

Cessão de Servidores na Auditoria de Pessoal: Importante ou Irrelevante?

(*)**María Alice Paredes Freire**

(**) **Maria Luciene Cartaxo Fernandes**

Introdução

Tendo em vista a crise econômico-financeira que permeia os entes públicos do País, a Reforma Administrativa que vem sendo implementada, a necessidade de controle dos gastos públicos, os limites impostos pela “Lei Camata”, a significativa inclusão da Eficiência como um dos Princípios Constitucionais da Administração Pública (EC nº 19), bem como o interesse partilhado por políticos, gestores públicos, mídia e sociedade em geral quanto à elevada percentagem de recursos públicos gastos com pessoal, o tema “DESPESA DE PESSOAL” vem despertando especial atenção na área de Auditoria Governamental.

Bem entendidos os conceitos de Eficiência e Economicidade e fundados na análise do custo/benefício do gasto, poder-se-ia erigir o lema “É PROIBIDO GASTAR MAL”, ao invés de propagar-se frases de ordem do tipo “É PROIBIDO GASTAR”, dizendo-se evocar a bandeira da economicidade, pois sem gastos não se alcançam os objetivos do Estado. Com o gastar bem, garante-se a eficiência e a economicidade, princípios orientadores da Administração Pública.

Neste contexto, tornam-se preeminentes e prementes as Auditorias de Pessoal, onde um dos aspectos a serem destacados é a CESSÃO DE SERVIDORES, tema objeto deste trabalho. Sem a pretensão de esgotar a matéria, tão pouco explorada, este instituto será aqui abordado com o objetivo de apontar a sua importância, salientar as suas possíveis implicações e tentar mostrar de que forma as auditorias dos Tribunais de Contas poderão colaborar para que os gastos com servidores não representem afrontas aos princípios da Administração Pública, notadamente aos da legalidade, da economicidade e da eficiência.

Considerações Iniciais

Apesar do grande número de servidores cedidos nas três esferas de governo, não se tem dado a

devida importância ao instituto da cessão. Tanto a legislação vigente, como a própria doutrina, pouco vêm contribuindo para o uso legal e transparente deste instituto. Algumas lacunas detectadas na legislação e suas constantes alterações têm dificultado a análise desta prática. Por outro lado, os principais administrativistas nacionais praticamente não fazem referências a este tema em seus trabalhos, de forma que não existe atualmente um conceito bem definido de Cessão de Servidores.

Antes de se analisar a importância da cessão e suas implicações na gestão dos entes públicos, é interessante que se façam breves comentários a respeito do significado de alguns termos, tais como: **cessão, entidade cedente, entidade cessionária, ônus do pagamento** e outros.

Cessão:

Na prática, ceder um servidor significa deslocá-lo de um órgão/entidade para outro, quer seja do mesmo Poder e esfera administrativa, ou não. Apesar de passar a servir no órgão/entidade cessionária, o servidor continua vinculado ao seu órgão/entidade de origem.

Cedente:

Órgão/entidade que cede o servidor; órgão/entidade de origem.

Cessionária:

Órgão/entidade que recebe o servidor cedido; órgão/entidade de destino.

Ônus do Pagamento:

Determinação de quem deve arcar com o pagamento da remuneração do servidor.

Tal ônus, dependendo do que determina a legislação, pode ser: **a)** da entidade cedente; **b)** da entidade cessionária; **c)** da entidade cedente, mediante ressarcimento da cessionária;

Eficiência:

Maximização de produtividade dos recursos disponíveis.

Economicidade:

É a análise da relação custo/benefício tomando como partida a verba destinada para certa finalidade e o seu emprego racional, conforme metas estabelecidas "a priori".

Feitas estas considerações preliminares, re-toma-se a questão proposta: qual a real importância de se analisar a cessão de servidores nas auditorias de pessoal?

Importância da Análise da Cessão de Servidores

A decisão de se analisar um determinado tema, numa auditoria de controle externo, está relacionada principalmente com a possibilidade de se detectar irregularidades/falhas e a relevância dos valores envolvidos. Frequentemente tais fatores encontram-se presentes no instituto da cessão, onde as irregularidades abrangem, muitas vezes, a remuneração integral dos servidores e ainda os encargos sociais respectivos.

A princípio, ceder servidores, no interesse do serviço público, é uma idéia salutar, quer por motivo de cooperação técnica, quer como medida de remanejamento ou relotação de pessoal excedente no âmbito da Administração Pública. Até mesmo como aprimoramento técnico, a cessão de servidores pode proporcionar benefícios para as entidades envolvidas. Entretanto, é comum ocorrerem cessões de servidores que não atendem a qualquer das situações acima elencadas.

A título de exemplificação, pode-se enumerar algumas das possíveis implicações e/ou irregularidades nas CESSÕES:

1) Pagamento Indevido de Vantagens

A grande quantidade de servidores cedidos dificulta o exame dos casos. Frequentemente os órgãos de controle interno limitam-se à análise legal dos instrumentos e dos termos da cessão. A questão da remuneração do servidor e seu efetivo exercício muitas vezes nem é questionado e muito menos os aspectos de eficiência e economicidade envolvidos no ato administrativo.

As deficiências de controle interno, no acompanhamento da cessão de pessoal, podem im-

plicar, por exemplo, em: a) duplo pagamento de "verbas" (servidores recebendo a remuneração integral tanto pelo órgão/entidade de origem, como pela cessionária); b) vencimentos pagos a maior pelo órgão/entidade de destino (não correspondendo aos valores a que o servidor teria direito em seu órgão/entidade de origem);

Observa-se nestas situações uma violação aos Princípios da Legalidade e Economicidade, que deve ser evitada através de um controle mais rígido e eficiente.

2) Gestão Inadequada de Recursos Humanos

A ausência de critérios técnicos para utilização do instituto da cessão de servidores, por parte dos gestores públicos, possibilita que haja má distribuição da força de trabalho, acarretando excesso de mão-de-obra em determinadas unidades e carência em outras.

Tome-se, por exemplo, a seguinte situação:

Uma Autarquia cedeu um de seus servidores para a Prefeitura do município X, com ônus para origem, sem qualquer ressarcimento por parte da cessionária.

Acrescente-se ainda que o referido servidor exercia o cargo de contador da autarquia e que, meses após a sua saída, foram contratados os serviços de um outro contador (terceirização). Tal contratação objetivou a atualização da contabilidade e a elaboração dos demonstrativos contábeis que, desde então, não haviam sido confeccionados.

Neste caso, observa-se o desrespeito ao Princípio da Economicidade, haja vista que a Autarquia continuou remunerando um servidor que já não mais lhe prestava qualquer serviço. Além disto, passou a ter uma outra despesa com a contratação do novo contador.

O Princípio da Eficiência também foi desconsiderado, visto que a não tempestividade na elaboração dos registros contábeis comprometeu, por exemplo, a produção de relatórios gerenciais necessários para a tomada de decisões por parte dos gestores públicos.

3) Ilegalidade das cessões

Examinando-se a cessão de servidores, é comum identificar-se: a ausência de instrumento

formalizando a cessão ou o uso de instrumentos indevidos; os termos do instrumento da cessão contrariando a própria legislação; a desobediência ao prazo de vigência da cessão e sua possível renovação (não raro encontram-se servidores cedidos há mais de 10 anos). Tais infrações à lei, por alguns apenas consideradas "falhas formais", além de contrariarem o princípio da legalidade, contribuem para a desorganização, com a conseqüente ineficiência administrativa.

Outro aspecto freqüentemente sujeito a ilegalidades é o relacionado ao ônus do pagamento da remuneração e dos encargos sociais dos servidores cedidos. Tal ilegalidade ocorre quando, por exemplo, o pagamento é feito pela origem e a quantia não é ressarcida pela cessionária, nos casos em que a legislação assim determina.

4) Gastos Realizados Dentro de Determinada Esfera Administrativa cujos Benefícios são Usufruídos por Outra.

Quer infringindo a lei, ou mesmo quando esta assim permite, um número significativo de servidores são cedidos para outras esferas de governo com ônus para a origem e sem ressarcimento. Isto significa menos recursos humanos e mais gastos financeiros (sem que haja necessariamente uma contrapartida razoável), violando-se assim os Princípios da Economicidade e Eficiência.

Deve-se ainda destacar que os gastos realizados com os servidores acima referidos são contabilizados na esfera administrativa cedente como despesa de pessoal. Esta contabilização eleva o percentual de que trata a "Lei Camata" (Despesas com Pessoal e Encargos X Receita Corrente Líquida). Tal observação é pertinente a partir do momento em que a Reforma Administrativa, recentemente aprovada, estabelece sanções para os entes que excederem o limite imposto pela referida Lei. As sanções previstas abrangem suspensão do repasse de verbas federais, proibição de obtenção de empréstimos juntos a bancos oficiais, podendo ainda levar servidores à demissão.

As considerações acima elencadas salientam a importância da CESSÃO DE SERVIDORES nas auditorias de pessoal. A prerrogativa que têm os

gestores públicos de cederem seus servidores não se discute. Mas compete aos órgãos de controle interno e também aos Tribunais de Contas a análise, não só de sua legalidade, mas também de sua economicidade e eficiência.

Em sendo assim, resta por fim mencionar algumas das ferramentas que poderiam ser utilizadas pelos Tribunais de Contas na abordagem desta matéria.

Sugestões de Ferramentas para Análise da Cessão de Servidores por parte dos Tribunais de Contas

As auditorias na área de Pessoal executadas pelos técnicos dos Tribunais de Contas utilizam, geralmente: exame físico de documentos, realização de entrevistas/questionários e técnicas para determinação de amostras. Outras ferramentas, no entanto, podem também facilitar os trabalhos técnicos:

Circularização de Informações

É a técnica utilizada na obtenção de informações a partir de declaração formal de fontes externas ao órgão/entidade que está sendo auditado.

O exemplo exposto a seguir permite melhor visualização deste recurso na análise da cessão de servidores:

Um servidor foi cedido para outro órgão para ocupar neste um cargo comissionado de direção. Conforme estabelecia a legislação, a cessão seria com ônus para origem sem ressarcimento. No entanto, caso o servidor optasse pela remuneração integral do cargo comissionado, o ônus do pagamento deveria ser arcado pela entidade cessionária. Oficializada a sua cessão, ocorreram os seguintes fatos:

- a) No início de suas atividades, o servidor preencheu um formulário na entidade de destino optando pela remuneração integral do cargo comissionado;*
- b) O servidor continuou a receber a remuneração do cargo efetivo pela entidade de origem, acumulando-a indevidamente com a remuneração integral do cargo comissionado.*
- c) Não existe um mecanismo de controle que permita a troca e o cruzamento de informações entre as entidades envolvidas na cessão.*

Numa auditoria realizada no órgão de origem do servidor, a evidenciação de tal irregularidade se daria através de solicitações de informações à entidade cessionária a respeito da composição da remuneração percebida pelo referido servidor.

Esta mesma ferramenta pode ser também utilizada quando da análise de servidores que estão cedidos para a entidade auditada. Nestes casos a circularização de informações deve ser feita com a entidade de origem dos servidores.

Correlação e Análise de Informações Obtidas

Trata-se da análise dos inter-relacionamentos das informações obtidas.

Exemplificando-se, tem-se:

A partir de informações fornecidas por determinada entidade, que não sofreu no período analisado qualquer alteração nas suas finalidades e objetivos, obteve-se a seguinte planilha de servidores cedidos com ônus para a cedente:

SERVIDORES	Nº SERVIDORES ÁREA-FIM	Nº SERVIDORES ÁREA-MEIO	TOTAL
EFETIVOS	80	20	100
CEDIDOS	40	5	45

Da análise desta planilha conclui-se que 45% do quadro de pessoal da entidade foram cedidos, sendo que 88,9% dos servidores pertenciam à área-fim e 11,1% pertenciam à área-meio.

Da simples correlação e análise das infor-

mações obtidas é possível se identificar um esvaziamento da força de trabalho da entidade que deve estar provavelmente comprometendo o cumprimento de seus objetivos e a eficiência da gestão.

Recursos de informática

Com o avanço do processamento eletrônico de dados têm-se verificado mudanças na forma de armazenamento de informações e nos procedimentos de controle interno dos órgãos/entidades auditadas. Tal evolução vem permitindo que se utilizem cada vez mais os recursos da informática nas auditorias.

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem realizando um importante trabalho de Auditoria Informatizada de Pessoal, propiciando análises mais abrangentes, rápidas e seguras.

No que diz respeito à cessão de servidores, o uso de recursos da informática permite o cruzamento de dados de vários órgãos e entidades, possibilitando a identificação de diversas irregularidades, a exemplo da acumulação indevida de remuneração.

(*) MARIA ALICE PAREDES FREIRE

Técnica de Auditoria das Contas Públicas do TCE-PE.

() MARIA LUCIENE CARTAXO
FERNANDES**

Auditora da Contas Públicas do TCE-PE