÇÃO.

A partir da Constituição Federal de 1988, o exercício do controle externo, através dos Tribunais de Contas, foi significativamente reforçado com o aumento de suas atribuições e de sua autonomia. Tais atribuições envolvem, além de outras, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados e das entidades da administração direta e indireta, sempre considerando a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

O incremento de suas atribuições levou o TCE-PE a desenvolver sistemas informatizados que lhes garantisse uma otimização da força de trabalho colocada à disposição do controle externo, além de lhe conferir uma melhor eficiência das auditorias a cargo das Cortes de Contas.

Dentro de tal concepção, foi desenvolvido pelo TCE-PE o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, cujo objeto compreende a construção de um banco de dados contendo diversas informações relativas à despesa pública em nível estadual e municipal.

Este banco de dados compreende informações relativas à execução orçamentária e financeira dos municípios e do Estado de Pernambuco, ao registro contábil das empresas estatais não dependentes, às despesas com pessoal e com licitações e contratos celebrados por todos os órgãos e entidades sob a fiscalização do TCE-PE.

Entretanto, a proposta apresentada pelo presente trabalho compreende a análise dos dados restritos à área de pessoal, integrantes do módulo de pessoal do aludido sistema. Para tanto, foram analisados 1.472.936 registros extraídos dos dados abertos constantes no sítio do próprio TCE-PE, em fevereiro de 2023.

Através da análise do banco de dados elaborados a partir dos dados abertos é possível apresentar alguns resultados estatísticos, tais como o percentual de admissões por tipo de ingresso, o percentual de servidores por gênero, a média, a mediana e o número total de servidores com mais de dois vínculos na administração pública, por exemplo.

Ademais, também foi possível identificar alguns desafios na administração do banco de dados, além de oportunidades que ele fornece para contribuir com as políticas públicas.

II - OBJETIVOS.

Geral – Elaborar um banco de dados com base nas informações presentes nos dados abertos do Sistema SAGRES, módulo de pessoal do Tribunal de Contas de Pernambuco, que contempla informações de cadastro e folha de pagamento de todos os servidores estaduais e municipais de Pernambuco, bem como apresentar tal sistema como uma oportunidade para a contribuição com as políticas públicas.

Específico - Contribuir com o trabalho de auditoria dos órgãos de controle e sugerir a possibilidade de interação entre os dados constantes no sistema e as políticas públicas.

III- JUSTIFICATIVA.

O presente trabalho, consistente na análise do banco de dados abertos do SAGRES, módulo de pessoal, que possui uma enorme quantidade de informações sobre a burocracia estadual e municipal de Pernambuco. Por tal motivo, uma das características deste trabalho é o seu ineditismo. Assim, embora tenha sido bastante desafiador, também foi reconfortante ter encontrado resultados por demais interessantes que ajudam a concluir pela possibilidade do SAGRES, módulo de pessoal ser um instrumento de auxílio para as políticas públicas. Entre os benefícios sociais desta pesquisa, espera-se: a) divulgar o sistema SAGRES, módulo de pessoal para o corpo de servidores do próprio TCE-PE e para a sociedade em geral; b) subsidiar atualizações necessárias ao sistema para ele contribua ainda mais com o controle externo, de forma que o sistema se apresente mais amigável para os órgãos responsáveis pelo envio de dados e mais eficiente para o uso do controle externo mediante a existência de dados mais fidedignos; c) aumento da eficiência de recursos governamentais, uma vez que com dados mais confiáveis o banco melhor contribui para as políticas públicas; d) contribuir com futuras pesquisas cujo objeto se trate de quadro de pessoal no estado de Pernambuco; e d) apresentar o banco de dados como uma fonte de informações para as políticas públicas, na medida em que nele se encontram variadas informações sobre a burocracia estadual e municipal de Pernambuco.

IV - CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS.

A política pública enquanto ciência se apresenta como o meio através do qual a solução para determinado problema existente na sociedade é apresentada. É certo, porém, que, diante da extrema diversidade das sociedades, em face da grande quantidade de variáveis que giram em torno dela, tanto o seu conceito como as soluções por ela apresentadas, também sejam complexas, sendo, por isso, necessária a utilização de amplo conhecimento científico de diversas áreas como ferramenta de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Tal complexidade também não permite que sua definição possa ser resumida em um único conceito. Para abranger todo o vasto campo do seu estudo, diversos são os seus conceitos a depender da perspectiva com a qual se está analisando.

A partir de tal perspectiva, diversos conceitos sobre políticas públicas foram apresentados. Para Mead (1955) a política pública se trata de um campo específico inserido no estudo da política e compreende a análise do governo considerando grandes questões públicas. Já para Lynn (1980), ela compreende um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986), por sua vez, a define como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, agindo diretamente ou por delegação.

Na definição apresentada por Dye (1984), há uma peculiaridade interessante, pois, enquanto entende a política pública como *“o que o governo escolhe fazer ou não fazer”*, ele traz para discussão a questão de que a omissão do governo em não fazer nada frente a um problema também se constitui em política pública.

Laswell conseguiu apresentar uma definição compreendida como as decisões e análises sobre uma política devem, necessariamente, apresentar respostas a três perguntas: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Tal definição tornou-se a mais difundida no meio acadêmico.

Tais definições, em que pese as suas diferenças, são perfeitamente compatíveis com a complexidade e amplitude da área que se estuda, constituindo-se as políticas públicas em campos multidisciplinares cujo objeto de estudo tenta apresentar explicações sobre a sua natureza e seus processos.

A professora Celina Souza bem resume o conceito de política pública como *“o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou*

analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Uma vez explanado sobre os conceitos de política pública deve-se apontar quais os atores participam deste processo complexo aqui tratado.

São considerados atores de políticas públicas todos aqueles que de certa forma possuem algum interesse que os façam ter influência sobre seu processo de criação, modificação ou extinção, não importando se eles atuam de dentro ou de fora do governo ou se serão ou não beneficiários das políticas.

O surgimento dos atores no processo de políticas públicas está intimamente ligado ao nível de interesse de cada parte envolvida no processo, ou seja, esta participação é diretamente vinculada ao bônus ou ônus que a ela será imposto por determinada política pública.

Por tal razão, em volta de cada política pública há uma variedade de atores cada qual com seu interesse a defender, fazendo com que o processo seja influenciado por uma infinidade de interesses muitas vezes antagônicos na medida em que tais interesses estarão intimamente ligados na medida em que a política pública irá favorecê-los ou pelo menos não os prejudicar.

Tais interesses, inclusive, serão confrontados em arenas de políticas públicas. Tais arenas constituem-se no ambiente específico e, não necessariamente, referem-se a um espaço físico, pois os debates e embates naturais do processo de construção de políticas públicas não estão a ele limitados. Os atores tanto podem circular por espaços físicos determinados, como as sedes dos poderes legislativos municipal, estadual e/ou federal, por exemplo, como também podem movimentar-se por infinitos espaços sempre no intuito de convencer a maior quantidade de pessoas ou de políticos para angariar apoio a suas ideias.

São, portanto, nas arenas de políticas públicas onde os atores se relacionam, sejam construindo alianças, disputando, confrontando, persuadindo ou negociando. Assim, devido à diversidade de atores a depender dos interesses que serão afetados pelas políticas públicas, também são diversas as suas arenas.

Os atores podem ser classificados de acordo com o seu grau de visibilidade na política, podendo ser visíveis ou invisíveis, segundo Kingdon (1995). Os visíveis são os que recebem os holofotes da mídia ou do público justamente porque possuem demasiada influência sobre a agenda das políticas. Os atores invisíveis são aqueles que trabalham nos bastidores, ou seja, exercem sua influência sobre a formulação de alternativas e a implementação das políticas longe da atenção da mídia ou do público.

Já Secchi, Coelho e Pires (2019) classificam os atores de políticas públicas em governamentais e não governamentais, sendo os primeiros aqueles que ocupam cargos públicos e que possuem autoridade formal para tomada de decisões, que é o caso dos políticos eleitos e burocratas. Já os atores não governamentais são os grupos de interesse, os partidos políticos e os beneficiários das políticas públicas.

Outro importante elemento em se tratando de políticas públicas são as instituições. Segundo March e Olsen (1984), as instituições são “rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída, mas também as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e rotinas”.

Uma vez definido o conceito de políticas públicas e os seus atores, cabe discorrer sobre o processo através do qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas. Tal processo é também conhecido com o ciclo das políticas públicas.

O ciclo se inicia com a formação da agenda. Esta etapa corresponde ao momento em que os inputs são levados em consideração pelos atores que possuem os recursos para elaborar as alternativas de políticas públicas para resolver o problema identificado.

Esta segunda etapa é chamada de formulação das políticas públicas. Esta fase do processo é responsável por identificar, processar e apresentar as políticas públicas que se entende necessárias para a resolução do problema apresentado.

Após a formulação das políticas públicas temos a fase de tomada de decisão que, como o próprio nome já indica, trata-se da escolha da política que será levada adiante para a resolução do problema. Segundo Kingdon (1995), esta fase é influenciada primordialmente pelo sentimento da população em relação à política, pelas mudanças no governo e pelo apoio ou oposição dos grupos de interesse.

Este sentimento da população se traduz na disposição da população envolvida ou dos grupos de interesse em acolher ou rejeitar a alternativa apresentada como solução para o problema. Assim, o acolhimento à alternativa apresentada cria incentivos a sua implementação, mas, por outro lado, pode representar rejeição a outras opções apresentadas.

As mudanças de governo também influenciam a tomada de decisão, sejam elas amplas, abrangendo uma troca de governo ou mesmo restrita a um determinado Ministério ou Secretaria de governo.

Já no que concerne ao apoio ou oposição dos grupos de interesse, ele revela o custo a se pagar pela escolha da alternativa para lidar com o problema.

O presente trabalho, inclusive, por envolver análise de informações relativas à burocracia de nível de rua, é perfeitamente compatível com a fase de implementação e avaliação.

Assim, na execução da política pública é importante que se detenha o máximo de informações disponíveis sobre os responsáveis por sua execução direta, no caso os burocratas em nível de rua, pois com base nestas informações é possível alocar os recursos humanos de forma adequada para que a execução se faça da forma mais eficiente possível. Tal conclusão, inclusive, aplica-se para ambas as perspectivas, seja top-down ou bottom-up.

O mesmo ocorre em relação à fase de avaliação de políticas públicas, uma vez que a riqueza de informações dos servidores contidas no banco de dados contribui significativamente para a produção de informação necessária para que se permita uma conclusão no sentido do cumprimento ou não dos parâmetros definidos para determinada política.

Após a escolha da política pública destinada a lidar com o problema apresentado, que ocorre nesta etapa da tomada de decisão, tem-se a sua implementação que se constitui na fase seguinte.

Esta etapa se traduz na execução da política pública. Ela pode ser executada de cima para baixo (top-down), quando o processo de transmissão da política se dá no sentido das instâncias executoras. Neste caso, as decisões seriam tomadas pelos representantes que possuem legitimidade democrática, na medida em que estão investidos em mandatos outorgados pelos representados por meio de eleição.

A implementação da política pública também pode ocorrer de baixo para cima (bottom-up). Nesta perspectiva, ao contrário da anterior, as políticas públicas vão se adequando pela ação daqueles responsáveis pela sua execução na medida em que vão sendo colocadas em prática. Assim, os implementadores adotam procedimentos e ações para que a política se adeque ao contexto observado apenas quando de sua execução e que não tinha sido previsto nas etapas anteriores. Este novo contexto geralmente surge devido à incapacidade de previsão de todos os fatores que influenciam a implementação, como a dinâmica social, da limitação dos responsáveis pela execução da política, os conflitos que surgem a partir das ações executoras da política, etc.

Por fim, a avaliação das políticas públicas compreende sua última etapa. Esta fase é a responsável pela coleta e análise de informações referentes ao cumprimento dos objetivos da política, aos seus beneficiários, bem como em relação à mudança social por ela proposta.

Os parâmetros utilizados para avaliar as políticas vão depender do objetivo da avaliação. Assim, caso o foco esteja concentrado na estrutura normativa formal as questões a serem respondidas devem se ater aos objetivos, aos recursos necessários ou ao cronograma de execução da política, por exemplo. Já no caso da abordagem se referir aos beneficiários da política pública objeto de avaliação deve a avaliação se concentrar na percepção deles em relação a ela, bem como ao desempenho dos responsáveis pela implementação. Há também uma abordagem mais geral, no caso das políticas mais abrangentes e que beneficiam um número maior de pessoas.

As informações obtidas nesta fase, por sua vez, são essenciais para que o governo aperfeiçoe as políticas em razão do processo de aprendizagem que ela gera gerando um círculo virtuoso em que as futuras políticas a serem geradas aproveitem os benefícios das políticas que as sucederam de forma a que sejam sempre mais efetivas.

Desta forma, percebe-se como a burocracia é importante em todas as fases das políticas públicas, principalmente considerando que os burocratas de nível de rua são os responsáveis últimos pela entrega da política pública ao seu destinatário. Conforme Lotta (2019), ao discorrer sobre os burocratas de nível de rua, “por serem os responsáveis pela entrega final dos serviços, os BNRs têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios governamentais. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública”.

Assim, em razão dos burocratas de nível de rua por serem os responsáveis pela entrega das políticas públicas aos seus destinatários finais e considerando que o banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, contém informações detalhadas sobre a burocracia, resta evidente a importância do sistema objeto deste trabalho como instrumento de auxílio às políticas públicas, na medida em que quanto maior for a quantidade de informações sobre os responsáveis pela provisão dos serviços públicos maior será possível planejar a execução de determinada política.

V - CAPÍTULO 2: METODOLOGIA.

Foi utilizado no presente estudo o banco de dados abertos do SAGRES, módulo de pessoal, do Tribunal de Contas de Pernambuco, que contém as informações referentes à movimentação de pessoal de todos os servidores das unidades objeto de fiscalização pelo TCE-PE.

Através do método da estatística descritiva, procurou-se analisar os dados que compreendem 31 variáveis, de modo a apresentar resultados que ajudem a compreender e diagnosticar eventuais distorções existentes no quadro de pessoal da administração pública municipal e estadual de Pernambuco.

A metodologia adotada nesta pesquisa compreendeu 90% dos tipos de vínculos constantes na base do SAGRES, módulo de pessoal, percentual que inclui os vínculos efetivos, comissionados e os contratos por excepcional interesse público. Os dados que compõem a base utilizada na pesquisa são oriundos das próprias unidades jurisdicionadas e são remetidas mensalmente, nos termos da Resolução TC n.º 20/2016 e suas alterações, não sendo, porém objeto de análise prévia pelo TCE-PE, ou seja, as remessas entram na base de dados da mesma forma que são remetidas pelas unidades jurisdicionadas. Somente a posteriori, o TCE-PE utiliza tais dados como auxílio ao controle externo.

Apesar do SAGRES possuir 6 módulos, o presente estudo teve como objeto apenas um deles, que é o módulo de pessoal, onde se concentram os dados relativos à folha de pagamento, aos atos de admissão de pessoal e aos cadastros de militares, servidores ativos e inativos e pensionistas das unidades municipais e estaduais.

No banco de dados objeto do presente trabalho encontram-se 1.472.936 registros, embora tenham sido nele considerados os que possuem maior representatividade, que são os vínculos efetivos, comissionados e decorrentes de contratação temporária por excepcional interesse público, correspondendo a aproximadamente 90% dos registros.

A análise dos dados teve como finalidade primordial medir o percentual relativo a cada tipo de ingresso e saída do serviço público municipal e estadual, a indicação percentual dos servidores por gênero, o número de servidores com mais de dois vínculos públicos, em quais áreas ocorre a maior concentração de acúmulo indevido de vínculos públicos, além de indicar alguns desafios relativos ao aperfeiçoamento do sistema.

VI - CAPÍTULO 3: SAGRES, MÓDULO DE PESSOAL.

6.1 Histórico.

O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, constitui-se em um sistema de coleta de informações com vistas à composição de um banco de dados, concebido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE-PE, contendo os dados informatizados referentes à execução orçamentária e financeira, o registro contábil, as licitações e contratos administrativos, e aos de pessoal, relativos a todas as unidades municipais e estaduais que estão sujeitas a sua fiscalização.

O SAGRES iniciou sua implantação, no âmbito municipal, pela Resolução TC n.º 04/2010, estando atualmente regulamentado pela Resolução TC n.º 20/2016 e suas modificações posteriores.

Tal Resolução, além de dispor sobre sua definição e destinação, estabelece as responsabilidades dos representantes legais das unidades responsáveis pelo envio dos dados nela exigidos, bem como as penalidades decorrentes do seu descumprimento.

Por unidades sujeitas a sua fiscalização, compreendem-se todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipais e estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o próprio Tribunal de Contas, a Defensoria Pública, o Ministério Público e demais unidades que, em razão de previsão legal, devam prestar contas do TCE-PE.

Os dados objeto das remessas são utilizados para subsidiar o exercício do controle externo, enquanto fonte de indícios considerados e analisados pela auditoria para basear suas conclusões expostas nos relatórios de auditoria, como também servem de base para outros sistemas internos do Tribunal. Alguns destes dados relativos às receitas e despesas da administração pública estadual e municipal, no âmbito do Estado de Pernambuco, ainda são disponibilizados para a sociedade, através da plataforma digital Tome Conta, de modo a atender ao princípio constitucional da transparência da administração pública, sempre considerando as limitações impostas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal n.º 13.709/2018).

Não foi através do SAGRES, porém, que o TCE-PE começou a trilhar o caminho de aperfeiçoar e conferir mais efetividade a sua auditoria, no intuito de melhor qualificar os relatórios de auditoria.

Antes dele, vieram o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada - SIAI, regulado pela Resolução TC n.º 17/2001 e o Sistema de Auditoria e Informações – AUDIN, criado pela Resolução TC n.º 02/2009.

O SIAI foi concebido para ser uma ferramenta de apoio às novas demandas da fiscalização que surgiram em decorrência da vigência da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e constituiu-se, segundo o seu Manual Técnico, em dois módulos: um de coleta de dados, que ficava instalado nas sedes dos órgãos municipais de modo a coletá-los e validá-los e outro de recebimento, este instalado no ambiente do TCE-PE sendo responsável pela leitura dos disquetes e armazenamento dos dados no seu banco de dados corporativo, bem como de emitir o comprovante de quitação das citadas remessas.

Já o AUDIN foi criado para sistematizar eletronicamente os atos administrativos que tivessem repercussão no controle externo das unidades municipais que eram objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, tendo como objetivo dar celeridade ao envio de informações ao TCE-PE, auxiliar o controle externo na fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, além de contribuir para o aperfeiçoamento do controle interno e da gestão da administração municipal.

Este sistema era composto pelos módulos de I) acesso; II) cadastro de usuários; III) cadastro de unidades gestoras; IV) licitações e contratos; V) administração; VI) cadastro de responsáveis legais; VII) execução orçamentária e financeira; VIII) limites e aplicações constitucionais e legais; IX) suprimentos de fundos e diárias; X) convênios, subvenções e parcerias; XI) obras e serviços de engenharia; XII) pessoal; XIII) Lei de Responsabilidade Fiscal; e XIV) gerenciamento das auditorias.

Assim, enquanto o SIAI era composto por apenas 2 módulos e estava restrito, essencialmente, à coleta de dados na área da contabilidade, o AUDIN já possuía 14 módulos em diversas áreas de interesse da fiscalização e da área de competência do TCE-PE.

O AUDIN foi extinto através da Resolução TC n.º 18/2012 em razão da ausência de controles em relação à fidedignidade dos dados, pois o sistema não dispunha de filtros de modo a tornar os dados mais confiáveis de modo a contribuir com a fiscalização.

Importa, também, destacar que o SAGRES teve por base o sistema homônimo desenvolvido pelo TCE-PB e tal como aquele, o seu desenvolvimento também contemplou o envio, pelos órgãos fiscalizados, de dados a serem utilizados nas auditorias, bem como o seu armazenamento pelo TCE-PE. Em que pese sua instituição ter-se inspirado no sistema do estado vizinho, sua implantação foi adaptada para a realidade e a necessidade do TCE-PE.

O sistema foi implementado com menos módulos que o AUDIN e teve seu escopo definido para conferir mais transparência à execução orçamentária e financeira das unidades sujeitas à fiscalização pelo TCE-PE, bem como para proporcionar à sociedade pernambucana um melhor acompanhamento da receita e despesa públicas através da sua divulgação no sítio do TCE-PE na rede mundial de computadores.

Dessa forma, o sistema foi inicialmente concebido com os seguintes módulos: I) Cadastro de usuários; II) Execução orçamentária e financeira do município; III) Execução orçamentária e financeira das UGs do sistema E-FISCO; IV) Registro contábil das empresas estatais não dependentes; V) Licitações e contratos; e VI) Pessoal, que será o objeto deste estudo.

A partir da Resolução TC n.º 28/2015, que vigorou até o advento da Resolução TC n.º 115/2020, o módulo de cadastro deixou de fazer parte do SAGRES. Sua extinção deveu-se à implantação, pela Resolução TC n.º 29/2015, do Sistema de Cadastro de Unidades Jurisdicionadas.

Já o módulo de Licitações e Contratos foi substituído pelo Sistema de Remessa de Dados da Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - RemessaTCEPE, regulado pela Resolução TC n.º 231/2024. Os demais módulos, entretanto, permanecem até os dias atuais.

6.2 Por dentro do SAGRES – módulo de pessoal.

O presente trabalho, por compreender a criação de um banco de dados contendo informações dos servidores estaduais e municipais no âmbito do Estado de Pernambuco, tem seu foco no módulo de pessoal do SAGRES, que contempla a coleta e armazenamento de informações relativas à folha de pagamentos, aos atos de admissão de pessoal e ao cadastro de militares, servidores ativos, inativos e pensionistas das unidades municipais e estaduais. A

regulamentação deste módulo foi feita, inicialmente no âmbito municipal, através da Resolução TC n.º 16/2011. A partir da Resolução TC n.º 20/2013, entretanto, a implantação foi universalizada para todo o Estado de Pernambuco, sendo esta, posteriormente, revogada pela Resolução TC n.º 26/2016, atualmente em vigor.

Tais Resoluções estabeleceram os prazos de envio e o layout aplicável para a coleta das informações, além de definirem os responsáveis pelos respectivos envios, suas atribuições, bem como as obrigações cabíveis ao próprio TCE-PE no que concerne à disponibilização de aplicativo para a remessa de dados.

Assim, as unidades municipais e estaduais sujeitas à fiscalização do TCE-PE passaram a ser obrigadas a remeter mensalmente os dados referentes às informações relativas à folha de pagamentos, aos atos de admissão de pessoal e ao cadastro de militares, servidores ativos, inativos e pensionistas das unidades municipais e estaduais.

Estão obrigados a enviar as remessas, no âmbito municipal, os Poderes Executivo e Legislativo, as entidades da administração indireta, que são as autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, os consórcios constituídos sob a forma de associações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e, quando houver, a unidade responsável pela gestão do regime próprio de previdência social – RPPS.

No caso da Capital do Estado, porém, a responsabilidade pela remessa dos dados relativos ao módulo objeto deste estudo é dos órgãos e das entidades que gerenciem a folha de pagamento, integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo e Legislativo.

Já no âmbito estadual, estão obrigados a remeter os dados os órgãos e entidades que gerenciem folha de pagamento, integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Os dados constantes das remessas devem ser enviados até o último dia útil do mês subsequente ao da competência a que se referem, conforme o layout definido pelo TCE-PE, sob pena de multa prevista no art. 73 da Lei Estadual n.º 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Assim, de acordo com os layouts definidos pelo TCE-PE, são enviadas diversas informações relativas ao cadastro. Tais informações, por exemplo, são aquelas relativas ao servidor, incluindo seu vínculo, dependente, cargo, classe/nível/faixa do cargo, histórico

funcional, folha de pagamento, código da vantagem/desconto e à lotação, sempre conforme o layout disponibilizado pelo TCE-PE em sua página na rede mundial de computadores.

Em razão da variada gama de informações relativas a todos os servidores estaduais e municipais, independentemente da sua forma de ingresso, aí incluídos os servidores efetivos, os contratados e os comissionados, o módulo de pessoal do SAGRES se traduz em uma excelente fonte de dados não só para instruir a fiscalização na área de pessoal, como também para orientar as políticas públicas.

Com efeito, a quantidade e variedade de dados relativos aos servidores municipais e estaduais, incluindo todos os valores por eles percebidos constituem sua força, mas revelam, ao mesmo tempo, a fraqueza deste tão poderoso sistema.

Seu poder advém da abrangência e detalhamento das informações relativas aos servidores públicos, tais como remuneração de forma detalhada, lotação, data de admissão, data de exoneração, descrição detalhada do cargo por ele exercido incluindo o nível e faixa salarial, etc.

Tais dados são extremamente úteis ao exercício do controle externo, pois garante à fiscalização a agilidade necessária ao seu bom desempenho a partir da utilização de critérios por ela definidos. Assim, é possível a obtenção, de forma célere, de indícios de irregularidades que irão instruir futuros processos de auditoria sem a necessidade de deslocamento ao órgão objeto da fiscalização.

Os dados obtidos e armazenados através do SAGRES, módulo de pessoal, também são importantes como fonte de dados para outros sistemas utilizados pelo TCE-PE, como o Sistema de Gerenciamento de Indícios – SGI, instituído e regulamentado através da Resolução TC n.º 174/2022.

Este sistema recentemente implantado identifica, mediante a aplicação de trilhas de auditoria e consulta ao banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, indícios que podem representar uma irregularidade. Uma vez identificado o indício, é feito um comunicado ao órgão objeto de fiscalização para que esclareça a situação. A partir da resposta do órgão, a fiscalização irá concluir pela regularidade ou não do indício.

Nem tudo são flores, entretanto, pois como já afirmado, a grande quantidade e variedade de dados existentes no sistema também contribui para sua fragilidade, uma vez que enseja um maior cuidado na sua manutenção e aperfeiçoamento.

Tal manutenção e o constante aperfeiçoamento do sistema, através do tratamento dos dados remetidos e do melhoramento de seu ambiente, é imprescindível para que os dados se revistam de mais confiabilidade com vistas a se tornarem mais úteis à fiscalização, além de facilitar o trabalho daqueles órgãos responsáveis pela alimentação do sistema.

Observou-se, ainda, a existência de um paradoxo durante o processo de alimentação do sistema, considerando que os dados inseridos no sistema pelo órgão ou unidade responsável por sua alimentação eventualmente poderão ser utilizados pelo TCE-PE para identificar irregularidades e imputar sanções quando do exercício do controle externo.

Logo, não foi encontrado no presente estudo qualquer incentivo para que os órgãos ou unidades submetidas à fiscalização pelo TCE-PE enviem as informações fidedignas e dentro do prazo estabelecido na norma de regência.

Entende-se importante a existência de incentivos dirigidos aos responsáveis pelo envio de informações ao TCE-PE de modo a que estes se mostrem mais engajados no fornecimento dos dados tão necessários ao Tribunal e à sociedade.

Embora não tenham sido identificados os mencionados incentivos, a alimentação dos dados é garantida pelas Resoluções do Tribunal que regem a matéria e estabelecem sanções para o caso de descumprimento.

Ademais, o próprio sistema é dotado de controles, consistentes na validação dos dados e emissão de alertas. Tais controles, entretanto, não são abrangentes de modo a impedir o envio de dados não confiáveis.

Como exemplo, pode ser citado o caso do envio da mesma remessa pelo município por vários meses consecutivos apenas no intuito de cumprir a obrigação dentro do prazo, sem nenhum compromisso, porém, com a sua fidedignidade.

A validação corresponde a requisitos mínimos instituídos pelo TCE-PE os quais, ultrapassados, possibilitam a remessa dos dados pelo órgão. Assim, os dados somente serão remetidos uma vez atendidos a esses requisitos mínimos. A função de tal validação é garantir consistência dos dados.

Já no caso do alerta emitido pelo sistema, embora ele não tenha a função de impedir a remessa dos dados, ele ajuda a garantir a qualidade da informação enviada.

Tal controle, embora evite a remessa de dados fora do formato definido pelo TCE-PE, ainda não é suficiente para se garantir a confiabilidade da totalidade dos dados aptos a serem utilizados pela fiscalização. Tal realidade, inclusive, prejudica a celeridade da fiscalização que passa a depender de outros procedimentos como exigência de documentos para a ratificação das informações extraídas do sistema, por exemplo.

A fidedignidade dos dados, portanto, constitui-se na maior fragilidade do SAGRES, módulo de pessoal, devendo, por isso, ser objeto de atenção para que não seja ofuscado seu mister de dotar a fiscalização de elementos imprescindíveis ao eficiente exercício do controle externo, de prover à sociedade de informações por deveras úteis ao necessário exercício do controle social, além de comprometer o seu potencial de ser uma fonte de informações que possam auxiliar as políticas públicas em quaisquer de suas fases, na medida em que este banco de dados contém diversas e importantes informações sobre os burocratas que serão responsáveis pela implantação das políticas públicas.

Registre-se, ainda, que os dados informatizados utilizados neste trabalho se referem aos dados abertos disponibilizados no próprio sítio do TCE-PE na rede mundial de computadores, obtidos em fevereiro de 2023, e contém informações do cadastro dos servidores estaduais e municipais, totalizando 31 variáveis e 1.472.936 registros.

VII - CAPÍTULO 4: RESULTADOS OBTIDOS.

7.1 Ingresso no serviço público.

Analisados os dados mediante a aplicação do filtro tipo de ingresso no serviço público, foi observado que, no período compreendido entre 2019 e 2022, 71% (setenta e um por cento) corresponde à contratação temporária por excepcional interesse público, 23% (vinte e três por cento) à admissão para cargo comissionado e apenas 6% (seis por cento) à admissão para cargo efetivo.

Cumprido destacar que o referido filtro representa aproximadamente 90% dos registros referentes ao tipo de ingresso existente na base de dados.

Assim, é possível concluir que entre 2019 e 2022, apenas 6% dos registros de admissões constante na base do SAGRES, módulo de pessoal, foram para cargos efetivos, o que representa um dado interessante, tendo em vista que de acordo com a Constituição Federal, o concurso para cargo efetivo deveria ser a porta natural para o ingresso no serviço público.

O próprio TCE-PE, recentemente, emitiu um alerta para todos os 184 municípios pernambucanos sobre o excesso de contratos por excepcional interesse público, em seu sítio na internet. (<https://tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/440-2024/junho/7551-tce-pe-alerta-municipios-quanto-ao-excesso-de-contratos-temporarios>).

O referido alerta foi justificado diante do elevado número de contratações temporárias, as quais, no ano de 2023, as quais, juntamente com os cargos comissionados, corresponderam a 55% do quadro de pessoal das prefeituras municipais.

7.2 Tipos de afastamento do serviço público mais frequentes.

Analisando os dados constante na base do SAGRES também é possível traçar um quadro em relação aos tipos de afastamentos dos vínculos públicos mais frequentes no período analisado.

Assim, verificou-se que o término da contratação por excepcional interesse público/rescisão de contratação por interesse público representa 53 % (cinquenta e três por cento) dos registros de tipos de afastamentos encontrado na base.

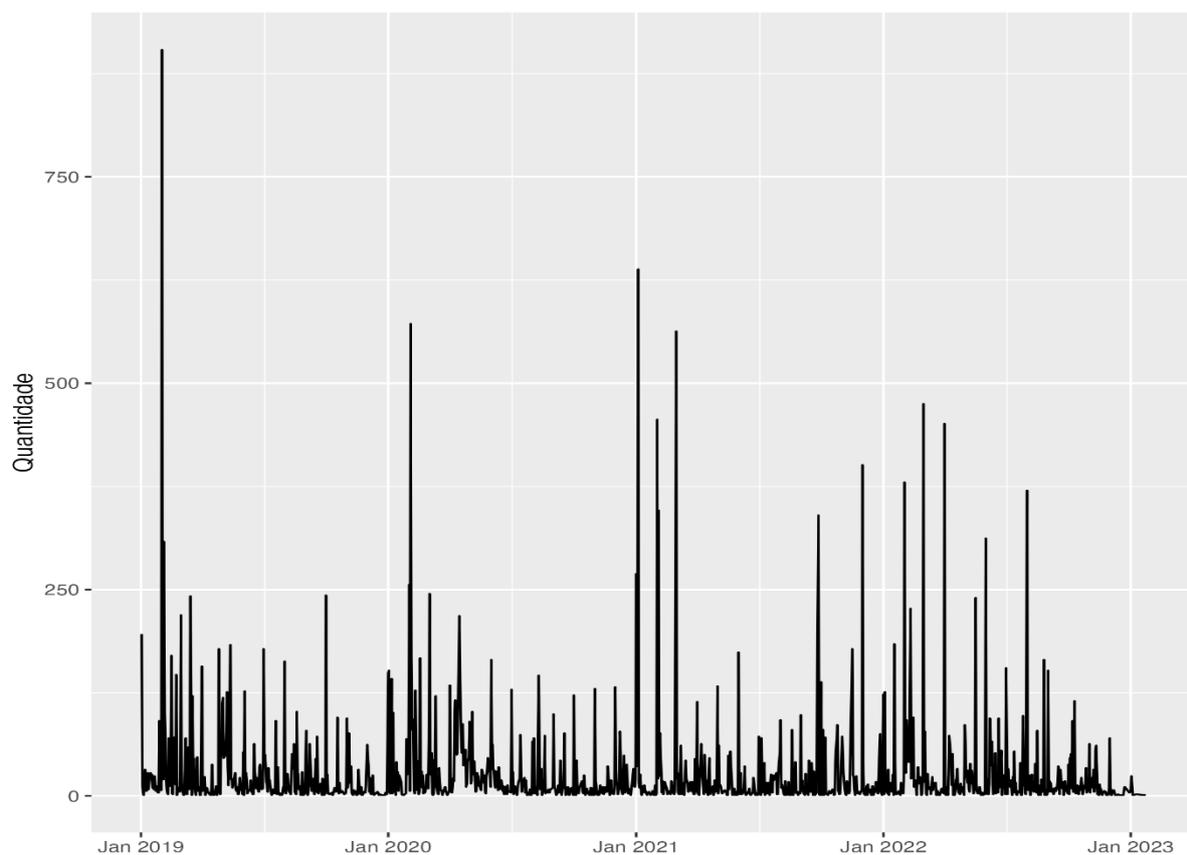
Apesar de estarem informados em dois campos separados, na verdade ambos representam a mesma coisa: um mesmo tipo de afastamento de um vínculo público.

A exoneração de cargo comissionado, por sua vez, representa 14% (catorze por cento), enquanto a exoneração ou demissão de cargo efetivo ou vitalício representa apenas 1% (um por cento) dos afastamentos observados.

7.3 Número de servidores admitidos a cada dia.

Observando o número de admissões diárias constante no banco de dados a partir de 2019, é possível observar que o início de cada ano concentra o acréscimo do número de admissões, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Número de servidores admitidos a cada dia.



7.4 Percentual do número de servidores por gênero (masculino e feminino).

Também foi possível concluir, mediante a utilização de um algoritmo de gênero, que os servidores do sexo masculino representam 34,93% do quadro de pessoal, enquanto as do sexo feminino correspondem a 59,91%.

É importante destacar que da amostra analisada não foram identificados um pouco mais de 5% do total, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1. Percentual do número de servidores por gênero.

Gênero	Quantidade	Percentual
Female	19613	59,91%
Male	11436	34,93%
N/A	1690	5,16%

7.5 Acumulação de cargos.

Conforme preceitua o art. 37, inciso XVI da Constituição Federal, a regra é da impossibilidade de acumulação de cargos públicos. Desta forma, ao servidor público em geral não é admitido acumular outro cargo público.

Tal vedação é excepcionada, apenas, nas hipóteses exaustivamente elencadas na própria Constituição, que são: I) dois cargos de professor; II) um cargo de professor com outro técnico ou científico; e III) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Em relação ao acúmulo irregular de vínculos públicos, importa destacar o quão relevante é o banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, pois as informações nele reunidas, oriundas de todos os municípios do Estado de Pernambuco, permite a identificação daqueles servidores em situação de acúmulo irregular através do cruzamento dos dados.

Tal irregularidade passaria despercebida acaso cada ente fizesse a verificação isoladamente, diante da impossibilidade de cruzamento de dados entre os mais de 180 municípios do Estado de Pernambuco. Este exemplo demonstra de forma cristalina a importância que o SAGRES, módulo de pessoal exerce no exercício do controle externo.

Considerando tal regramento e após a aplicação dos filtros constantes neste estudo, foi possível a elaboração do gráfico demonstrando a evolução do número de acumulações de cargos de 2019 a 2023, bem como de mapas sobre os cargos acumulados, contendo a média, a mediana e o total de cargos acumulados em cada município do Estado de Pernambuco, nos seguintes termos:

Gráfico 2: Evolução do número de casos de acumulação de mais de 2 cargos pelo mesmo servidor.

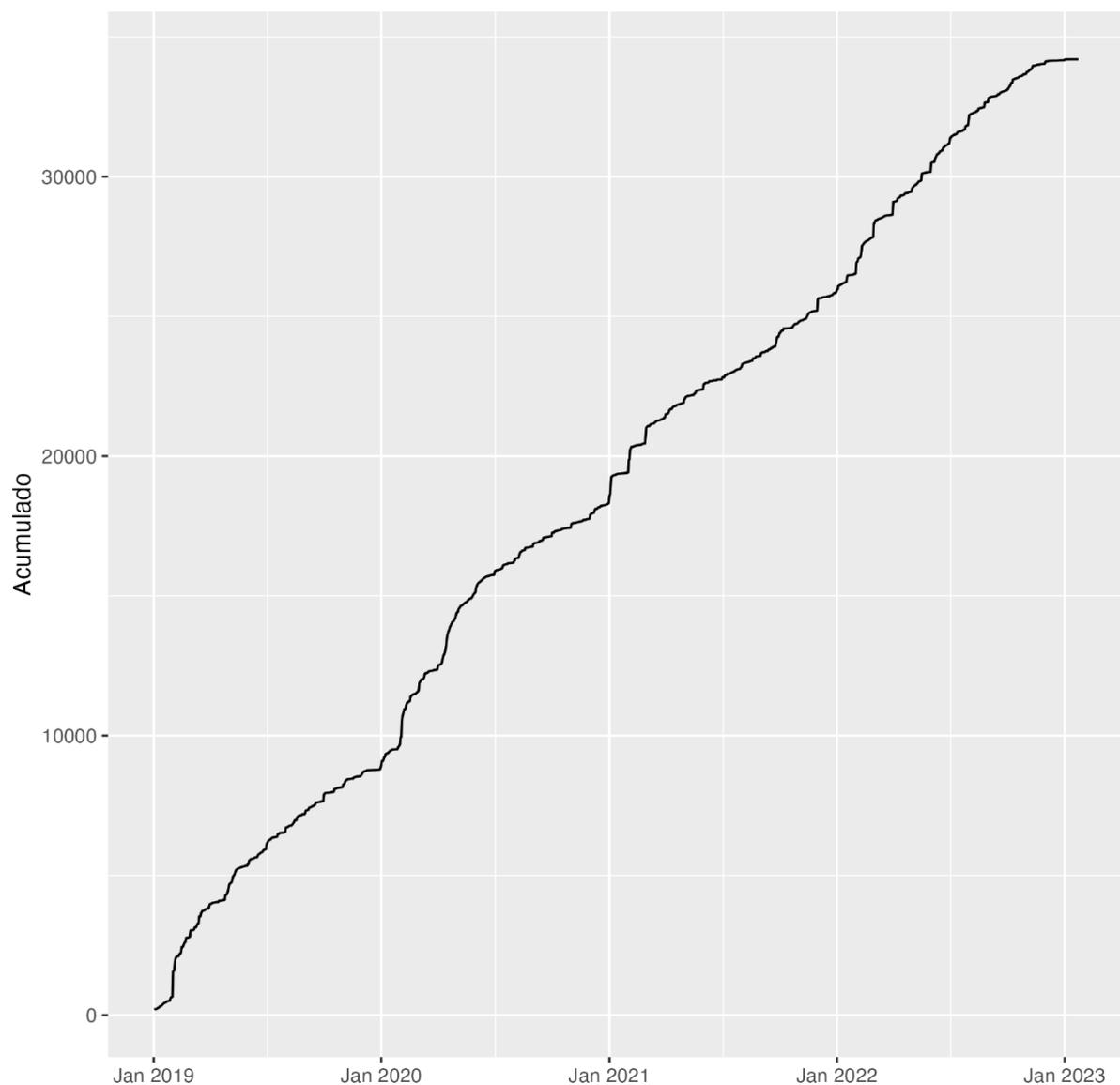


Gráfico 3: Média do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.

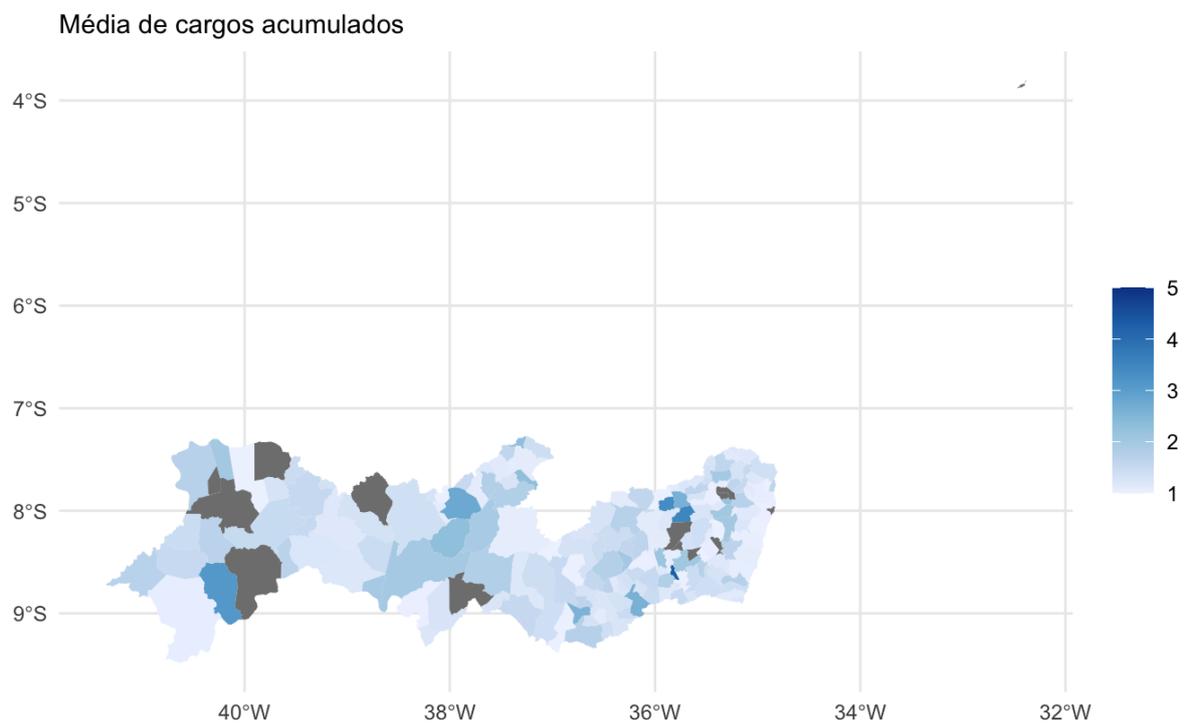


Gráfico 4: Mediana do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.

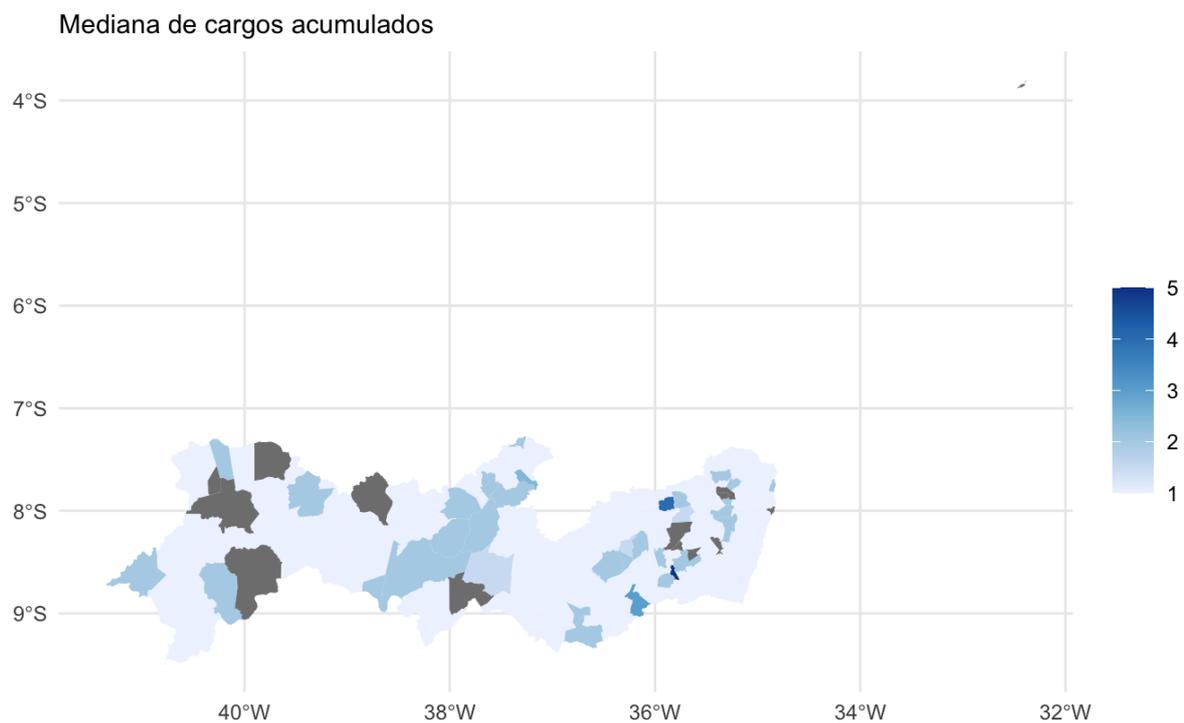
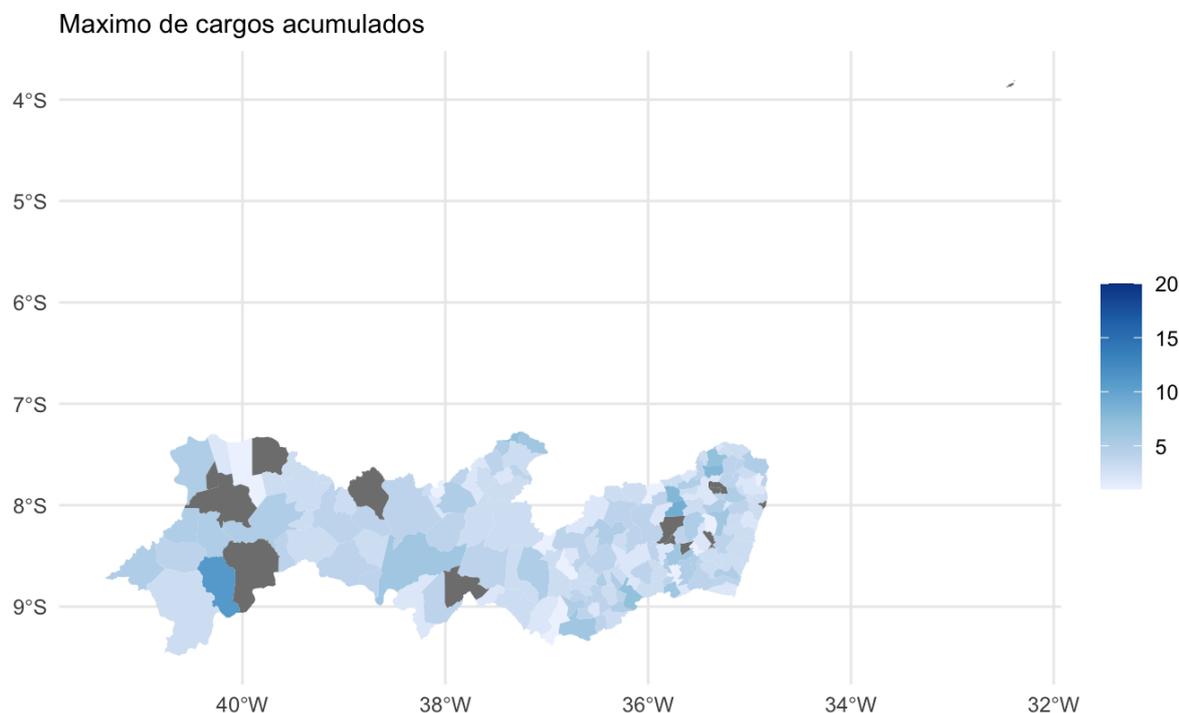


Gráfico 5: Máximo do número de vínculos públicos acumulados pelo mesmo servidor.



Cumprе destacar que o resultado aqui apresentado não corresponde à conclusão peremptória de que os casos aqui demonstrados realmente correspondem à acumulação irregular de vínculos públicos, pois tal conclusão somente é possível após a decisão colegiada do TCE-PE.

Tal desafio ocorre, principalmente, em relação à fragilidade dos dados no tocante a sua fidedignidade que são inseridos pelos próprios órgãos fiscalizados. Também contribui contra a integridade dos dados a estrutura das informações que devem ser prestadas, uma vez que permite a repetição do mesmo dado de entrada do servidor.

Para melhor exemplificar, no caso de um mesmo servidor ocupante de dois cargos de professor ou de profissional da saúde e encontrar-se no exercício de um cargo comissionado, ele será considerado pelos critérios do sistema com três vínculos, o que não seria permitido

pelo regramento constitucional, uma vez que cada ingresso é registrado de forma separada no sistema.

Entretanto, nesta hipótese não há qualquer irregularidade, pois é possível ao servidor acumular dois cargos efetivos de professor ou de profissional da saúde, assim como é permitido aos servidores efetivos o exercício de um cargo comissionado.

Por tal razão, as conclusões tiradas a partir do banco de dados objeto do presente estudo devem ser objeto de prudência por parte do intérprete de modo a evitar interpretações não condizentes com a realidade.

Tal cuidado, entretanto, ao contrário de significar uma deficiência deve representar um incentivo ao seu aperfeiçoamento de modo a que conte com dados cada vez mais fidedignos.

Registre-se, ainda, não constituir objeto deste estudo, qualquer conclusão sobre a acumulação irregular de vínculos públicos, mas sim apresentar, com base no banco de dados abertos obtido no sítio do TCE-PE, uma das funcionalidades do SAGRES, módulo de pessoal.

VIII - CAPÍTULO 5: O SAGRES NO DIA A DIA DA FISCALIZAÇÃO.

O presente capítulo pretende demonstrar alguns exemplos do resultado de algumas auditorias realizadas pelo TCE-PE na área de pessoal e de como é possível uma abordagem com vistas à análise das políticas públicas.

Assim, com base no inteiro teor de alguns processos julgados do TCE-PE, disponível no sítio do Tribunal na rede mundial de computadores, é possível observar alguns resultados práticos da utilização do banco de dados.

Desta forma, serão utilizados como exemplos neste estudo três processos do tipo auditoria especial já julgados, cujo objeto compreendeu a identificação de servidores em situação de acumulação de, no mínimo, 5 (cinco) vínculos públicos nos anos de 2014 e 2015.

A identificação desses servidores e a consequente conclusão no sentido da efetiva acumulação de vínculos públicos em quantidade muito superior àquela permitida na Constituição Federal somente foi possível devido à análise feita a partir do banco de dados do SAGRES, que permitiu o cruzamento de informações relativas às admissões e desligamentos dos referidos servidores em todos os entes e unidades sob a fiscalização do TCE-PE.

No primeiro julgado aqui exemplificado, referente ao Processo TC n.º 1728374-7, da Prefeitura Municipal de Cortês, foi identificado um profissional da área da saúde que estava acumulando irregularmente vínculos públicos em mais de um município, o que é vedado pela Constituição Federal. O referido julgado, consubstanciado no Acórdão TC n.º 2148/2023, concluiu pela irregularidade da acumulação, tendo sido determinado à mencionada Prefeitura a abertura de processo administrativo com vistas à apuração da citada irregularidade. Tal acórdão recebeu a seguinte ementa:

“ACÓRDÃO T.C. Nº 2148/2023

*AUDITORIA ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR.
IRREGULARIDADE. CONCURSO.*

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1728374-7, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que houve acúmulo ilegal de três vínculos públicos por parte do servidor Ebenone Antônio da Silva, durante os exercícios de 2014 e 2015, juntos às Prefeitura Municipal de Petrolândia, Santa Cruz da Baixa Verde, Floresta, Betânia, Serra Talhada e Secretaria de Saúde de Pernambuco, em afronta ao Princípio Constitucional de Inacumulabilidade de Cargos/Empregos e Funções Públicos previsto no artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, passível de multa;

CONSIDERANDO, contudo, que esta Corte de Contas tem entendimento reiterado no sentido de que, nessas situações concretas, deve ser determinado à Administração Municipal que providencie instauração de Procedimento Administrativo com convocação do servidor público em acumulação de cargo/função, com vistas à verificação de eventual falta de cumprimento da carga horária contratada pela rede pública do Município;

CONSIDERANDO que houve omissão por parte do servidor em indicar à Prefeitura Municipal de Floresta a existência dos vínculos no momento em que assumiu;

CONSIDERANDO que não há um efetivo controle de frequência, bem como uma formalização das trocas de plantões, o que fragiliza o controle interno;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar IRREGULAR o objeto da presente Auditoria Especial.

Determinar abertura de processo administrativo com vistas a apurar a acumulação indevida dos vínculos públicos exercidos concomitantemente pelo servidor Ebenone Antônio da Silva, nas seguintes unidades gestoras:

- Prefeitura Municipal de Petrolândia;*
- Secretaria de Saúde de Pernambuco;*
- Prefeitura Municipal de Santa Cruz da Baixa Verde;*
- Prefeitura Municipal de Floresta;*

- Prefeitura Municipal de Betânia;

- Prefeitura Municipal de Serra Talhada.

Recife, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro Carlos Neves – Presidente, em exercício, da Segunda Câmara

Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros – Relator

Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador”

Analisando o inteiro teor do referido julgado é possível concluir que o servidor objeto do mencionado processo possuiu 7 vínculos públicos em 2014 e 6 em 2015.

Em outro exemplo (Processo TC n.º 1725851-0, referente à Prefeitura Municipal de Pesqueira), observa-se, através das respectivas notas taquigráficas, ter o TCE-PE também considerado irregular as acumulações de dois servidores do mencionado município que acumulavam 5 vínculos cada um em diversos municípios de Pernambuco.

Por outro lado, consultando o inteiro teor do julgado no Processo TC n.º 21100545-9, referente à Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco, também julgado pelo TCE-PE, foi identificada a acumulação de, no mínimo, 4 vínculos públicos por 19 servidores públicos daquela Secretaria em diversos municípios ali especificados.

Tais casos, dentre tantos outros que foram objeto de fiscalização e julgamento pelo TCE-PE, demonstram como o banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, exerce significativa importância para o exercício do controle externo, devido, principalmente, à grande variedade de informações nele presentes, possibilitando, assim, um vasto campo para o exercício do seu mister.

Ademais, além de contribuir com as fiscalizações de competência do Tribunal de Contas de Pernambuco, observa-se ser possível que o banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal também contribua com a fiscalização da eficiência das políticas públicas, uma vez que nele se concentram diversas informações relativas aos servidores, que são os responsáveis últimos pela implementação das políticas públicas, os chamados burocratas de nível de rua.

Tal suporte do SAGRES, módulo de pessoal, poderia ser possível, por exemplo, se na abordagem dos mencionados casos de acumulação fosse acrescida a investigação sobre a existência ou não de algum tipo de correlação entre o excessivo número de vínculos por parte

dos profissionais de saúde objeto dos referidos processos e a deficiência na prestação do serviço, como a limitação do atendimento, à existência de filas, à demora excessiva por atendimento especializado nos respectivos municípios.

Tal abordagem, caso seja adotada, tem um enorme potencial de contribuir com as políticas públicas na área de saúde, além de, com a racionalização do atendimento, evitar o excessivo estresse sobre os profissionais de saúde obrigados a cumprir longas e extenuantes jornadas e a deficiência na prestação do serviço à camada mais necessitada da população.

A orientação da fiscalização neste sentido, inclusive, encontra-se em linha com as alterações promovidas pelo TCE-PE para atender às novas demandas da sociedade, contemplando em suas auditorias o exame das políticas públicas no intuito de analisar sua eficiência.

Dentro desta perspectiva, inclusive, o TCE-PE, em face de sua constante inquietude institucional com vistas a melhor contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas, alterou sua estrutura organizacional de modo a permitir a criação de Departamentos especializados voltados para uma atuação mais atenta ao exame da eficiência destas políticas.

Antes, porém, através da Portaria Normativa TC n.º 169/2022, o TCE-PE criou o Grupo de Trabalho de Controle Externo das Políticas Públicas incumbido de: I) elaborar propostas para o aprimoramento do atual modelo de controle externo orientado às políticas públicas; II) coordenar as discussões para a realização de um amplo diagnóstico das políticas públicas executadas nas esferas estadual e municipal no biênio 2022-2023; III) propor as linhas gerais do programa de capacitação dos servidores para atuarem no controle das políticas públicas; IV) propor os requisitos mínimos para solução dos problemas tecnológicos para a implantação do projeto no âmbito do TCE-PE; e V) planejamento das atividades e dos marcos do projeto, coordenação de discussões relativas ao tema, acompanhamento e controle das entregas e dos respectivos prazos, bem como quaisquer outras atividades relativas à gestão do referido projeto.

Já em relação a sua estrutura, foi editada a Resolução TC n.º 186/2022, criando as Diretorias de Controle Externo da Educação e Cidadania, da Economia e da Saúde, bem como a da Infraestrutura, dentre outras, criadas para coordenar e controlar as atividades de fiscalização das mais diversas políticas públicas, nas áreas de Assistência Social, Direitos da Cidadania, Educação, Segurança Pública, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Saúde, Indústria, Saneamento, Habitação, Mobilidade, Urbanismo, etc. A partir de tão importante alteração, o

TCE-PE voltou os seus olhos à fiscalização da eficiência das políticas públicas, com vistas a melhor aferir o seu resultado.

Dentro de tal perspectiva, o SAGRES possui enorme potencial para se constituir numa excelente ferramenta para contribuir com tal mister, devido à grande quantidade de dados relativos aos burocratas a nível de rua que serão os responsáveis últimos pela implementação das políticas públicas.

Assim, não obstante o SAGRES, módulo de pessoal, estar mais voltado à atuação do controle externo na área de pessoal, dado ao vasto universo de informações do seu banco de dados, vislumbra-se a oportunidade de ele também ser a fonte de dados importantes para a aferição da eficiência das políticas públicas.

IX - CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Diante dos novos desafios do século 21, destacando-se entre eles as demandas da sociedade que se apresentam cada vez mais complexas, impõe-se às instituições adaptar-se e evoluírem para atendê-las com eficiência e presteza.

Dentro deste espírito, o TCE-PE adentrou na seara da auditoria informatizada para dotar o controle externo de instrumentos mais eficientes com vistas ao seu mister definido no art. 30 da Constituição do Estado de Pernambuco.

A longa jornada, iniciada ainda na virada do século com o SIAI, nos idos de 2001, resultou no SAGRES, que teve a sua primeira versão em 2010 e que continua se aperfeiçoando até os dias atuais, além de ser base para a criação de outros sistemas, como o SGI. O seu módulo de pessoal, objeto do presente estudo e cuja regulamentação remonta a 2011, passou a ter o seu banco de dados alimentado com as informações fornecidas pelos órgãos e Poderes sob a fiscalização do TCE-PE.

Neste íterim o SAGRES, módulo de pessoal, conseguiu construir um formidável e complexo banco de dados destinado a dar suporte ao exercício do controle externo fornecendo inúmeros indícios de irregularidades para ser objeto de fiscalização pelo corpo de auditoria do Tribunal.

Exatamente devido ao seu enorme potencial resultante da diversidade e quantidade de informações nele reunidas, relativas a todos os servidores municipais e estaduais no âmbito do Estado de Pernambuco, e por serem estes os responsáveis últimos pela implementação das políticas públicas (burocratas de nível de rua), entende-se possível que o banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, também seja um vetor de contribuição para as políticas públicas, tanto durante as suas diversas fases como no exercício do controle externo.

Tal questão adquire ainda mais relevância na medida em que o TCE-PE evolui na tentativa de melhor contribuir para a sociedade pernambucana e eleva o seu foco para o exame da eficácia das políticas públicas, alterando sua estrutura organizacional, ao criar departamentos temáticos de acordo com as políticas públicas objeto de atenção, com vistas a orientar sua fiscalização considerando também o resultado das políticas públicas.

Com efeito, o potencial das informações constantes no banco de dados do SAGRES, módulo de pessoal, contribuirão para a análise da eficácia das políticas públicas é considerável, embora apresentem alguns desafios para sua concretização, tais como uma melhor divulgação do sistema entre o seu próprio corpo funcional e uma melhor política de atualização do sistema de modo a tornar seu ambiente mais favorável à inserção dos dados pelos órgãos e Poderes responsáveis por sua alimentação, por exemplo.

O maior desafio, entretanto, talvez seja a contradição identificada neste estudo, a qual ousamos nominá-la de paradoxo do SAGRES. Tal paradoxo consiste no baixo interesse da administração pública de, voluntariamente, alimentar os dados que possam vir a identificar irregularidades passíveis de punição pelo TCE-PE.

Em que pese, porém, este ser um enorme desafio que se opõe ao interesse da administração de abastecer o banco de dados com informações confiáveis e fidedignas, tornando-o cada vez mais apto para fornecer elementos para a fiscalização tanto em relação aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, como também em relação à eficácia das políticas públicas, é possível sua reversão mediante a instituição de incentivos para que as unidades objeto de fiscalização pelo TCE-PE passem a alimentar o banco de dados com informações fidedignas.

Ademais, também representou uma limitação a este trabalho a ausência de informações relativas à remuneração dos servidores nos dados abertos.

Não obstante as limitações já expostas, foi possível analisar, com base nos dados abertos obtidos no sítio do TCE-PE na rede mundial de computadores, 31 variáveis e analisados 1.472.936 registros.

Tais resultados indicam, preliminarmente, que: a) as admissões pela via do contrato por excepcional interesse público representa 71% dos registros. Já as admissões para cargo comissionado, 23% e para cargo efetivo representa apenas 6%, no período compreendido entre 2019 e 2022; b) em relação à saída de servidores, constatou-se que 53% dos registros são de servidores contratados por excepcional interesse público, 14%, de exoneração de cargos comissionados e apenas 1% de cargos efetivos ou vitalícios; c) também foi observado que nos três primeiros meses de cada ano concentram-se a maior parte das admissões no mesmo período; d) Foi encontrado o percentual de servidores por gênero; e) o número de servidores com mais de dois vínculos na administração pública municipal e estadual.

X - REFERÊNCIAS.

1. **BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.
2. **PERNAMBUCO. Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco.** Recife, PE: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 1989.
3. **A Trajetória, o perfil e o papel dos servidores públicos no Brasil.** Nexo Jornal. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2021/12/12/A-trajet%C3%B3ria-o-perfil-e-o-papel-dos-servidores-p%C3%ABlicos-no-Brasil>>.
4. **UMA ANÁLISE ÉTICA E JURÍDICA EM PROCESSOS INSTITUCIONAIS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS.** Trabalho de Conclusão do Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais. Emanuel Lins Galvão de Albuquerque Bastos. UFRN. 2019. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/27309/1/An%c3%a1lise%c3%a9ticajur%c3%addica_Bastos_2019.pdf>
5. **Manual de Direito Administrativo,** Carvalho Filho, José dos Santos, 36 ed. - Barueri [SP]: Atlas, 2022
6. **Direito Administrativo,** Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 34ª ed. Revista, atualizada e ampliada – Forense, 2021.
7. **Políticas públicas : introdução** [recurso eletrônico] / Júlia Gabriele Lima da Rosa, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar. — Dados eletrônicos. — Porto Alegre : Jacarta, 2021.
8. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Souza, Celina. Sociologias [online]. 2006, n. 16, pp. 20-45. Porto Alegre. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>
9. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Lotta, Gabriela. *In:*

Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Lotta, Gabriela (org.). Brasília, DF. Enap. 2019. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7860752/mod_resource/content/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf#page=12>

10. **Resolução TC n.º 17/2001 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
11. **Resolução TC n.º 02/2009 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
12. **Resolução TC n.º 04/2010 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
13. **Resolução TC n.º 16/2011 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
14. **Resolução TC n.º 18/2012 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
15. **Resolução TC n.º 20/2013 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
16. **Resolução TC n.º 28/2015 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
17. **Resolução TC n.º 20/2016 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
18. **Resolução TC n.º 26/2016 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
19. **Resolução TC n.º 115/2020 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
20. **Resolução TC n.º 174/2022 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
21. **Resolução TC n.º 186/2022 e alterações.** Tribunal de Contas de Pernambuco.

22. **Resolução TC n° 231/2024.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
23. **Lei Estadual n.º 12.600/2004** (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).
24. **Portaria Normativa TC n.º 169/2022.** Tribunal de Contas de Pernambuco.
25. **Inteiro teor do Acórdão TC n.º 2148/2023.** Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em: <
https://www2.tcepe.tc.br/processosJoomla/processos/consulta_processo.asp?cprc=17283747&digito=5&ITHcprc=17283747&Submit=Ok>.
26. **Inteiro teor do Acórdão TC n.º 459/2021.** Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em: <
https://www2.tcepe.tc.br/processosJoomla/processos/consulta_processo.asp?cprc=17258510&digito=5&ITHcprc=17258510&Submit=Ok>.
27. **Inteiro teor do Acórdão TC n.º 1729/2022.** Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em: <
<https://etce.tcepe.tc.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=21100545&digito=9>>.