

## A EDUCAÇÃO CORPORATIVA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL: A IMPLANTAÇÃO DO SICAP NO TCE/RR

Gardenya da Silva Felix (1); Bruno César Barreto de Figueirêdo (2)

*1 - Universidade Estadual de Roraima – UERR e Tribunal de Contas do Estado de Roraima.*

*gardenyafelix2009@hotmail.com; 2 - Universidade Estadual de Roraima – UERR e Tribunal de Contas do Estado de Roraima. bruno\_cbf@hotmail.com*

**Resumo:** O tema “controle social” diz respeito à capacidade dos cidadãos de exercerem sua cidadania de forma plena por meio da cobrança aos órgãos de fiscalização dos seus direitos nos mais variados aspectos: questionando a forma de investimento dos recursos públicos nos entes de quaisquer das esferas de poder, denunciando práticas abusivas, ilegais ou lesivas em eventos como licitações, por exemplo, apontando acumulações indevidas de cargos públicos, para citar algumas situações. O controle social, praticado pelo cidadão, mediante mecanismos adequados criados pelos tribunais de contas, pode interagir com a fiscalização desses órgãos, com ganhos significativos para os controles da administração pública. O objetivo desse trabalho é demonstrar como a educação corporativa pode ser utilizada como instrumento que proporcione e viabilize a existência desse controle social. Será tomada, como caso prático de estudo, a implantação do sistema de controle dos atos de pessoal – Sicap – no Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por ser considerado um caso de sucesso da implantação de um mecanismo de automação processual que propiciou o controle social, através da educação corporativa. O uso da educação à distância – EAD – é destacada como sendo um dos fatores críticos de sucesso do projeto, uma que viabilizou a propagação das informações aos locais mais remotos do estado, de forma prática e economicamente viável. Em linhas gerais, serão apresentados alguns conceitos e modos de operação da área de fiscalização do Tribunal, a situação anterior à implantação do sistema, os detalhes de como a educação corporativa foi utilizada como instrumento nessa implantação, o uso da EAD, e, finalmente, os resultados obtidos.

**Palavras-chave:** controle social, educação corporativa, EAD, cidadania, escola de contas.

### 1 Introdução

O controle social como instrumento de cidadania é uma elemento basilar na consolidação dos princípios da democracia e do estado democrático de direito[12].

A constituição de 1988 tem como característica a centralidade no cidadão, sendo a busca do exercício pleno da cidadania recorrente nos dispositivos da Carta Magna. Nesse contexto, ganha importância o controle exercido pelos órgãos de fiscalização<sup>1</sup>, uma vez que permite à sociedade ter instrumentos de controle e, por meio do controle social, se tornar uma parceira dos órgãos no exercício do controle da aplicação dos recursos públicos.

Segundo Barreto [1], “O Tribunal de Contas tem como missão institucional desempenhar o papel de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos. A sociedade, por outro lado, deve exercer o chamado controle social, não só sobre os administradores dos bens públicos,

---

<sup>1</sup> Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias

como também sobre a atuação do Tribunal de Contas, para ensejar a utilização efetiva dos seus instrumentos no combate à improbidade.”

A proposta deste estudo é demonstrar a importância da educação corporativa como instrumento de implementação do controle social, utilizando, nesse caso específico, a implantação do sistema de controle de registro de atos de pessoal – Sicap - no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, a partir de agora chamado de TCE/RR.

## 2 Controle social e cidadania

Após o advento da Constituição Federal de 1988, foram criadas algumas instituições de controle no Brasil, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, controladorias, agências reguladoras, entre outras. A Carta Magna proporcionou a proximidade entre a sociedade e o Estado, possibilitando ao cidadão exercer o controle sobre a gestão, controle que vai além da escolha dos seus representantes, atingindo outras formas de participação direta do cidadão na administração. É uma nova fase, já que no período autoritário a partir de 1964, o cidadão era impedido de manifestar-se e, devido à censura, não pôde escolher seus governantes de forma plena sendo o controle social à época um sinônimo oposição ao Estado.

É questão de aprendizado, se familiarizar com as conquistas e pô-las em prática num Estado democrático de direito. A noção de controle social decorre do enfraquecimento dos limites entre Estado e Sociedade. “[...] A dimensão da cidadania está ancorada na ‘participação na esfera pública’, sendo que a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. A noção de cidadania ativa, distinta da cidadania passiva outorgada pelo Estado com a ideia moral de ‘favor’ ou ‘tutela’, está fortalecida na Constituição de 1988 e implica o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida” [8].

Conforme o parágrafo único de seu art. 1º a Constituição Federal preconiza que “todo poder emana do povo”. Baseado nessa premissa o controle social destacou-se, fortalecendo a participação popular e a fiscalização do atos do Estado.

Porém é oportuno que as instituições públicas estejam organizadas para receber e dar os devidos encaminhamentos às necessidades da sociedade, efetivando o controle social.

### 3 Educação corporativa

A educação corporativa relaciona-se ao estabelecimento de um processo de aprendizagem oriundo de uma empresa, pública ou privada, em vistas à obtenção, manutenção e disseminação do conhecimento, valorizando os padrões éticos, a visão e missão da organização à qual ela se insere. [7]

O processo educacional tem como característica uma necessidade constante de renovação, onde novos saberes são introduzidos a cada momento, especialmente após o advento da rede mundial de computadores, onde a velocidade de propagação da informação tem aumentado de forma a não encontrar precedentes na história da humanidade [2]. Meister nos ensina que “nosso conhecimento e nossas qualificações só são adequados durante um período que pode ir de 12 a 18 meses, depois do qual precisamos reabastecê-los para competir na economia global do conhecimento” [5]. Devemos, portanto, buscar sempre a educação de forma continuada sob o perigo de ficarmos defasados e obsoletos sem que sequer percebamos.

### 4 Educação à Distância – EAD

EAD pode ser conceituada como um formato de ensino propiciado por algum meio tecnológico que permita a interação entre aluno e o professor que estejam fisicamente distantes[6].

O uso de recursos como ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), vídeos aulas, áudio e videoconferência, “chats”<sup>2</sup>, fóruns de discussão on-line e bibliotecas virtuais; são alguns exemplos de tecnologias disponíveis na implementação de um projeto de EAD[3].

Uma boa fonte de pesquisa sobre o a atual “estado da arte” da pesquisa sobre EAD encontra-se no site (<http://www.archivists.org/saagroups/ead/sitesann-index.html>) que fornece descrições e links para projetos de EAD em instituições individuais e consórcios que promovem a criação de projetos de educação à distância[3].

As páginas de ajuda da EAD (<http://www.archivists.org/saagroups/ead/>), mantidas pela “EAD Roundtable”, destinam-se a ser um repositório de ferramentas desenvolvidas pela comunidade EAD<sup>3</sup>. Este site representa uma boa referência para obter informações sobre as

---

<sup>2</sup> Forma de comunicação à distância, utilizando computadores ligados à internet, na qual o que se digita no teclado de um deles aparece em tempo real no vídeo de todos os participantes do “bate-papo”.

<sup>3</sup> A “1999 EAD Roundtable minutes” trata-se de uma mesa redonda onde são discutidas boas práticas e avanços na área de EAD. O site (<http://www.archivists.org/saagroups/ead/eadrtminutes1999.html>) foi criado como meio de compartilhar informações sobre a EAD.

ferramentas disponíveis[3].

## 5 Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Roraima - Escon

A Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Roraima- Escon, foi criada pela Lei Complementar nº 225 de 29 de janeiro de 2014, que acrescentou o Artigo 104-A à Lei Orgânica nº 006 de 6 de junho de 1994. [9]

Historiando acerca da criação da Escon, verifica-se ter havido algumas iniciativas anteriores à sua efetiva criação, em 2014. Por meio de ações isoladas de alguns setores e do gabinete da Conselheira Cilene Salomão, maior incentivadora do papel pedagógico do TCE/RR, foram realizados treinamentos e palestras que resultaram no advento da Escon.

Suas atividades têm o objetivo de promover ações de capacitação e de desenvolvimento profissional voltados a temas de relevância à administração pública. Temas esses que ofertem aos participantes dos treinamentos uma maior gama de conhecimentos, tendo como consequência a ampliação do nível de qualidade dos serviços públicos.

## 6 O Sistema Informatizado de Controle dos Atos de Pessoal - SICAP

Ao contrário do que muitos pensam, o fato de ser aprovado em um concurso público não garante ao cidadão o efetivo direito ao exercício do cargo público. Nem mesmo o cumprimento do período de estágio probatório é sinônimo da, tão cobiçada, estabilidade.

A Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso terceiro atribui aos Tribunais de Contas o dever de “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título”. Ou seja, o candidato só se torna efetivamente servidor público quando tem o seu ato de admissão devidamente apreciado pelo Tribunal de Contas, antes disso não há o efetivo direito resguardado.

Essa questão interfere diretamente inclusive, e por incrível que pareça, nas pensões e aposentadorias. Logo, é possível que um servidor seja admitido em concurso público e, caso seu ato não seja apreciado pelo Tribunal de Contas, ele venha a ter sua vida profissional, aposentadoria ou até mesmo uma pensão interrompidas, caso haja algum problema que impeça a homologação do seu ato de admissão.

A apreciação do ato de admissão deve contemplar aspectos do edital do concurso público, verificando sua legalidade nos mais variados aspectos, como a aferição da existência de vagas disponíveis no plano de cargos, por exemplo. Deverá ser verificado se o candidato aprovado satisfaz

todas as condições de admissibilidade previstas no edital, como, por exemplo, no caso de um motorista, é necessário que ele tenha apresentado a CNH<sup>4</sup> na categoria exigida.

Essa verificação é necessária para que se evite problemas relacionados à legalidade da admissão dos servidores públicos, garantindo a transparência do ato em todos os seus aspectos. [4]

O Sicap<sup>5</sup> é um sistema desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, que visa propiciar o envio dos dados relativos aos atos de admissão de pessoal pelos órgãos jurisdicionados para posterior apreciação pelo Tribunal de Contas. Faz parte também do escopo desse sistema a aferição dos aspectos legais do edital do concurso, confrontando-o com o respectivo plano de cargos e salários. [10]

Até a implantação do SICAP, em maio de 2013, a análise dos atos de admissão de pessoal era praticamente nula. Na verdade só se analisava as admissões daqueles servidores que solicitavam aposentadoria ou que requeriam pensão para si ou tinham sua pensão requerida por outrem. Essa hipótese é mais comum em caso de morte ou invalidez de ordem psíquica.

Ou seja, os atos de admissão de pessoal só eram analisados quando da ocorrência de um evento alheio ao ingresso do candidato no órgão e por uma necessidade de que não houvesse solução de continuidade no pagamento de uma aposentadoria ou pensão.

Essa prática leva a uma situação anômala onde a análise dar-se de forma meramente formal, sem que haja a efetiva avaliação da sua legitimidade. Imaginemos a apreciação do ato de admissão de um servidor que tem trinta anos de serviços prestados, como se poderia impugnar o edital de um concurso público com todo esse lapso temporal? Como se poderia questionar se o servidor reunia à época as condições necessárias ao ingresso no serviço público? Ou seja, por óbvio, essa análise tardia não tinha qualquer efetividade, sendo meramente o cumprimento de uma formalidade.

A implantação do Sicap propiciou o uso ostensivo da educação corporativa como uma eficaz ferramenta de disseminação do conhecimento.

## 7 Metodologia

Pela taxonomia adotada por Vergara [11] qualifica-se a pesquisa em dois aspectos fundamentais: quanto aos fins e quanto aos meios. Com respeito aos fins, essa pesquisa foi essencialmente do tipo descritiva e explicativa.

---

<sup>4</sup> Carteira nacional de habilitação

<sup>5</sup> Sistema informatizado de controle de atos de pessoal

Descritiva porque se expõe o funcionamento do processo de implementação do sistema Sicap no âmbito do TCE/RR, no sentido de estimular o controle social, e o comportamento do cidadão em relação ao controle dos atos de admissão de pessoal.

É também explicativa, pois pretende elucidar em que medida se dá a utilização da educação corporativa como instrumento de implementação e viabilização da participação da sociedade como guardiã dos seus próprios direitos.

A educação corporativa, inclusive com recursos de educação à distância – EAD -, foi o instrumento utilizado na implementação do sistema SICAP.

Foram treinados, num primeiro momento, cerca de 56 servidores de todas as prefeituras e câmaras de vereadores do interior do Estado de Roraima, organizadas em turmas de forma a que municípios vizinhos fossem treinados em conjunto.

O cronograma foi o seguinte:

<b>Data</b>	<b>19/02/13</b>	<b>20/02/13</b>	<b>21/02/13</b>	<b>22/02/13</b>
<b>Municípios</b>	Caracarai	Rorainópolis	Amajari	Normandia
	Caroebe	São João da Baliza	Bonfim	Pacaraima
	Iracema	São Luiz	Cantá	Uiramutã
	Mucajaí	Alto alegre		
<b>Quantidade de Servidores</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>12</b>

Fonte: ESCON

Foi constatado que esse modelo de difusão do conhecimento poderia ser otimizado. Apesar de Roraima só contar com quatorze municípios no interior, o estado tem uma ampla dimensão territorial, com municípios há cerca de dez horas de deslocamento de carro da capital Boa Vista, muitas vezes com acesso difícil devido ao estado de conservação de algumas estradas, sendo muitas inclusive de barro. Logo, o transporte de pessoas se torna algo custoso em termos financeiros e logísticos.

Um outro fator levado em consideração foi a constante troca de pessoal nesses municípios, onde, a maioria dos servidores tem sua contratação por meio de cargos comissionados, estando sujeitos à substituição a qualquer momento.

Logo, o esforço de educação teria de se tornar uma ação contínua, o que reforçou a necessidade substituição do modelo presencial.

Como uma alternativa a esse modelo foi adotado o uso de EAD. Por meio de um convênio firmado entre o TCE/RR e a Universidade Virtual de Roraima – Univirr -, os treinamentos passaram a ser realizados de forma remota. Utilizando equipamentos de teleconferência foi possível realizar treinamentos personalizados e com maior dinamicidade sem os custos iniciais de deslocamento do modelo presencial.

Utilizou-se a rede de computadores disponível na Univirr, que dispõe de uma boa capilaridade. Essa rede abrange todos os municípios do estado, viabilizando, dessa forma, o processo de educação continuada a baixo custo.

## 8 Resultados e Discussão

Até o ano de 2012 o TCE/RR contava com um passivo processual, na área de atos de admissão de pessoal, na ordem de 570 processos. Havia uma grande demanda de trabalho, entretanto a análise era manual e não contemplava as reais necessidades de agilidade que a matéria requeria.

A conclusão mais grave acerca desse passivo é que ele era, na verdade, apenas uma pequena parcela do real volume de processos que deveriam ser analisados pelo TCE/RR, cerca de 1%.

Em última análise, verifica-se que os processos eram fiscalizados não pela sua legítima motivação constitucional, qual seja, a de verificar a legalidade do ato de admissão. Os processos eram, na verdade, analisados, na sua maioria, pela necessidade de legalizar a situação dos servidores que vinham a óbito, para que houvesse a liberação da pensão alimentícia. Ou seja, encontrava-se completamente desvirtuada a função do TCE/RR no que cerne à análise desse tipo de ato.

Com o advento do Sicap, em maio de 2013, essa realidade mudou radicalmente. Num primeiro momento houve a remessa da totalidade das admissões já realizadas ao longo de vários anos. Foram remetidos ao TCE/RR cerca de 50.000 atos. Esse envio foi realizado de forma on-line pela rede mundial de computadores, ou seja, aqueles 570 processos que compunham o passivo, na realidade, expressavam apenas 1% do real passivo processual existente. Dessa forma, verificou-se que o passivo à época representava apenas a “ponta de um iceberg” só descoberto com o advento do sistema Sicap.

Não se pode confundir o volume de atos remetidos, cerca de 50.000, com aqueles analisados. Os atos encaminhados são passíveis de aferição da sua legalidade por parte do departamento de fiscalização do TCE/RR.

As análises processuais, de forma informatizada, efetivamente só tiveram início no ano de 2015. Esse tempo foi imperativo dada à necessidade de organização interna do próprio TCE/RR pelo grande volume de atos, tanto com relação aos setores de fiscalização quanto à elaboração de software visando a automação dessa análise.

O gráfico abaixo demonstra o número de atos analisados entre 2015 e 2017<sup>6</sup>.

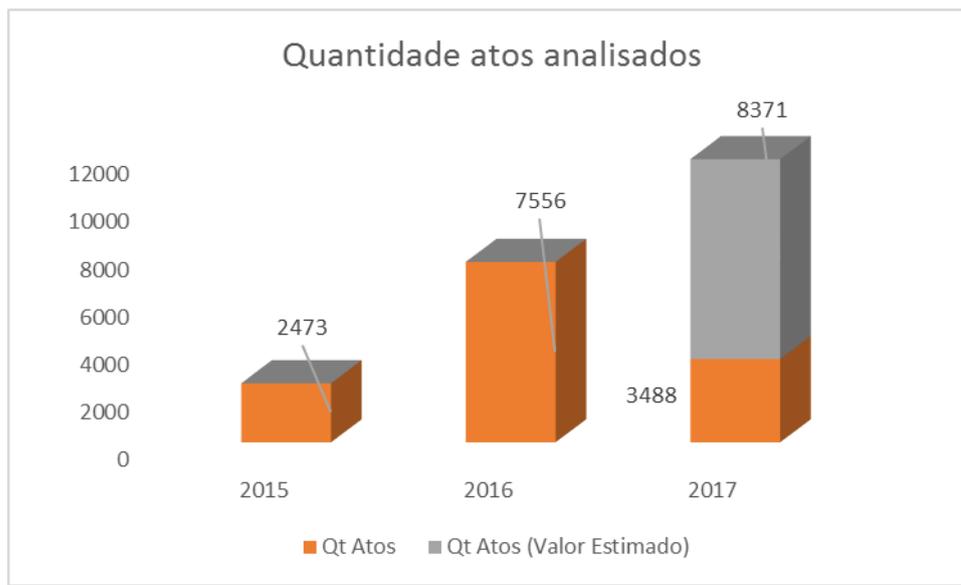


Gráfico 1 – Quantidade de atos analisados por ano  
Fonte: Sicap

Nota-se, portanto, uma crescente utilização do sistema Sicap, demonstrando a eficácia do resultado, havendo um saldo previsto para o final do ano de 2017, no montante de 18.400 atos analisados. Ou seja, em apenas três anos de utilização do sistema, considerando as projeções para 2017, houve um montante analisado correspondente a aproximadamente 37% do total dos 50.000 atos enviados em 2013.

Como resultado dessa maior eficiência na análise dos atos de admissão verifica-se a possibilidade de acompanhamento pela sociedade dos vínculos empregatícios de todos os servidores, tanto da esfera municipal quanto da estadual do estado de Roraima.

Essa pesquisa está disponível no endereço eletrônico (<https://www.tce.rr.gov.br/portal/frame.php?id=38>), no portal do TCE/RR.

<sup>6</sup> Sendo que, até o mês de maio de 2017 haviam sido analisados 3488 atos, nos levando a uma projeção anual de 8371 atos.



Por meio desse instrumento o controle social tem como aferir a existência de irregularidades elencadas a seguir, com suas regras previstas no art. 37 da Constituição Federal.

- Necessidade de aprovação em concurso público para cargos de provimento efetivo;
- Nomeação para cargos comissionados;
- Percentuais destinados aos portadores de necessidade especiais;
- Vedação da preterição na contratação de servidores;
- Possibilidade de verificação de acumulação de cargos e a sua legalidade, ou não.

## 9 Conclusão

O controle social é um dos instrumentos de combate aos atos de improbidade e os Tribunais de Contas são os órgãos fiscalizadores, parceiros da sociedade. O exercício da cidadania tem sido um meio pelo qual a sociedade acompanha e fiscaliza a aplicação dos recursos públicos.

Em 2013 o TCE/RR implantou o sistema Sicap para que os atos de admissão encaminhados pelos jurisdicionados fossem efetivamente analisados. A partir dessa implantação houve um efetivo aumento do volume de atos analisados tendo propiciado um maior e mais efetivo controle por parte da sociedade.

Dessa análise se conclui que o uso da educação corporativa, como uma ferramenta de cidadania, foi de vital importância para o sucesso da implantação do sistema, promovendo um importante instrumento de controle social, até então inexistente.

## Referências Bibliográficas

- [1] Barreto, Waléria da Cruz Sá. O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. 2016. Revista Controle Doutrina e Artigos, v 10, nº 1 (2012).
- [2] Fara, Patrícia. Uma breve história da Ciência. Editora Fundamento, 2014, p. 50.
- [3] Frost, Hannah C. “Guidelines Counseling: A Comparative Analysis and Evaluation of EAD Implementation Guidelines” in Journal of Archival Organization, 1(2), 2002, pp. 73-86.
- [4] Massaria, G S S. A competência dos Tribunais de Contas para o registro de atos de admissão de pessoal. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/34863/a-competencia-dos-tribunais-de-contas-para-o-registro-de-atos-de-admissao-de-pessoal>. Acesso em 21/07/2017.

- [5] MEISTER, Jeanne C. Educação corporativa. São Paulo : Makron Books, 1999. pp. 296
- [6] Prom, Christopher J. “The EAD Cookbook: A Survey and Usability Study” in American Archivist, 65, (2002), pp. 257-275.
- [7] QUARTIERO, E. M. & CERNY, R. Z. Universidade Corporativa: uma nova face da relação entre mundo do trabalho e mundo da educação. In: QUARTIERO, E. M. & BIANCHETTI, L. (Orgs.) Educação corporativa: mundo do trabalho e do conhecimento: aproximações. São Paulo: Cortez, 2005.
- [8] SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União e controles estatal e social da administração pública. Curitiba: Juruá, 2003, p. 90.
- [9] TCE/RR. 25 anos, Jubileu de Prata. 2016. Disponível em [www.tce.rr.leg.br](http://www.tce.rr.leg.br), acesso em 23/08/2017.
- [10] TCE-RR. Manual Técnico do SICAP. Março de 2012. Disponível em <https://www4.tce.rr.leg.br:8443/sicap/autenticacao.tcrr>. Acesso em 21/07/2017.
- [11] VERGARA, Sylvia C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas.
- [12] Viana, Heliete Rodrigues. O controle social como instrumento para efetivação da cidadania no Brasil: um estudo a partir das redes observatório social do Brasil (OSB) e amigos associados de Ribeirão Bonito. 2016. Disponível em <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/2868>, acesso em 23/08/2017.