

2021

Coletânea

FISCALIZA

1ª Edição

Modernização
da Administração
Pública no Brasil

NOVO

NA CÂMARA

Coletânea
FISCALIZA

1ª Edição

Modernização
da Administração
Pública no Brasil

NOVO NA CÂMARA

Liderança do Partido NOVO na Câmara dos Deputados

Endereço: Liderança do Novo, sala 35, subsolo - Anexo IV -
Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso
Nacional - Praça dos Três Poderes
Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900

Bancada do NOVO na Câmara

Paulo Ganime
Líder

Alexis Fonteyne
Vice-líder

Gilson Marques
Vice-líder

Adriana Ventura

Lucas Gonzalez

Marcel van Hattem

Tiago Mitraud

Vinicius Poit

Conselho Editorial

Chefe de Gabinete: André Reis

Diretor de Fiscalização: Renato Capanema

Jornalista Responsável: Rafania Almeida

Redação

**Artigos: Gustavo Fernando Fröhlich, Leonardo Jorge Sales e
Renato de Oliveira Capanema**

Auxiliares de pesquisa: Gabriela Berbert-Born e Pedro Westphal Nunes

Revisão

Rafania Almeida

Projeto Gráfico e Diagramação

Fabiane Amaral

Uma análise das benesses previstas em estatutos de servidores públicos nos estados brasileiros	7
O que é um estatuto de servidores públicos?	7
Direitos?	7
Situação fiscal dos estados	10
Benesses x situação fiscal	12
Demissões por baixo desempenho: verdade ou mito?	13
Demissões na Administração Pública	14
Demissões por mau desempenho	15
Demissões na iniciativa privada	16
Comparações com a administração pública	17
Comparação das folhas de pagamento de servidores da alta administração nos poderes Executivo e Judiciário	18
Dados utilizados	19
Resultados	20
Ocupação política dos cargos da alta administração no governo Bolsonaro	25
Método: Identificando cargos críticos	26
Método: Análise do perfil do ocupante	28
Bolsonaro 2019 x Bolsonaro 2020	30
Casos críticos	32
Ranking de vulnerabilidade à corrupção na Administração Pública Federal	35
Escopo do estudo	36
Maturidade do sistema de integridade (MI): metodologia e resultados	37
Oportunidades de corrupção (OP): metodologia e resultados	42
Ranking MIOP	46

A 1ª Edição da Coleção Fiscaliza reúne artigos que nos ajudam a identificar potenciais de melhoria e desafios relacionados à modernização da Administração Pública do Brasil. Uma Administração Pública ideal, do nosso ponto de vista, é aquela que consegue entregar serviços de qualidade aos cidadãos, com baixos entraves burocráticos, alta produtividade dos servidores e incentivos reduzidos à prática de corrupção.

O artigo denominado "Uma análise das benesses previstas em estatutos de servidores públicos nos estados brasileiros" faz uma análise da existência e extensão dos privilégios locais, ampliando a visão normalmente restrita à realidade do governo Federal. As conclusões se baseiam nas respostas de 27 questionários enviados a governos estaduais, com respaldo da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011), ferramenta essencial para as atividades de fiscalização.

Na sequência, o artigo intitulado "Demissões por baixo desempenho: verdade ou mito?" explora os dados relacionados às punições por baixo desempenho nas iniciativas pública e privada, de forma a traçar um cenário comparativo e testar a tese da escassez de punições por baixo desempenho no setor público. Os dados para o estudo foram extraídos do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) e de estatísticas divulgadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Por sua vez, o artigo "Comparação das folhas de pagamento de servidores da alta administração nos Poderes Executivo e Judiciário" busca entender, em visão comparada, o padrão remuneratório de ambos Poderes, especialmente no que concerne ao cumprimen-

to do teto salarial. A análise foi centrada em elementos da folha que, por determinações infraconstitucionais, muitas vezes sujeitas à interpretação dos próprios órgãos públicos, são apartados do cálculo do teto salarial, tais como indenizações, vantagens consideradas eventuais ou de caráter pessoal.

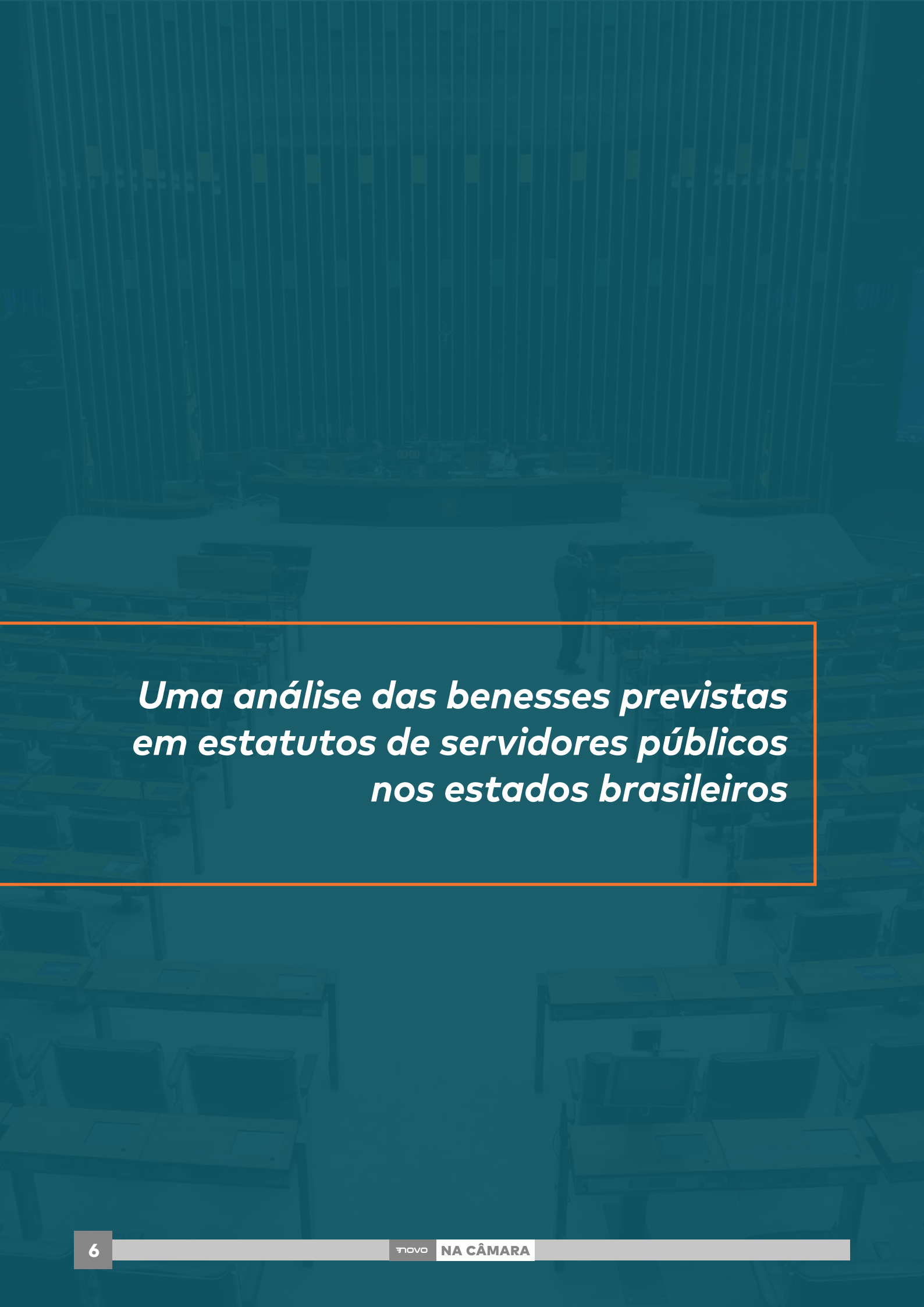
O artigo seguinte, denominado "Ocupação política dos cargos da alta administração no governo Bolsonaro", ambiciona quantificar a influência política sobre as nomeações no Poder Executivo e comparar os níveis observados nos anos de 2019 e 2020. Para esta finalidade foi criado o Indicador de Ocupação Política (IOP) do governo Federal, a partir de critérios objetivos que levam em conta a vinculação dos nomeados a grupos políticos, sua experiência profissional e formação acadêmica.

Por fim, o artigo "Ranking de vulnerabilidade à corrupção na Administração Pública Federal" propõe uma metodologia para avaliar o nível de maturidade das políticas de integridade e as oportunidades de corrupção dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de forma a entender quais órgãos e entidades têm maior vulnerabilidade à corrupção. As informações utilizadas na metodologia foram extraídas de painéis e sistemas estruturantes do Ministério da Economia e da Controladoria-Geral da União.

As discussões sobre a modernização da Administração Pública, enriquecidas pelos artigos desta coletânea, ganham ainda mais relevo pelo contexto político corrente, de debate da Reforma Administrativa no Congresso Nacional, que visa a alterar os dispositivos constitucionais que regem o tema (Proposta de Emenda Constitucional 32/2020).

Deputado Federal Paulo Ganime

Líder do NOVO na Câmara



***Uma análise das benesses previstas
em estatutos de servidores públicos
nos estados brasileiros***

Resumo

Neste estudo, analisamos as leis que regem a vida funcional dos servidores públicos estaduais dos 27 estados brasileiros. O objetivo foi identificar quais direitos são concedidos aos servidores. Em seguida, abordamos a saúde fiscal dos estados, especificamente quanto ao cumprimento dos limites de despesa de pessoal.

Para realizar este trabalho, encaminhamos questionários para os 27 governos estaduais com o respaldo da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011). Ademais, estudamos cada uma das 27 leis estatutárias.

O que é um estatuto de servidores públicos?

Nada mais é do que a lei que dita os direitos e deveres dos servidores de determinado ente (União, Estado ou Município).

O estatuto dos servidores públicos federais (Lei no. 8112/1990) foi a base para formular, em sua maioria, os estatutos estaduais e municipais. Dessa forma, os direitos previstos nos estatutos estaduais, em regra, estavam previstos também no texto original do estatuto federal. No entanto, na década de 1990

o estatuto federal foi reformado, eliminando uma série de prerrogativas dos servidores.

Nos estados, apesar disso, a realidade é que grande parte dos estatutos preveem diversas prerrogativas aos servidores públicos, em total dissonância com o estatuto federal e com a realidade privada. Tais prerrogativas representam privilégios que são pagos às custas do cada vez mais engessado (e deficitário) orçamento dos estados.

Direitos?

Os direitos previstos nos estatutos de servidores públicos apresentam diversos benefícios "exclusivos", quando comparamos com a realidade privada. Alguns se configuram em verdadeiros privilégios. Vejamos a seguir.

Carga horária reduzida

Nove dos 27 estados estabelecem no próprio estatuto uma carga horária de apenas 30 horas semanais de trabalho, o equivalente a seis horas diárias. São eles: BA, CE, DF, MA, MT, PA, PB, PE e SE.

Outros estados, mesmo não o fazendo explicitamente no estatuto, adotam a carga reduzida em decretos ou normas específicas de algumas carreiras. Especificamente as carreiras de fiscalização tributária ("Fiscos" estaduais)

e dos Tribunais de Contas possuem regras específicas, em geral mais benéficas.

Em alguns casos, há divergência entre a jornada de trabalho prevista no edital do concurso público e a prevista em norma posterior. Tomemos o exemplo do Tribunal de Contas de Roraima. Num edital de 2006, a carga horária prevista era de 40 horas semanais¹:

1.3. A carga horária é de 40 (quarenta) horas semanais.

1.4. A remuneração mensal para o cargo de Analista-Fiscal de Contas Públicas é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Trecho do Edital nº. 01/2006, do TCE-RR

¹ <https://blog.grancursosonline.com.br/wp-content/uploads/2017/04/929.pdf>

Em 2015, porém, portaria do TCE-RR estabeleceu em 30 horas a jornada semanal²:

CAPÍTULO I - DA JORNADA DE TRABALHO

Art. 1º A jornada de trabalho e o acompanhamento da frequência dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima obedecerá ao disposto nesta Portaria.

Art. 2º A jornada de trabalho será de 6 horas diárias, de segunda a sexta-feira, perfazendo 30 (trinta) horas semanais, ressalvados os casos disciplinados em legislação específica e os horários especiais.

Trecho da Portaria nº. 1086/2015, do TCE-RR, que reduz jornada de trabalho

Na justificativa da modificação, o Tribunal afirma que se baseia em princípios de "eficiência, legalidade, razoabilidade e transparência no trato com o serviço público". Como a modificação de jornada não implicou na redução proporcional da remuneração, o que ocorreu na prática foi um aumento no valor relativo (R\$ por hora) do salário em 33,3% para os servidores do TCE-RR.

Assim como Roraima, outros estados também possuem alterações da jornada de trabalho por regulamentações específicas de órgãos ou carreiras.

Dentre os demais estados, Alagoas estabeleceu um modelo criativo de jornada de trabalho na Secretaria de Fazenda. Conforme previsto em lei, a jornada é de 40 horas semanais. Porém, a Portaria GSEF nº. 18/2018 estabelece que essas horas possam ser divididas em 30 horas presenciais e 10 em trabalho remoto.

Estabilidade

A estabilidade no serviço público funciona como uma garantia de permanência no cargo, visando a restringir as hipóteses de demissão. Está prevista na própria Constituição de 1988 (artigo 41), cujo texto atual prevê a perda do cargo apenas em três hipóteses: em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

mediante processo administrativo disciplinar; e após reprovação em avaliação periódica de desempenho.

A última hipótese depende de regulamentação por lei complementar ainda não criada, portanto não tem ainda validade. Sendo assim, fora uma eventual sentença judicial, apenas um processo administrativo disciplinar pode resultar na demissão do servidor. Ocorre que as infrações previstas nos estatutos de servidores preveem um rol relativamente restrito de condutas que possam resultar em demissão.

Por exemplo, a Lei nº 8112/90, estatuto federal (modelo copiado pelos estados), prevê um rol de condutas graves, em geral ligadas à corrupção ou ao abandono do cargo. Questões como desempenho individual e produtividade ficam de fora. Outro estudo desta mesma série tratou dos principais motivos de demissão de servidores federais. Os resultados mostram como as hipóteses restritivas previstas nos estatutos (e que decorrem em parte de uma interpretação muito extensiva do conceito de estabilidade), resultam num padrão pouco variado de motivos de demissão. Um Relatório da Controladoria-Geral da União³ demonstra o seguinte:

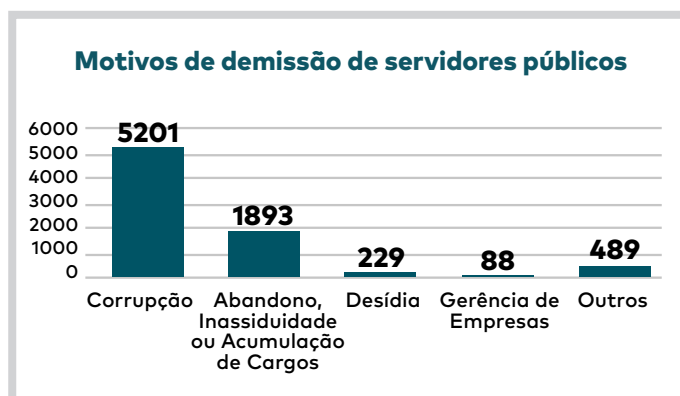


Gráfico 1: Motivos de demissão de servidores públicos federais (CGU)

Perceba que o rol restritivo de condutas passíveis de demissão faz com que essa somente seja aplicada em casos muito graves. Dentre os principais motivos apresentados no gráfico, apenas a desídia tem relação com o desempenho e representa menos de 3% do total

² https://wiki.tce.rr.leg.br/index.php/Portaria_1.086/2015

³ <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

de expulsões. Em contraponto, no setor privado, 34% das demissões são causadas por baixo desempenho ⁴.

Licença-Prêmio por Assiduidade

A assiduidade, definida como a ida regular ao trabalho, sem faltas não justificadas, é prevista nos estatutos como um dos deveres dos servidores. Muitos estatutos, no entanto, criaram uma espécie de premiação para assiduidade, a chamada Licença-Prêmio por Assiduidade (a nomenclatura pode variar conforme o estado). Em regra, funciona assim: o servidor cumpre uma de suas obrigações durante cinco anos, a de ir regularmente ao trabalho, e como prêmio ganha o direito de retirar uma licença remunerada de três meses.

Em síntese, o prêmio por cumprir a obrigação de frequentar o trabalho é o direito de não trabalhar. Atualmente 20 estados possuem essa benesse no texto do estatuto dos servidores. Ficam de fora CE, MS, PB, PI, RR, RS e TO, que já eliminaram o benefício dos respectivos estatutos.

Conversão da Licença-Prêmio por Assiduidade em pecúnia

Alguns estados permitem que a Licença-Prêmio por Assiduidade seja convertida em pecúnia. Ou seja, em vez de tirar três meses de folga, o servidor tem o direito de "vender" esses dias e receber o montante de três remunerações extras. Ao todo, quatro estados permitem a manobra: PE, RO, RS (apenas no momento da aposentadoria, para licenças adquiridas e não gozadas) e TO.

Quanto custam as Licenças-Prêmio por Assiduidade?

É possível se ter uma ideia do custo de oportunidade envolvido na concessão de licenças por assiduidade. Uma vez que os servidores continuam recebendo mesmo sem trabalhar (é uma licença remunerada), consideramos para esse cálculo o valor dos salários durante os meses de licença. Supondo um tempo total

de serviço prestado de 30 anos, um servidor teria direito a seis períodos de licença, totalizando 18 meses de folga. Considerando ainda um número total de 3,6 milhões⁵ de servidores públicos estaduais, e um salário médio de R\$ 5.130⁶, chegamos ao valor total de R\$ 338 bilhões em 30 anos, ou R\$ 11,2 bilhões por ano.

Licença para disputar eleições

A licença para disputar eleições está prevista em 21 dos 27 estatutos estaduais. Em geral, consiste em dois afastamentos. O primeiro, sem vencimentos, entre a escolha em convenção partidária e a véspera do registro de candidatura. O segundo, com vencimentos, entre o registro da candidatura e 10 dias (alguns estados preveem 15) após as eleições, pelo período máximo de três meses.

Incorporação de gratificações de chefia

Há até duas décadas, todos os estados possuíam um mecanismo de incorporação de gratificações de chefia. Funcionava da seguinte forma: a cada determinado período que um servidor tenha exercido uma chefia, normalmente cinco anos ininterruptos, ele incorporava a função no salário, como vantagem pessoal. Este trecho original do estatuto dos servidores da Paraíba (Lei Complementar no. 39/85) explica o mecanismo:

Art. 154 O funcionário que contar quatro (04) anos completos consecutivos ou não - de exercício em cargo em comissão, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, fará jus a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável ao provento de aposentadoria, o valor da gratificação pelo exercício do cargo comissionado, obedecidas as regras dos parágrafos primeiro, segundo, terceiro, quarto, quinto e sexto deste artigo.

Trecho do Estatuto dos Servidores Públicos da Paraíba (LC nº 38/85)

⁴ <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2014/10/baixo-desempenho-e-o-principal-motivo-de-demissoes-diz-pesquisa.html>

⁵ Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

⁶ Média salarial dos servidores públicos estatutários estaduais, calculada a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>

Atualmente, nenhum estado mantém o benefício no estatuto vigente em sua totalidade. No entanto, alguns, como o Rio Grande do Sul, permitem a incorporação dessas gratificações aos proventos de aposentadoria.

Vale ressaltar que, em decorrência de direito adquirido, todos ainda pagam esses benefícios nas folhas de pagamento a diversos servidores que fizeram jus ao mesmo na época em que estava vigente.

Reajustes "automáticos": os adicionais por tempo de serviço

O adicional por tempo de serviço é um aumento salarial automático vinculado à passagem do tempo. Pode receber diversos nomes diferentes: anuênio, triênio, quinquênio, sextênio, gratificação de 15 anos, etc. Normalmente o aumento percentual de reajuste é "proporcional" ao nome. Anuênios pagam 1%, Triênios, 3%, quinquênio, 5% e assim por diante. Ao todo, 16 estados pagam adicionais do tipo: AL, BA, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, RJ, RN, RS, SC, SE e SP.

Aqui um trecho do estatuto de Alagoas, descrevendo o "quinquênio":

Art. 72 O adicional por tempo de serviço, devido ao servidor provido em cargo efetivo, será pago à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público, incidentes sobre o vencimento do cargo ocupado, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), nele incluídos os

anuênios incorporados. (redação dada pela Lei nº 5.698, de 2.06.1995)

Trecho do Estatuto dos Servidores Públicos de Alagoas (Lei nº 5247/91)

Reajustes automáticos de salários, sem nenhuma relação com aumento de desempenho ou geração de valor à organização são o tipo de benefício que vai na contramão do que se observa em organizações que prezam pela produtividade e qualidade do serviço.

Afastamento para estudo

A critério do ente público, é possível o servidor se afastar do trabalho por período de até quatro anos para realização de cursos (mestrado ou doutorado nos períodos mais longos). Todos os estados, e a própria União, preveem essa possibilidade.

Licença para capacitação

Nos estados que modificaram o estatuto para eliminar a Licença por Assiduidade, foi criada a chamada licença para capacitação (nomenclatura exata podendo variar), que em regra consiste num benefício que depende do cumprimento do mesmo requisito (assiduidade durante cinco anos) mas diferencia-se por exigir que o afastamento seja com o objetivo de capacitação. Outra diferença é que a licença para capacitação não é acumulável, e tem autorização dependente de avaliação da chefia quanto a critérios de oportunidade e relação com as atividades desempenhadas

Situação fiscal dos estados

Não é novidade que a saúde fiscal dos estados brasileiros é ruim. O indicador de capacidade de pagamento (CAPAG) utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostra que, dos 27 estados, 17 estão em situação grave (nota C ou D), o que os impede de contrair empréstimos com garantia da União. Os três piores casos são Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais⁷.

O índice leva em consideração três métricas, que definem a classificação: o endividamento (razão entre dívida consolidada e receita corrente líquida), a poupança corrente (razão entre despesa corrente e receita corrente ajustada) e o índice de liquidez (razão entre obrigações financeiras e disponibilidade de caixa). A Tabela 1 resume os resultados.

⁷ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>

	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada Receita Corrente Líquida Indicador	Nota	Poupança Corrente (PC) Média Ponderada da Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Nota	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/ Disponibilidade de Caixa Indicador	Nota
AC	B	82,87%	B	92,61%	B	16,86%	A
AL	B	121,53%	C	89,84%	A	41,80%	A
AM	B	51,00%	A	91,81%	B	81,48%	A
AP	C*	77,05%	B	82,59%	A	95,02%	A
BA	C	75,11%	B	96,32%	C	69,22%	A
CE	B	72,27%	B	92,21%	B	55,69%	A
DF	C	43,17%	A	97,06%	C	1992,62%	C
ES	A	50,10%	A	88,33%	A	8,90%	A
GO	C	92,37%	B	96,26%	C	-1021,89%	C
MA	C	56,40%	A	97,97%	C	167,22%	C
MG	D	208,72%	C	106,55%	C	2417,75%	C
MS	C	85,25%	B	100,36%	C	98,87%	A
MT	C	45,87%	A	97,71%	C	-576,52%	C
PA	B	23,11%	A	92,69%	B	90,27%	A
PB	B	47,97%	A	92,71%	B	44,06%	A
PE	C	67,87%	B	96,06%	C	307,57%	C
PI	B	67,49%	B	94,73%	B	79,51%	A
PR	B	64,96%	B	94,21%	B	62,81%	A
RJ	D	272,53%	C	105,00%	C	482,17%	C
RN	C	30,36%	A	91,13%	B	702,16%	C
RO	B	65,41%	B	89,53%	A	49,86%	A
RR	C	57,20%	A	87,83%	A	233,10%	C
RS	D	216,30%	C	101,95%	C	569,42%	C
SC	C	105,79%	B	97,11%	C	25,34%	A
SE	C	61,83%	B	97,72%	C	101,65%	C
SP	B	204,45%	C	93,68%	B	72,78%	A
TO	C	46,35%	A	94,56%	B	539,40%	C

Tabela 1: Índice CAPAG - Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2019, da STN

O segundo componente do índice mede a participação das despesas correntes na receita corrente ajustada, e é fortemente impactado pelos gastos com pessoal nos estados. Outro indicador importante é o criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e que deve ser publicado trimestralmente: a participação

das despesas com pessoal na receita corrente líquida do ente. No mesmo relatório, a STN constata que 11 dos 27 estados já ultrapassaram o limite de 60% imposto pela LRF (TO, MG, MT, RS, RN, AC, GO, PI, RJ, MS e PB). O gráfico seguinte resume:

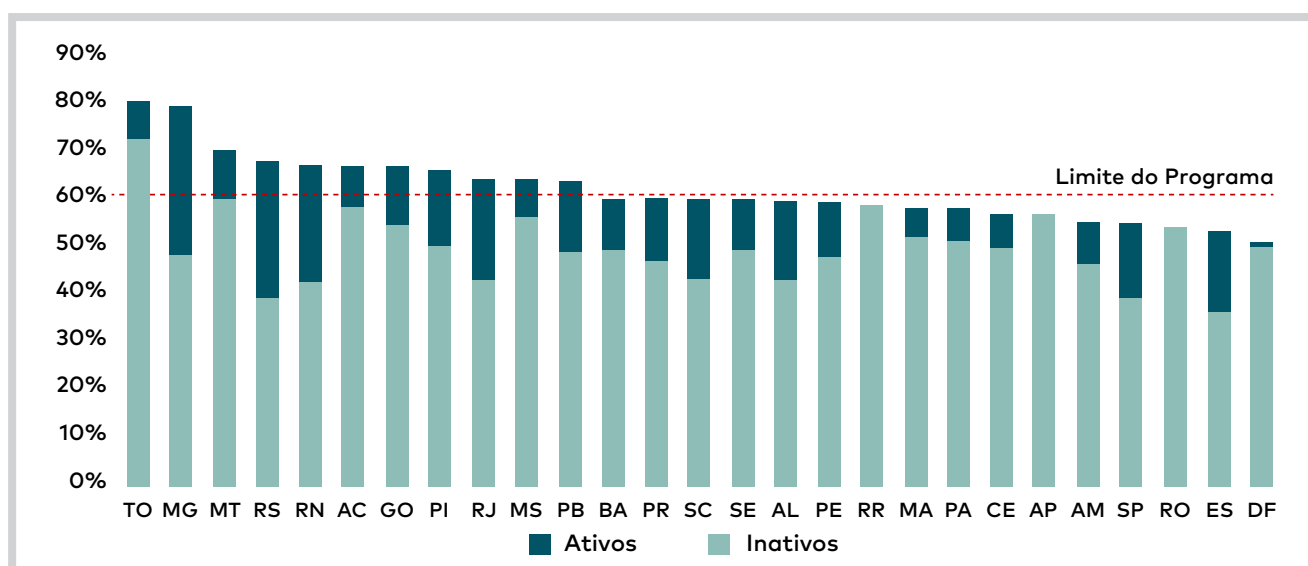


Gráfico 2: Cumprimento do limite de gastos com pessoal nos estados - Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2019, da STN Estatuto dos Servidores Públicos de Alagoas (Lei nº 5247/91)

⁸ A Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece em seu artigo 19 os limites da proporção das despesas com pessoal na Receita Corrente Líquida. No caso dos estados, esse limite é de 60%. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Benefícios x situação fiscal

Diversas benesses previstas em estatutos de servidores públicos podem impactar direta ou indiretamente os gastos com pessoal dos estados. Tomemos o exemplo das licenças remuneradas. Se todos os anos diversos servidores saem em licença remunerada, por vários meses, podemos assegurar que esse déficit de mão-de-obra está incorporado à mensuração da necessidade de servidores. Ou seja, contrata-se a mais para suprir as ausências, ou então se tem um serviço menos produtivo. Ambas as situações são prejudiciais à população, que paga pelos serviços. Por isso, a saúde fiscal do ente está fortemente relacionada com a eficiência da gestão.

Para apurarmos o diagnóstico sobre a situação dos estados, buscaremos aqui criar uma visão em duas dimensões, posicionando os estados brasileiros em relação à saúde fiscal e ao grau de benesses oferecidas aos servidores. Para compor as duas dimensões, utilizaremos os seguintes índices:

- **Dimensão de saúde fiscal:** participação das despesas com pessoal na receita corrente líquida do ente.
- **Dimensão de benesses concedidas:** índice que varia de 1 a 5, a depender da presença dos benefícios de licença por assiduidade, adicional por tempo de serviço, incorporação de gratificações, afastamento para estudo e carga horária reduzida.

O gráfico a seguir mostra quatro diferentes grupos de estados, descritos a seguir (conforme a numeração do quadrante):

- **Quadrante 1:** São estados com baixo indicador de benesses nos estatutos e com nível de gasto de pessoal dentro do limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. É a melhor condição.
- **Quadrante 2:** Traz estados que possuem alto nível de benefícios no estatuto, mas que conseguem manter o nível de despesas de pessoal dentro dos limites.
- **Quadrante 3:** Condição preocupante. São estados que descumprem o limite de gastos de pessoal e possuem baixo índice de benesses concedidas. Considerando que parte desses benefícios se converte em custo do estado, significa que haveria pouca "gordura para queimar" na busca de uma melhora no nível de gastos.
- **Quadrante 4:** Condição grave, mas com margem para melhora. São estados que possuem alto comprometimento da Receita Corrente com Despesas de Pessoal e alto índice de benefícios aos servidores. Neste caso, haveria possibilidade de rever benefícios que geram gastos diretos ou indiretos.

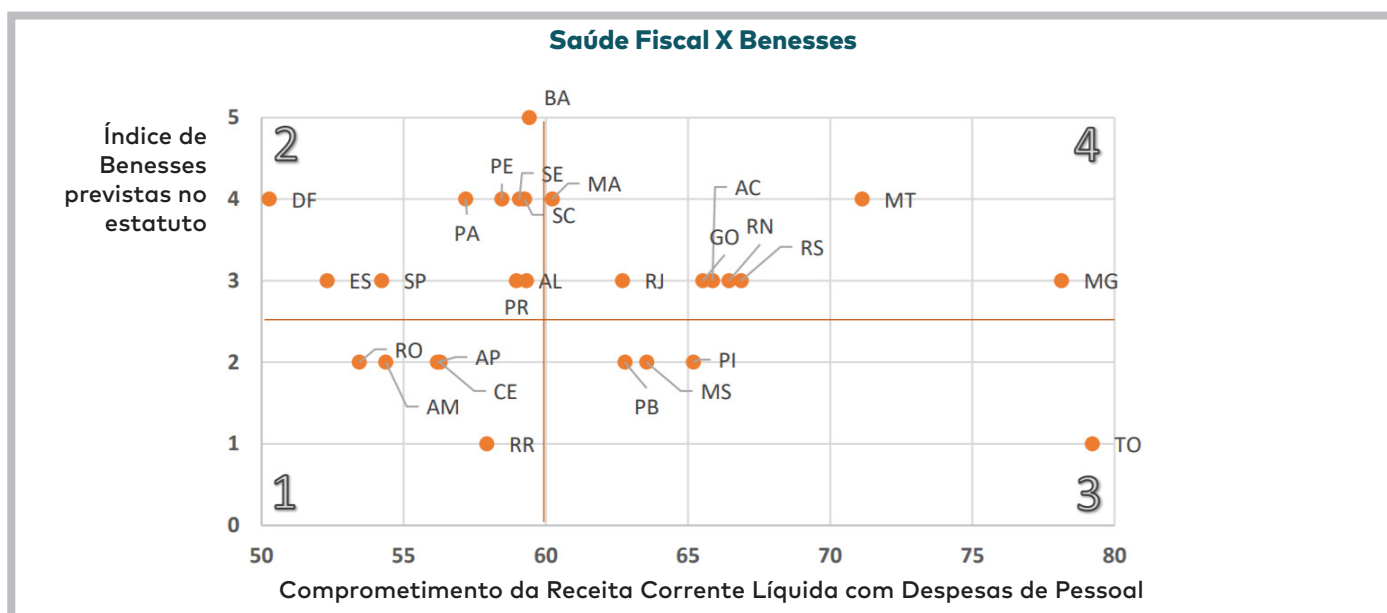


Gráfico 3: Saúde fiscal x benesses nos estados

*Demissões por baixo desempenho:
verdade ou mito?*

Resumo

A presente pesquisa descritiva trata das expulsões ocorridas no âmbito da administração pública federal, em especial demissões ocorridas entre 10 de janeiro de 2003 e 4 de novembro de 2019, e as diferenças existentes entre iniciativa pública e privada.

No intento de obter maior grau de precisão, foram extraídos dados do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) e considerados estudos nacionais e internacionais sobre o tópico.

A hipótese, que restou comprovada, é que a Administração Pública, no sentido oposto ao constatado na iniciativa privada, não consegue operacionalizar a demissão de servidores que apresentam mau desempenho sem que estes apresentem condutas que decaiam em outras infrações ou crimes previstos no ordenamento jurídico brasileiro que rege a atuação laboral do agente público.

Demissões na Administração Pública

A demissão é uma forma de vacância do cargo público que, diferentemente das demais, é marcada pelo caráter punitivo. Em suma, é aplicável ao servidor que desrespeita as regras do local de trabalho ou que negligencia de cumprir deveres e proibições. Os deveres, vedações e punições dos servidores públicos estão previstos na Lei no 8112/1990 – conhecida como Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Nos termos do Art. 41 da Constituição Federal de 1988, o servidor público estável só poderá perder o cargo nas seguintes situações: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; Processo Administrativo Disciplinar - PAD; ou procedimento de avaliação periódica de desempenho. A proposta do último inciso, apesar de promissora, é ineficaz pelo fato da referida Lei Complementar não existir.

Os dados referentes a demissões de servidores, cassações de aposentadorias e destituição de cargo ou função comissionados estão presentes no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)⁹. Entre 10 de janeiro de 2003 e 4 de novembro de 2019, foram demitidos 4.162 servidores públicos, destituídos 514 servidores que ocupavam cargo ou função de confiança e cassadas 445 aposentadorias.

Uma análise preliminar dos dados constantes no CEAF permite a averiguação de um quadro alarmante: dos 4.162 demitidos, nenhum foi demitido exclusivamente por mau desempenho laboral. Por outro lado, mais de 50%

foram expulsos por envolvimento em atos de improbidade administrativa ou corrupção.

No âmbito das demissões, faz uma década que sua aplicação tem aumentado de maneira exponencial – como consta no gráfico abaixo. Dentre as possíveis causas desse aumento, é necessário destacar o fortalecimento das instâncias investigativas, o que possivelmente resultou em aumento do número de sanções aplicadas a servidores corruptos e ímprobos, nos termos do Estatuto dos Servidores e do Código Penal. A progressão histórica das demissões consta no gráfico de linha a seguir.

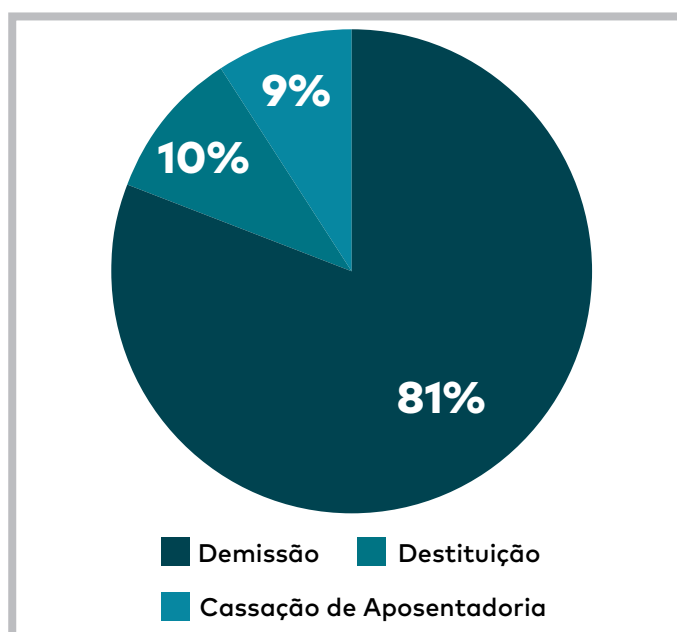


Gráfico 4: Contextualização das Demissões

⁹ Cadastro atualizado semanalmente, com dados de 4 de Novembro de 2019. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceaf?ordenarPor=nome&direcao=asc>>

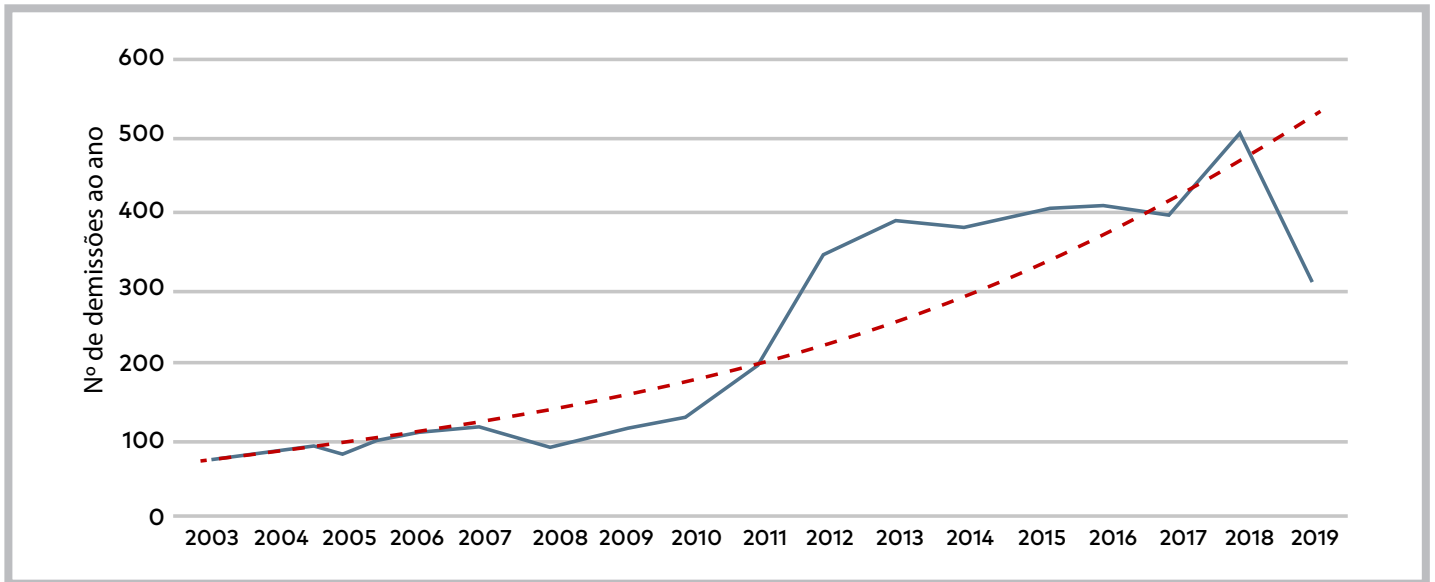


Gráfico 5: Número de demissões ao ano

Do universo de demissões, 31 delas não apresentam nenhuma justificativa e 43 se limitaram a apresentar o Art. 132 da Lei nº 8.112/1990 – sem discriminar a conduta que fundamentou a demissão. Ademais, 1.030 demissões apresentaram apenas um dispositivo como justificativa, algumas das quais estão mencionadas no gráfico abaixo. Noutro sentido, aproximadamente 3.140 demissões citaram múltiplos dispositivos como justificativa, o que resultou na menção a 11.255 dispositivos legais.

Um problema encontrado no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) é o fato deste não estabelecer uma hierarquia entre os dispositivos e, conseqüentemente, mencionar vários dispositivos para fundamentar uma mesma demissão. Como mencionado anteriormente, nesse cenário se destacam as demissões motivadas por corrupção e improbidade administrativa.

Indo além das demissões fundamentadas na Lei 8.112/1990. Cabe destacar que oito das

demissões foram motivadas por Decisão Judicial Transitada em Julgado, em consonância com o Inciso III do Art. 41 da Constituição. Tais processos, no entanto, versam sobre questões como corrupção e improbidade administrativa e pouco se relacionam com o desempenho desses servidores em serviço.

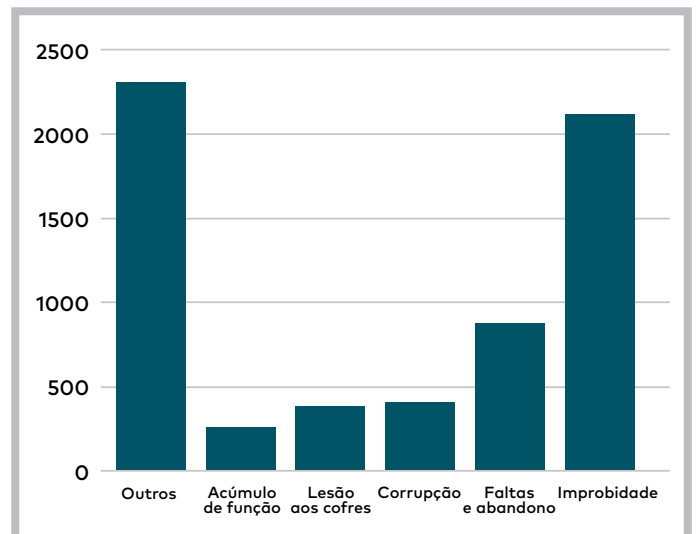


Gráfico 6: Justificativa das Demissões

Demissões por mau desempenho

Como mencionado anteriormente, nenhuma das demissões na administração pública federal foi motivada pelo mau desempenho. No entanto, faz-se necessário considerar que algumas das condutas apresentadas individualmente ou junto de atos de improbidade, corrupção ou abandono do cargo

podem se vincular ao mau comportamento, apesar de não poderem ser confundidas com este. A causa que mais se aproxima da demissão por mau desempenho é aquela motivada por conduta desidiosa do servidor público – prevista no Art. 117, Inciso XV, da Lei 8112/1990.

No universo das demissões, foram 208 demissões (4%) fundamentadas na desídia do servidor, geralmente combinadas com o abandono da função pública e atos de improbidade. A desídia foi justificativa única de 56 dessas expulsões.

Segundo Mauro Roberto Gomes de Mattos¹⁰,

Demissões na iniciativa privada

Em 2017 o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) publicou um estudo¹¹ sobre a rotatividade no Brasil. Constatou-se, na oportunidade, uma taxa global rotatividade de aproximadamente 41,9% (em 2015), sendo que 51,9% dos desligamentos constituíram demissão por justa causa. O estudo, no entanto, não se aprofundou nas razões que fundamentaram tais demissões.

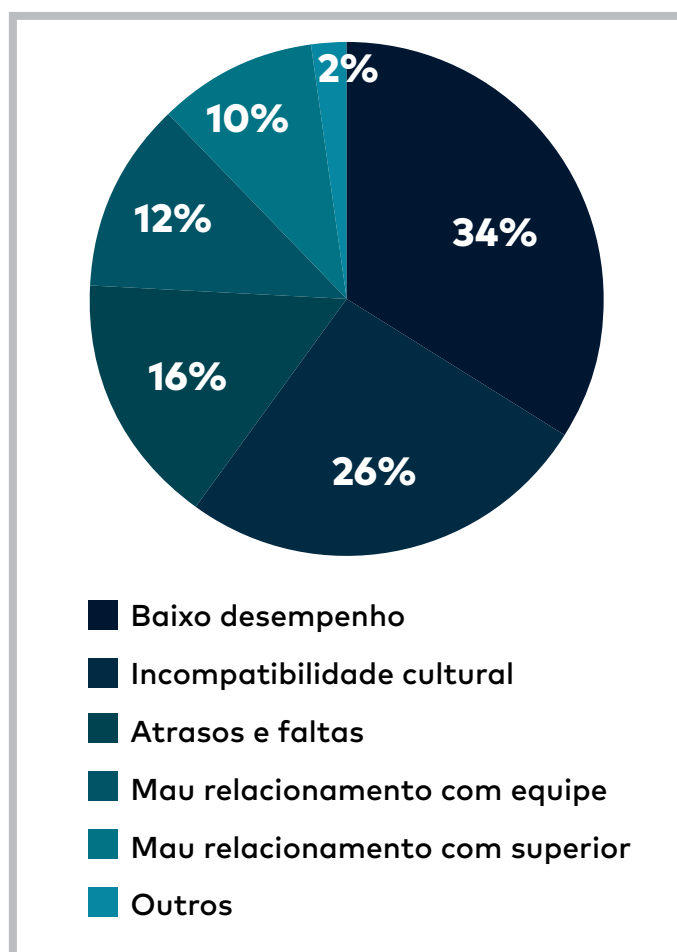
Um pesquisa¹² que buscou mapear as razões por trás das demissões na iniciativa privada foi publicada em 2014, pela Consultoria Robert Half, especializada em recrutamento e gestão de pessoas. Dos 100 gestores de pessoal entrevistados, 34% mencionaram o baixo desempenho profissional como causa central das demissões.

A segunda razão mais popular é a falta de aderência do funcionário à cultura organizacional, que correspondeu a 26% das respostas. Seguido por estas, cabe ainda destacar que 16% foram motivadas pelo mau relacionamento com a equipe, 12% por assiduidade e 10% por mau relacionamento com o superior.

Em entrevista, o Diretor de Operações da Empresa de Consultoria afirmou que o referido estudo demonstrou a relevância das questões comportamentais e técnicas na avaliação do desempenho laboral. Sustenta, na oportunidade, que: "As empresas buscam maior eficiência e rentabilidade. Para isso acontecer, é necessário que os colaboradores estejam comprometidos com a organização".

a desídia que resulta em demissão "é a desídia habitual, onde o servidor causa transtornos ao andamento dos serviços, com prejuízos verificados pelo mau desempenho ou pela má vontade". Tal infração, no caso, não é identificada por indicadores e avaliações de desempenho, mas sim pela constatação da insubordinação do servidor ante os deveres inerentes à Administração Pública.

Outra constatação é que 58% dos consultados declararam que entrevistam os funcionários demitidos em busca de *feedbacks* capazes de fortalecer a instituição.



Outra constatação é que 58% dos consultados declararam que entrevistam os funcionários demitidos em busca de *feedbacks* capazes de fortalecer a instituição.

¹⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

¹¹ DIEESE. Movimentação no mercado de trabalho: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/livro/2017/rotatividade.pdf> > Acesso em: 18.11.2019

¹² GLOBO. Baixo desempenho é o principal motivo de demissões, diz pesquisa. Disponível em: < <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2014/10/baixo-desempenho-e-o-principal-motivo-de-demissoes-diz-pesquisa.html> > Acesso em: 13.11.2019

Comparações com a Administração Pública

De antemão, vale mencionar que existem discrepâncias no desligamento na iniciativa privada e aquele observado no serviço público. Portanto, abordaremos as formas de vacância de função pública de maneira superficial, apenas para traçar um paralelo entre os setores.

O servidor público, diferente do celetista, não pode ser demitido de forma compulsória, a não ser que tenha praticado um delito ou infração prevista na Lei 8112/1990. Mesmo nesse caso, o servidor ainda tem direito a passar por processo administrativo, no qual poderá fazer uso da ampla defesa e do contraditório. No regime da CLT, o funcionário pode ser demitido sem justa causa, desde que o empregador arque com os ônus legalmente previstos. Ademais, em ambas as iniciativas existe a possibilidade de demissão voluntária por iniciativa do empregado ou servidor – conhecida como exoneração na Administração Pública.

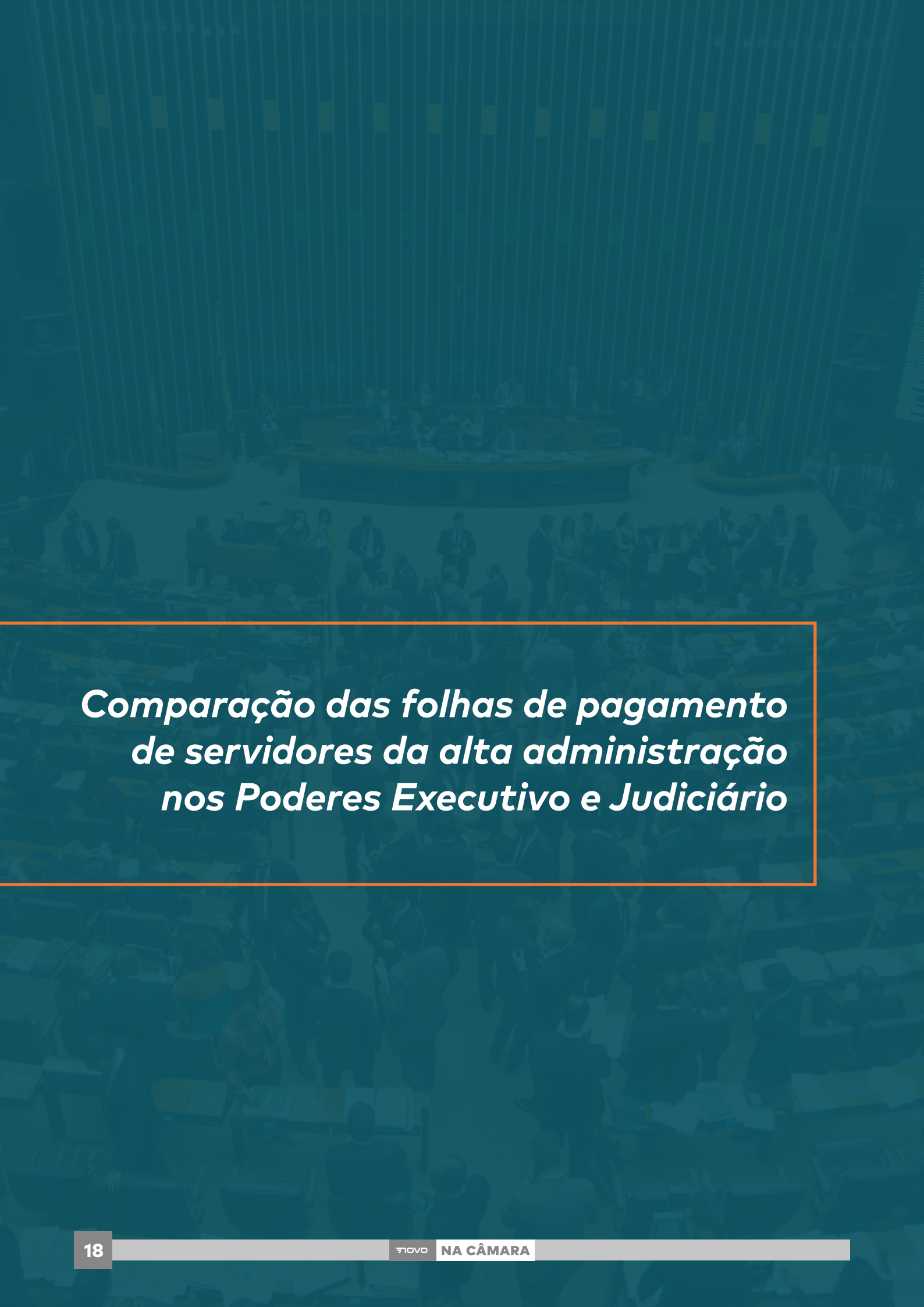
Segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), 48% dos desligamentos de servidores foram voluntários, ao passo que o restante foi motivado por aprovação do agente em outro concurso público¹³. No universo de desligamentos de servidores, as demissões representam um percentual irrisório. Se compararmos os estudos da Consultoria Robert Half e da DIEESE com os dados extraídos do CEAF, por outro lado, o contraste com a iniciativa privada é evidente: nesta, 20% das demissões são voluntárias e 53% dos desligamentos são iniciativa dos empregadores.

O art. 482 da CLT discrimina as situações que permitem a demissão por justa causa. Dentre elas, cabe destacar: atos de improbidade; incontinência de conduta ou mau procedimento; condenação criminal do empregado; desídia habitual no desempenho das funções e; outros. Ou seja, a incidência de atos de improbidade que decaem demissão, proporcionalmente, é exponencialmente superior no serviço público.

Cabe destacar que o percentual de demissões de servidores demitidos por abandonos e inassiduidade de função somam quase 13% do total de expulsões, dado próximo dos 12% de demissões por atrasos e faltas na iniciativa privada. Nota-se aqui uma diferença gritante entre o servidor e o celetista: segundo o Art. 138 da Lei 8112/1990, o abandono de cargo é a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos; enquanto que o Art. 139 conceitua inassiduidade habitual como a falta injustificada ao serviço por sessenta dias, de forma intercalada, durante o período de doze meses.

A ideia do Art. 132 e de outros artigos buscou, no momento de sua concepção, estipular critérios objetivos que viessem a justificar a demissão do servidor público e impedir demissões arbitrárias. O problema não está nesse conceito, sim em sua execução: os critérios estipulados na Lei 8112/1990 são permissivos e, nos dias de hoje, não mais compactuam com noções modernas de administração.

¹³ COSTA, Rodolfo. Estabilidade no emprego público não contém rotatividade de funcionários. Correio Brasiliense. Disponível em: <http://impresso.correioweb.com.br/app/noticia/cadernos/economia/2014/01/21/interna_economia,113975/estabilidade-no-emprego-nao-contem-rotatividade.shtml> Acesso em: 18.11.2019



***Comparação das folhas de pagamento
de servidores da alta administração
nos Poderes Executivo e Judiciário***

Resumo

Este estudo avaliou folhas de pagamento de servidores de alta remuneração dos Poderes Executivo e Judiciário no Brasil, buscando entender o padrão remuneratório, especialmente quanto ao cumprimento do teto salarial. A análise foi centrada em elementos da folha que, por determinações infraconstitucionais, muitas vezes sujeitas a interpretação dos próprios órgãos públicos, são apartados do cálculo do teto salarial, tais como indenizações, vantagens consideradas eventuais ou de caráter pessoal. O teto salarial está previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XI do Artigo 37.

Ressalte-se que a análise não objetivou identificar irregularidades nas folhas. Pelo contrário, buscou-se testar a hipótese de que o excesso de benefícios remuneratórios pontuais resulte no pagamento sistemático de salários acima do teto constitucional. Os indicadores detalhados a seguir têm esse fim.

Dados utilizados

Foram analisadas 217.873 folhas de pagamento dos Poderes Executivo e Judiciário¹⁴, referentes aos contracheques de fevereiro, março, abril, maio e julho/2019, a nível federal e estadual (no caso dos magistrados de Tribunais de Justiça). Os meses de janeiro e junho foram desconsiderados por apresentar alto número de folhas com pagamento de um terço de férias e décimo terceiro salário.

No Poder Executivo, o foco foi dado nas carreiras com alto padrão remuneratório. São elas:

- Auditores da Receita Federal do Brasil;
- Carreiras da diplomacia;
- Advogados da União;
- Procuradores da Fazenda;
- Procuradores Federais;
- Carreiras do Ciclo de Gestão (CGU, STN, Banco Central, IPEA e outras)

No Judiciário, foram analisadas as remunerações dos cargos da magistratura (juízes e

desembargadores) dos seguintes tribunais: todos os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF), todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e 26 Tribunais de Justiça¹⁵ (TJ).

Os dados utilizados para esta análise foram obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal, no caso do Poder Executivo, e no painel de dados de folha de pagamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁶, no caso das folhas do Judiciário.

Indicadores da folha de pagamento

Uma típica folha de pagamento no poder público brasileiro é composta dos seguintes elementos, conforme regramentos específicos¹⁷:

- Remuneração Paradigma: remuneração do cargo efetivo.
- Vantagens Pessoais: V.P.N.I., adicional por tempo de serviço, quintos, vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa, abono de permanência.
- Função de Confiança ou Cargo em Comissão.

¹⁴ No caso do Judiciário, buscou-se selecionar apenas magistrados ativos. No entanto, a depender da qualidade do registro da folha, é possível que folhas de pagamento de inativos tenham sido incluídas.

¹⁵ A exceção é o TJ de Santa Catarina, por inconsistência nos dados encaminhados.

¹⁶ https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPORT63Relatorios

¹⁷ No caso do Judiciário, resolução 215/2015, do CNJ, disciplina o tema. Está disponível em http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_comp_215_16122015_26032019162517.pdf

- Indenizações: auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio pré-escolar, auxílio saúde, auxílio natalidade, auxílio moradia, ajuda de custo, além de outras desta natureza.
- Vantagens Eventuais: abono constitucional de 1/3 de férias, indenização de férias, antecipação de férias, serviço extraordinário, substituição, pagamentos retroativos, além de outras desta natureza.
- Gratificações: gratificações de qualquer natureza.
- Total dos rendimentos pagos no mês: soma dos itens anteriores.
- Retenção devido ao teto constitucional, ou "abate-teto": valores retidos por excederem ao teto remuneratório constitucional.
- Contribuição Previdenciária Oficial.
- Imposto de Renda Retido na Fonte.
- Rendimento líquido após os descontos referidos nos itens anteriores.
- Valor de diárias efetivamente pago no mês de referência.
- (no caso do Executivo) Valor de Jetons.
- (no caso do Executivo, nas carreiras de advocacia) Valor de honorários advocatícios.

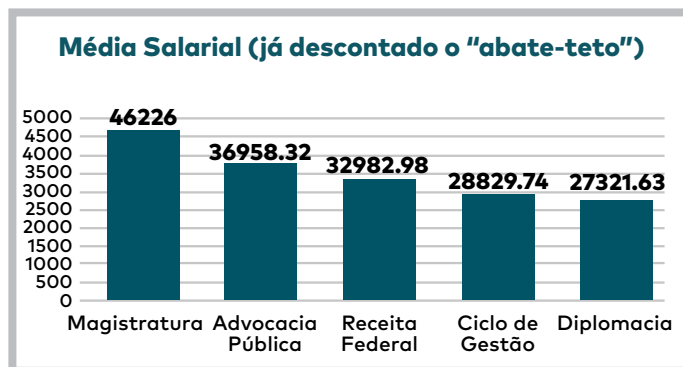
Cada elemento da folha pode ou não ser considerado para cálculo do teto, conforme regras específicas¹⁸. Para viabilizar a análise agregada de todas as folhas, foram criados os seguintes indicadores, aplicados a cada uma delas:

- 1- Remuneração Ultrapassa Teto: testa se o total de rendimentos, acrescido das diárias e descontado o abate-teto, supera o teto constitucional. O total de rendimentos é a soma dos seis primeiros elementos da folha, apresentados acima. Este cálculo indica a presença de itens apartados do cálculo do teto.
- 2- Remuneração Ultrapassa Teto + R\$ 1.000: indicador com a mesma lógica do anterior, porém mais conservador. Busca-se dar uma margem de R\$ 1.000 para considerar a priori fora do cálculo do teto o valor do auxílio-alimentação (estimado de forma a contemplar todos os órgãos).
- 3- Remuneração Ultrapassa Teto + R\$ 10.000: indicador tem o objetivo de caracterizar pagamento sistemático de salários acima do teto, com margem de R\$ 10.000.
- 4- Percentual Efetivo de Imposto de Renda: normalmente benefícios não considerados para cálculo do teto salarial também não estão sujeitos a Imposto de Renda. Este indicador apresenta o percentual efetivamente retido como Imposto de Renda, considerando a não incidência em parcelas remuneratórias. É calculado pela razão entre o imposto de renda retido na fonte e o total de rendimentos.

Resultados

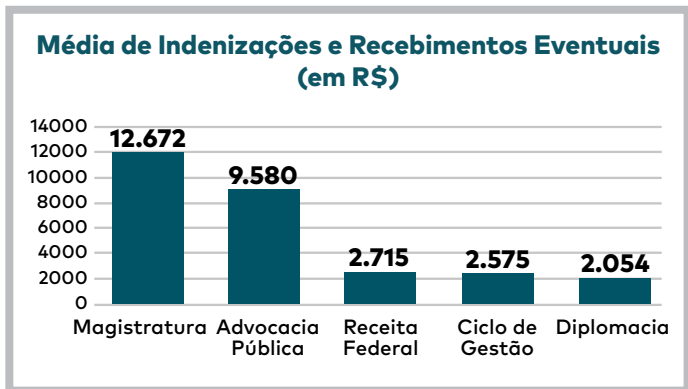
Parte 1: Visão Geral sobre o cumprimento do teto

O teto constitucional vigente no Brasil é de R\$ 39.293,32 a nível federal e R\$ 35.462,22 a nível estadual. As carreiras objeto deste estudo têm alto nível remuneratório. Vejamos os valores médios pagos nos meses estudados:

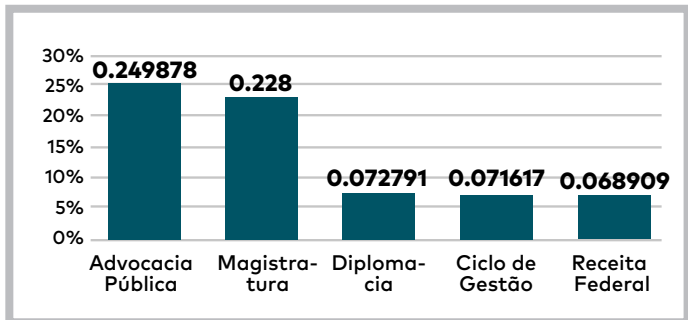


¹⁸ Ver Resoluções nº 13 e 14/2006 do CNJ: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=178>; <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=177>

Um importante componente das remunerações, e que frequentemente ocasionam o pagamento acima do teto constitucional, são as indenizações e recebimentos eventuais. O gráfico abaixo apresenta o valor médio pago a título desses elementos do contracheque:



Os recursos indenizatórios e eventuais dos contracheques compõem os rendimentos totais dos servidores na seguinte proporção:



As carreiras de Advocacia Pública (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda e Procuradores do Banco Central) recebem, desde 2016, honorários advocatícios de sucumbência nas causas em que a União sai vencedora¹⁹. Isso eleva o valor recebido a título de indenizações e recebimentos eventuais.

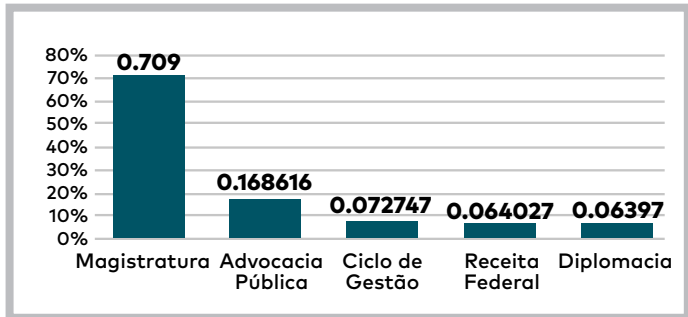
Valores acima do teto

Em média, os ocupantes de cargos de Advocacia Pública receberam R\$ 7.195,67 em honorários por mês no período analisado. O benefício é questionado pela Procuradoria-Geral da República²⁰, por representar um tipo de premiação pelo simples cumprimento da atribuição do cargo.

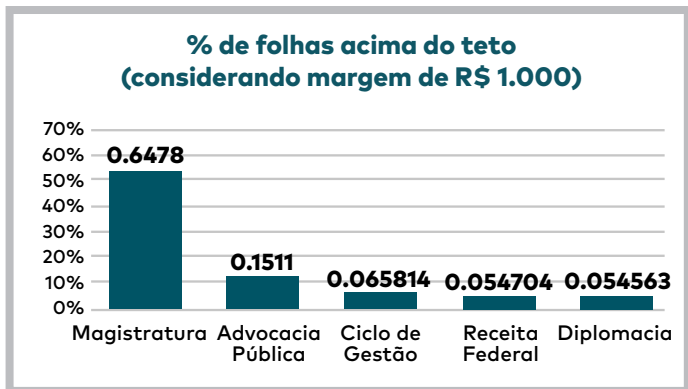
¹⁹ Ver Lei nº. 13327/2016.

²⁰ <https://www.conjur.com.br/2019-abr-09/honorarios-advogados-publicos-violam-constituicao-pgr>

Vejamos agora como o uso sistemático de verbas "extras" se reflete no pagamento de salários acima do teto constitucional. O gráfico abaixo apresenta, para cada grupo de carreiras, o percentual de folhas com valor de recebimentos maior que o teto, já descontando o chamado "abate-teto".



Adotando uma abordagem mais conservadora, podemos considerar uma margem de R\$ 1.000 além do teto para descartar casos em que o simples recebimento do auxílio-alimentação gere a ocorrência. Este é o gráfico:



Adotando um critério mais conservador ainda, com margem de R\$ 10.000,, teríamos ainda 35,6% de folhas acima do teto na magistratura. Nas carreiras do Executivo, o valor maior seria de 5% na Advocacia Pública.

É nítida a proporção de folhas com salários acima do teto constitucional na Magistratura (já descontados os valores retidos para efeitos de atingimento do teto). Isso ocorre provavelmente devido a dois motivos:

- As remunerações básicas já são em regra mais altas do que as outras carreiras consideradas no estudo; e

- Existem diversos componentes do salário, pagos recorrentemente, que são isentos do cálculo para cumprimento do teto salarial.

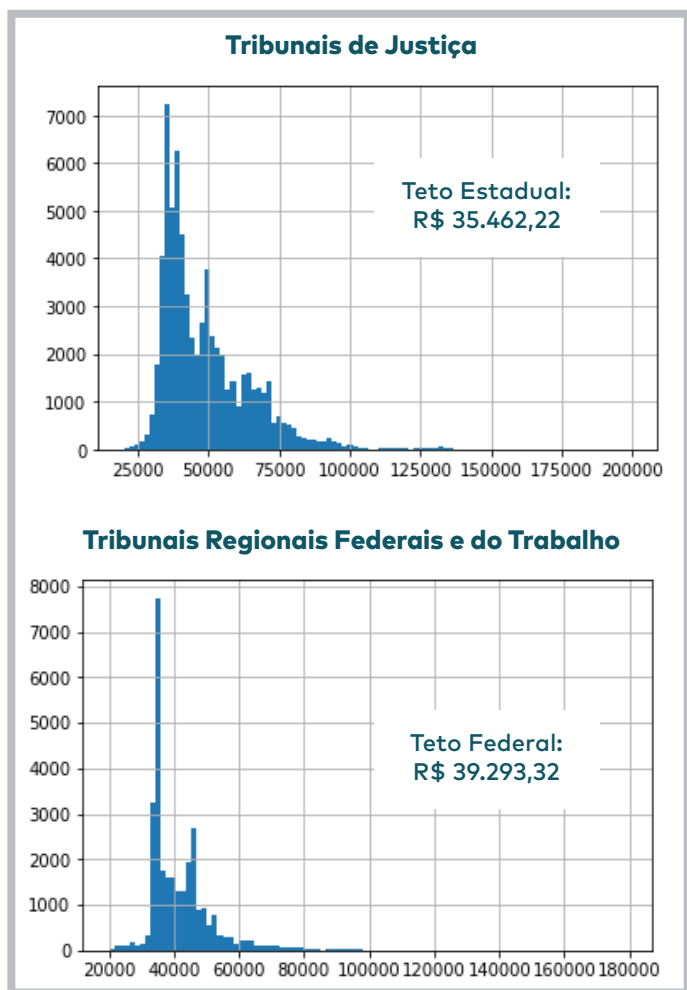
Na segunda parte deste estudo, aprofundaremos o olhar sobre as folhas de pagamento da Magistratura. Assim será possível entender os principais elementos que contribuem para o recebimento sistemático de remunerações acima do teto.

Parte 2: Aprofundamento da análise – folhas do Judiciário

Os dados utilizados nesta seção foram obtidos em ferramenta de transparência (Painel de Remuneração dos Magistrados) disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça.

A - Análise das Remunerações

O rendimento total mensal, já descontando o abate-teto, de juizes e desembargadores brasileiros segue as distribuições abaixo, conforme o tipo de tribunal.



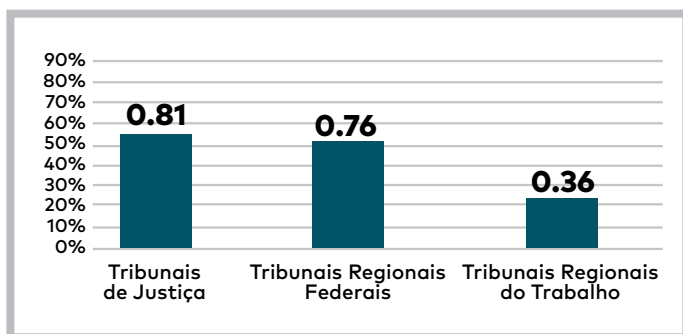
A média dos rendimentos totais dos magistrados dos Tribunais de Justiça é de R\$ 48.761,34. Se descontarmos a retenção pelo teto constitucional, essa média é de R\$ 48.666,81. Esse valor é 37% superior ao teto estadual, que é R\$ 35.462,22.

A média é uma medida que pode ser fortemente influenciada por valores extremos. Vejamos a comparação entre a média dos salários e o teto remuneratório:

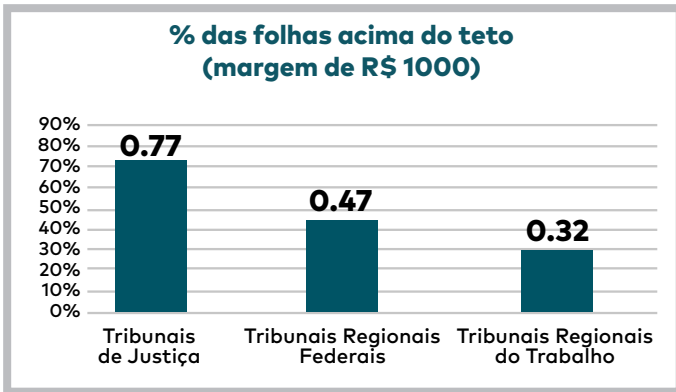
Esfera	Tribunais	Mediana salarial (já descontando eventual retenção devido ao teto)	Teto aplicável	Proporção da mediana em relação ao teto
Estadual	TJ's	R\$ 43.436,70	R\$ 35.462,22	22,5% acima
Federal	TRF's	R\$ 40.203,40	R\$ 39.293,32	2,3% acima
Federal	TRT's	R\$ 35.904,81	R\$ 39.293,32	8,6% abaixo

Percebe-se que o padrão de remunerações acima do teto é mais presente nos Tribunais de Justiça. É contra intuitivo que a maior mediana de remunerações esteja nesse grupo, uma vez que os juizes estaduais se submetem ao teto do estado, inferior ao federal. Nos Tribunais Regionais do Trabalho, as remunerações parecem estar mais "controladas", o que não quer dizer que não haja casos de salários acima do teto (o que a mediana indica, na prática é que metade das remunerações estão acima desse valor).

O gráfico a seguir mostra, por tipo de tribunal, o percentual de remunerações com valor bruto final acima do teto, já descontada a retenção.



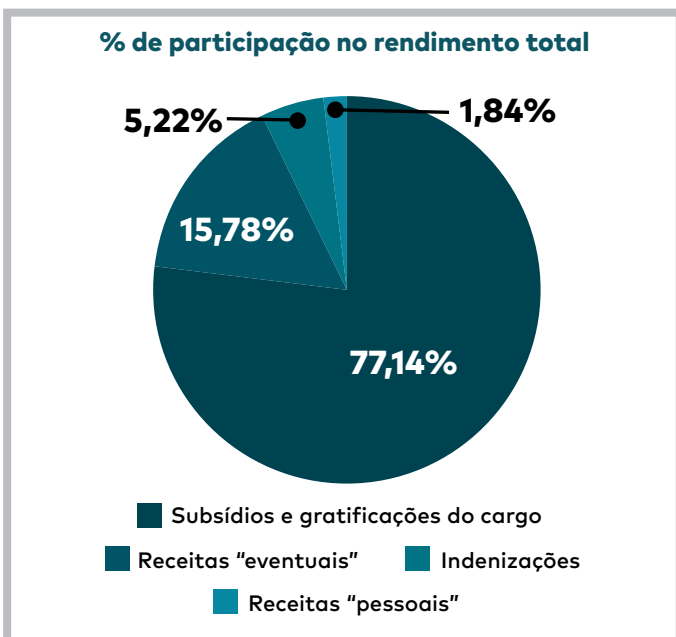
Adotando um critério mais conservador, vejamos o percentual de remunerações acima do teto considerando uma margem de R\$ 1.000 no limite.



Se considerarmos uma margem ainda maior, de R\$ 10.000, temos 46% de folhas acima desse limite nos TJ, 10% nos TRF e 13% nos TRT.

Isso ocorre em grande medida devido a presença de indenizações, vantagens pessoais e "eventuais" nas folhas de pagamento. Parte dessas rubricas são destacadas do cálculo do teto, por determinações infraconstitucionais: 85% dos contracheques analisados apresentavam alguma indenização; 23%, alguma vantagem "pessoal"; e 68%, alguma vantagem "eventual".

O gráfico seguinte apresenta a composição de um típico contracheque do magistrado brasileiro.



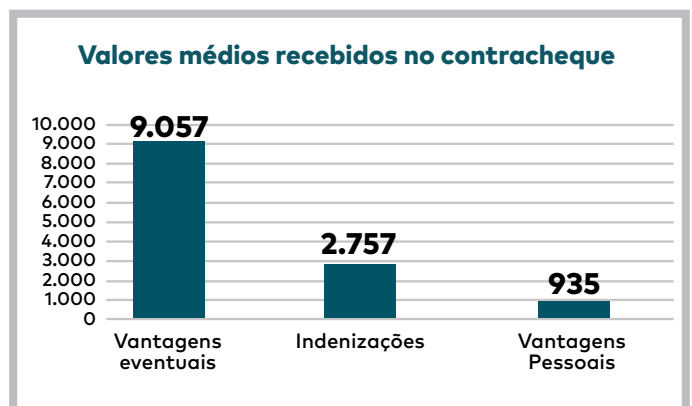
Perceba que aproximadamente 23% do valor se deve a elementos que, a depender da interpretação legal, podem ser considerados "por fora" do teto. Essa é a causa do excesso de salários acima do limite constitucional.

Os números mostram que os tribunais brasileiros pagam sistematicamente remunerações acima do teto, evidenciando a fragilidade desse mecanismo nos moldes atuais. A seção seguinte abordará os principais elementos constantes das folhas de pagamento que contribuem para isso.

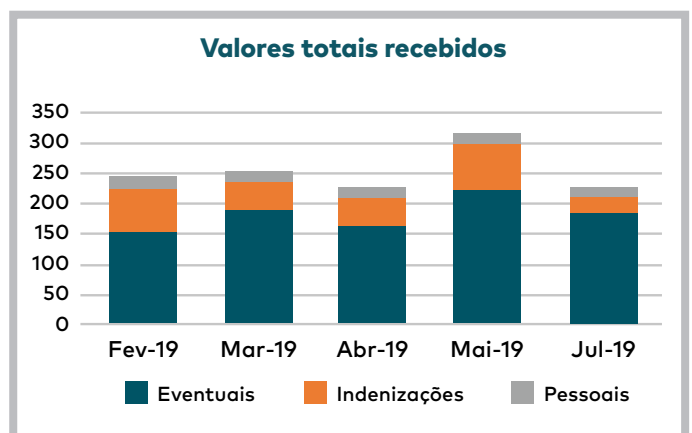
B - Análise das Indenizações, Vantagens Pessoais e Eventuais

Como visto, outras parcelas remuneratórias além do subsídio dos magistrados, inflam o valor final recebido. Indenizações, vantagens pessoais e eventuais podem ser destacadas do cálculo da remuneração para efeito da aplicação do limite salarial.

Esta é a média paga a título desses benefícios, por magistrado, nos cinco meses analisados:



Abaixo, o valor total pago por mês.



Perceba que se paga sempre valores acima de R\$ 200 milhões, chegando esse valor a superar R\$ 300 milhões em maio/2019.

Nas resoluções 13 e 14/2006 do CNJ, são especificadas as receitas que podem ser destacadas do teto remuneratório. Além de um rol não exaustivo de receitas, que inclui os auxílios moradia, funeral, alimentação, reclusão e transporte, as diárias e o auxílio-mudança, são adicionados outros rendimentos que podem estar previstos em leis específicas, como a Lei Orgânica da Magistratura (LOM)²¹. Esta lei, por sua vez, prevê benefícios como ajuda de custo para moradia nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do magistrado, salário-família, representação, gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, entre outros. A LOM não é específica quanto à consideração desses benefícios para efeitos do teto constitucional.

Detalhando um pouco mais

Fizemos um levantamento das rubricas mais utilizadas pelos Tribunais de Justiça nos meses de janeiro a julho/2019²², classificadas como pessoais, eventuais ou indenizatórias. A tabela abaixo relaciona as que respondem por mais de 80% do volume de recursos pagos.

Indenizações	Valor pago
Auxílio-alimentação	R\$ 91.762.981,43
Outra	R\$ 79.955.564,48
Auxílio saúde	R\$ 57.338.777,86
Outra .1	R\$ 27.851.209,68

Pessoais	Valor pago
Abono de permanência	R\$ 34.912.627,61

Eventuais	Valor pago
Pagamentos retroativos	R\$ 294.738.062,31
Indenização de férias	R\$ 291.753.746,30
Outra	R\$ 133.293.657,78
Gratificação por exercício cumulativo	R\$ 105.511.732,45

²¹ Lei Orgânica da Magistratura: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm

²² Neste caso, consideramos inclusive os meses de janeiro e junho/2019. A fonte da informação é o Painel de Remunerações dos Magistrados.

²² <https://www.conjur.com.br/2019-ago-21/juizes-vender-dez-dias-ferias-decide-cnj>

Dentre as indenizações classificadas como "Outra" ou "Outra.1", identificamos o pagamento de bolsas de pesquisa, auxílio transporte, diferenças de auxílio alimentação ou moradia e indenização de "férias-prêmio".

Dentre os recebimentos eventuais classificados como "Outra", identificamos diversos pagamentos a conta de "diferenças" (que provavelmente se devem a pagamentos a menor num período anterior), gratificações de desempenho de funções, indenizações de licenças-prêmio, entre outros.

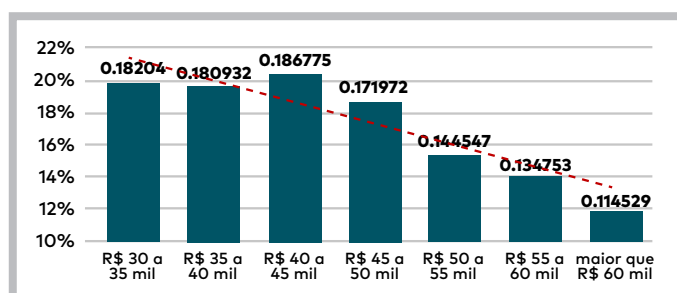
Com os dados disponibilizados não é possível saber individualmente quais rubricas são consideradas para efeitos da aplicação do teto salarial.

Um dos mais controversos pagamentos de "extras" aos magistrados, oriundo da **venda de férias**, está em pauta no momento no CNJ, que busca restringi-lo²³.

C - Análise da Retenção de Imposto de Renda

Um possível efeito das receitas "por fora" do cálculo do teto salarial é que esses mesmos elementos acabam não sendo contabilizados para efeitos de retenção do Imposto de Renda (IR), gerando uma grande margem de isenção nas remunerações e uma consequente regressividade do imposto.

O gráfico seguinte apresenta a retenção de IR por nível salarial. A curva vermelha indica a tendência de regressividade.



Em média, cada magistrado pagou 16,5% de IR na folha. O esperado, considerando as faixas de contribuição, seria uma retenção acima de 25%.

Ocupação política dos cargos da alta administração no governo Bolsonaro

Resumo

A partir do 1º Semestre de 2020, a imprensa brasileira passou a denunciar um movimento de aproximação do governo Federal com agentes políticos que atuam no Congresso Nacional. Surgiram então, alegações de que o Palácio do Planalto estaria loteando cargos em órgãos públicos, especialmente aqueles com poder orçamentário ou influência sobre a política regional, em troca de apoio na arena legislativa.

Nesse cenário, o presente estudo visa quantificar aquele que denominamos Indicador de Ocupação Política (IOP) do Governo Federal, a partir de critérios objetivos que levam em conta a vinculação dos nomeados a grupos políticos, sua experiência profissional e formação acadêmica. Valendo-se deste, foi possível medir o nível de interferência política no Poder Executivo, comparando o cenário de 2020 com o observado em 2019.

Método: identificando cargos críticos

Escopo temporal

Os nomeados foram avaliados em 2 (dois) cortes temporais: (i) julho de 2019 e (ii) julho de 2020.

Síntese da estrutura burocrática do governo

Em suma, a estrutura administrativa do governo Federal obedece ao seguinte modelo:

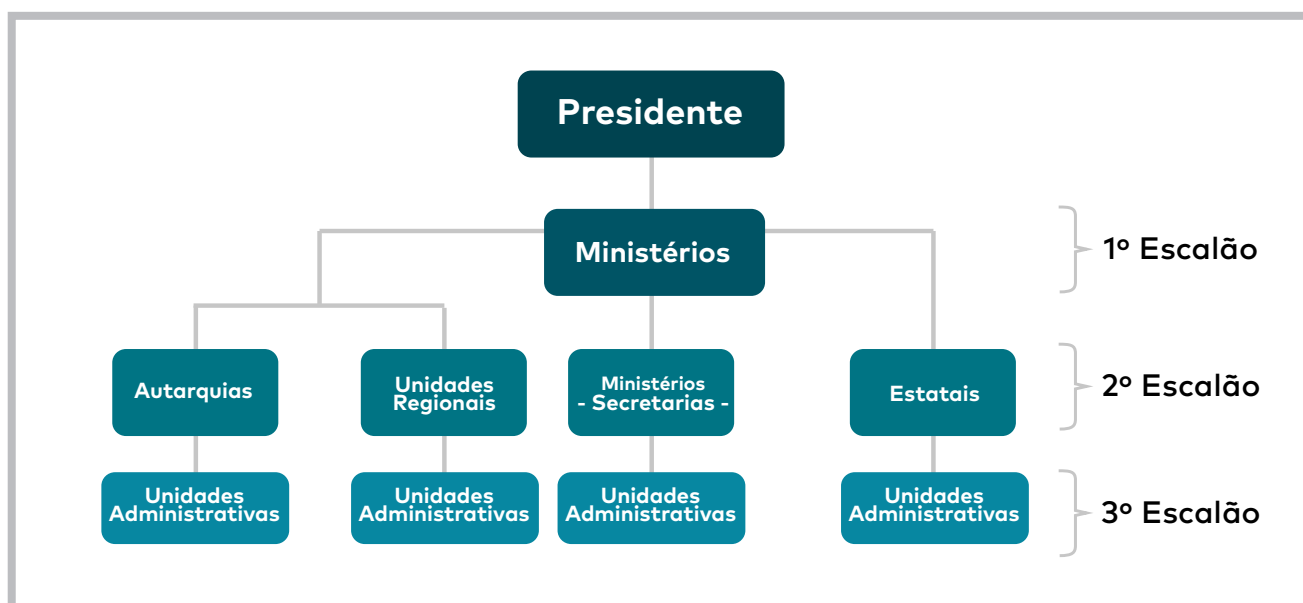


Figura 1 – Estrutura Administrativa Resumida

Atualmente, o Poder Executivo Federal possui 19 ministérios e cerca de 200 órgãos subordinados - incluindo autarquias e unidades regionais. Além disso, contabilizam-se 200 empresas estatais federais, incluindo subsidiárias²⁴.

Além dos próprios ministérios, unidades regionais, autarquias e empresas estatais costumam ser utilizadas como moeda de troca na busca por suporte no Congresso Nacional. Cargos com orçamento volumoso e influên-

²⁴ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/13a-edicao-boletim-das-empresas-estatais-federais.pdf>

cia regional são valorizados, pois aproximam seus dirigentes de grupos locais - que posteriormente podem compor as chamadas bases eleitorais.

Para quantificar a ocupação política de cargos de direção no governo, de forma a permitir a comparação entre períodos distintos, nos concentramos nos órgãos e entidades do 2º escalão. Dentre esses, definimos um grupo de órgãos, tidos como órgãos-alvo, que geralmente são utilizados nos movimentos de oferta de cargos.

Os critérios a seguir descritos foram utilizados para realizar a seleção:

- Possuem alto poder decisório e grande influência regional;
- São responsáveis, direta ou indiretamente, pela execução de alto valor do orçamento público;
- Definem a aplicação final de emendas ao orçamento, vindas do Congresso.

Tendo como foco esses critérios, fizemos alguns levantamentos de dados para agregar indicadores de risco para cada órgão do 2º escalão da estrutura do Poder Executivo Federal.

Critérios para seleção e valoração da criticidade dos cargos

Poder Decisório

Para identificação de cargos com alto poder decisório, realizamos consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, especificamente às tabelas de remuneração e cadastro de servidores, que são publicadas mensalmente. O critério de poder decisório foi utilizado apenas como filtro inicial. Nas tabelas mencionadas, filtramos os ocupantes de cargos de nível de secretário, além dos dirigentes máximos de estatais.

Poder Orçamentário

A quantificação do poder orçamentário dos cargos foi feita a partir dos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). Cada cargo foi valorado segundo 2 critérios: o montante do

orçamento próprio pelo qual é diretamente responsável; e o montante do orçamento da pasta ministerial ao qual está vinculado. Ambas as medidas levaram em conta o orçamento discricionário.

Por exemplo, esses são os 10 órgãos federais com maior orçamento discricionário no ano de 2020:

Órgãos e/ou Entidades	Orçamento em 2020 (R\$ bilhões)
Ministério da Cidadania (Administração Direta)	324,3
Fundo Nacional de Saúde	60,8
Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	48
Ministério do Desenvolvimento Regional (Administração Direta)	12,9
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	7,7
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	5,9
Fundo Nacional de Assistência Social	4,8
Fundação Oswaldo Cruz	4,4
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	3,4
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Administração Direta)	3

Tabela 1 - 10 maiores orçamentos, por órgão/entidade federal em 2020

Muitos órgãos, como as secretarias e diretorias da estrutura direta dos ministérios, possuem alto poder decisório, mas não têm orçamento próprio, embora tomem decisões que definam a destinação de recursos do orçamento ministerial. Foi preciso quantificar esse poder orçamentário também. Esse é o motivo pelo qual levamos em conta tanto o orçamento diretamente sob a responsabilidade do órgão/entidade quanto o orçamento ministerial.

Influência Regional

A influência regional do cargo foi definida a partir do conhecimento de especialistas. Foram considerados dessa forma os superintendentes de órgãos responsáveis pela aplicação ou transferência local de recursos. Normalmente, os ocupantes desses cargos são procurados por prefeitos e políticos locais que buscam influenciar decisões sobre a aloca-

ção desses recursos. São exemplos o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e o Banco do Nordeste.

Percepção de Emendas

Também utilizando dados do SIOP, buscamos identificar órgãos com grande poder de dire-

cionamento de emendas parlamentares. São exemplos o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

Adotando todos esses critérios, chegamos a uma lista de 229 cargos considerados críticos, selecionados para acompanhamento.

Método: análise do perfil do ocupante

Uma vez selecionados os cargos para acompanhamento, foi realizada uma análise de perfil, baseada em indicadores de risco. O objetivo desse procedimento foi quantificar o quanto do perfil do ocupante era técnico (levando em conta formação, especialização e experiência profissional na área) e o quanto era político (considerando vinculação a partidos, ocupação pretérita de cargos eletivos e informação da mídia indicando que houve influência política na nomeação).

Um ponto importante é que esses fatores não são mutuamente exclusivos: alguém pode ao mesmo tempo ser profissional especializado na área e ter indicação política. É adequado, porém, considerar os efeitos desses indicadores em direções opostas. Ou seja, uma indicação claramente política cujo indicado tenha formação técnica na área deve ter menos peso, em termos do risco que quantificarmos, do que um indicado político sem formação alguma. Essa lógica vai se refletir na composição do indicador de risco criado, denominado Indicador de Ocupação Política (IOP).

A - Construção do Indicador de Ocupação Política (IOP)

Para compor o IOP, além dos indicadores de risco inerentes ao cargo, explicados no item 2.2, temos que levar em conta a proximidade política e a qualificação técnica do ocupante. Em resumo, são 2 grupos de indicadores, detalhados abaixo.

I. Índices que compõem o Indicador de Risco Inerente ao Cargo (IRC)

a) Índice de Poder Orçamentário Próprio: indica a quantidade de recursos que o órgão ou entidade possui à sua disposição, a partir das

seguintes pontuações de relevância:

Indicador de Poder Orçamentário Próprio	
0	Inferior a R\$ 5 milhões
3	Entre R\$ 5 milhões e R\$ 50 milhões
6	Entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões
10	Acima de R\$ 100 milhões

b) Índice de Poder Orçamentário do Ministério Supervisor: indica o montante de recursos que tangenciam a instituição – sob a supervisão de um mesmo Ministério, de acordo com as seguintes pontuações de relevância:

Indicador de Poder Orçamentário do Supervisor	
0	Inferior a R\$ 500 milhões
3	Entre R\$ 500 milhões e R\$ 1 bilhão
6	Entre R\$ 1 bilhão e R\$ 10 bilhões
10	Acima de R\$ 10 bilhões

c) Índice de Influência Regional: indica se o órgão ou entidade em questão possui influência regional, de acordo com os seguintes parâmetros:

Indicador de Influência Regional	
0	Órgão ou entidade com pouca ou nenhuma influência regional
10	Órgão ou entidade com influência sobre a dinâmica política de determinada região

Indicador de vinculação política	
0	Indicado sem nenhuma proximidade com figura ou grupo político
1	Indicado possui proximidade ²⁵ com figura ou grupo político não alinhado, e outro casos suspeitos
2	Indicado possui proximidade com figura ou grupo político alinhado com o Palácio do Planalto
3	Indicado cuja indicação política foi divulgada pela mídia

d) Índice de Aplicação de Emendas ao Orçamento: indica se o órgão ou entidade em questão é dependente de emendas parlamentares, de acordo com os seguintes parâmetros:

Indicador de Poder Orçamentário Próprio	
0	Órgão ou entidade sem emenda ao orçamento
2	Órgão ou entidade com até R\$ 5 milhões de emendas ao orçamento
4	Órgão ou entidade receptores de R\$ 5 milhões a R\$ 10 milhões de emendas ao orçamento
7	Órgão ou entidade receptores de R\$ 10 milhões a R\$ 50 milhões de emendas ao orçamento
10	Órgão ou entidade com mais de R\$ 50 milhões de emendas ao orçamento

b) Índice de Proficiência Acadêmica: indica o nível acadêmico do nomeado na área temática que exercerá função, de acordo com os seguintes critérios:

Índice de Proficiência Acadêmica	
0	Não informado, sem graduação ou com graduação não correlacionada
1	Graduação em área complementar ou suplementar
2	Graduação na área de específico interesse
3	Especialização, Mestrado ou Doutorado na área de atuação

O valor final do Indicador de Risco Inerente ao Cargo (IRC), que pode variar de 0 (zero) a 30 (trinta) pontos, é calculado com fundamento na equação abaixo:

$$IRC = a + \frac{b}{2} + \frac{3}{4}(c + d)$$

II. Índices que compõem o Indicador de Risco do Ocupante (IRO)

a) Índice de Vinculação Política: indica o grau de proximidade do nomeado com figuras políticas a partir de informações que apontem proximidade entre o indicado e grupos políticos:

c) Índice de Habilitação Profissional: mede a experiência prática do nomeado na área temática que atuará, de acordo com os seguintes critérios:

Índice de Habilitação Profissional	
0	Sem experiência alguma na área de atuação
1	Experiência de 2 anos na área de atuação
2	Experiência de 5 anos na área de atuação
3	Experiência de 10 anos na área de atuação

²⁵ Para fins metodológicos, considera-se proximidade: existência de vínculo formal com figura ou grupo político, como filiações partidárias, vínculos empregatícios e exercício de mandatos eletivos; ou laço interpessoal, como laço sanguíneo ou amizade.

O valor final do Indicador de Risco Inerente ao Ocupante (IRO), que varia de 0,5 a 2,5 pontos, pode ser calculado pela equação abaixo:

$$\text{IRO} = \frac{\left[3a - \frac{(b+c)}{2} \right]}{6} + 1$$

A ideia dessa escala é utilizar o IRO como um multiplicador do risco do cargo (IRC). O valor mínimo de 0,5 indica que o risco do cargo pode ser reduzido à metade ao ser ocupado por um perfil bem qualificado. Por outro lado, um indicado desqualificado e com alta vinculação política pode multiplicar o risco por até 2,5.

III. Indicador de Ocupação Política (IOP)

O indicador final de risco poderia variar de 0 a 75 em decorrência da multiplicação dos 2 componentes principais. Para deixá-lo numa escala entre 0 e 10, dividimos o valor final por 7,5. A fórmula final é:

$$\text{IOP} = \frac{\text{IRC} \times \text{IRO}}{7,5}$$

Considerando a escala final do Indicador de Ocupação Política (de 0 a 10), existem as seguintes categorias de risco:

Muito Baixo: IOP = 0

Baixo: IOP ≤ 1 (até 10% do montante de risco potencial confirmado)

Médio: IOP ≤ 3 (até 30% do montante de risco potencial confirmado)

Alto: IOP ≤ 5 (até 50% do montante de risco potencial confirmado)

Muito Alto: IOP > 5 (mais de 50% do montante de risco potencial confirmado)

Nessa escala, o IOP é um valor que indica o quanto o governo está tomado por ocupantes de indicação política, e com baixa qualificação). Enquanto o valor 0 (zero) representa uma nomeação 100% técnica, o valor 10 (dez) indica que todo o montante de risco potencial do cargo analisado está confirmado.

Bolsonaro 2019 x Bolsonaro 2020

Aplicando-se o método descrito até o presente momento em duas janelas temporais – 2019 e 2020, é possível perceber um aumento no número de indicações políticas a cargos do segundo escalão do Poder Executivo Federal. As facetas dessa mudança podem ser verificadas nos tópicos a seguir:

B - Em nível global, o Índice de Ocupação Política (IOP) subiu 9%

O IOP médio considerando os ocupantes de cargos críticos em julho de 2019 foi de 1,27. Em julho de 2020 foi de 1,39. É uma variação global muito pequena, mas vamos ver a seguir que em determinados nichos de órgãos a variação foi mais significativa.

C - Em cargos críticos, porém, o aumento foi de 49,5%

Se considerarmos apenas órgãos que pos-

suem orçamento próprio, temos uma variação significativa, para pior, em 2020:

- Valor do IOP em **2019**: 2,46
- Valor do IOP em **2020**: 3,02
- Variação: **aumento de 22,6%**

Considerando ainda um grupo mais restrito de órgãos, que, além de possuírem orçamento próprio, têm alta influência regional e são responsáveis pela execução de emendas, ou seja, os órgãos que estão no maior nível do Índice de Risco do Cargo (IRC), temos uma variação ainda maior:

- Valor do IOP em **2019**: 5,0
- Valor do IOP em **2020**: 7,48

■ Variação: **aumento de 49,5%**

Destaque-se que o índice IOP varia de 0 a 10. Já consideramos muito alto o valor observado em 2019. Esse valor (5) indica que 50% do montante potencial do risco estava então confirmado. Em 2020, chega-se a 7,48.

D - Grandes descentralizadores de recursos e órgãos regionais são os que apresentam maior grau de risco em 2020

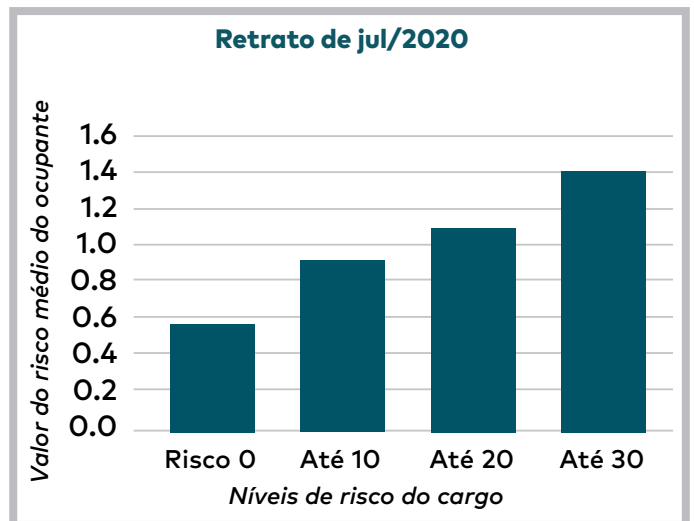
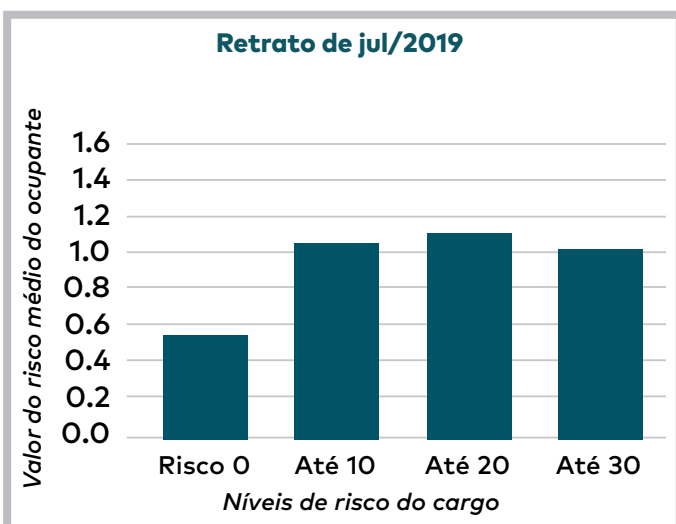
Na tabela abaixo estão os 10 órgãos com maior Indicador de Ocupação Política em 2020:

Órgão Superior (Ministério)	Órgão Administrativo	IOP
Desenvolvimento Regional	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	10.0
Educação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	10.0
Saúde	Fundo Nacional de Saúde	10.0
Agricultura e Pecuária	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	8.71
Desenvolvimento Regional	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	8.63
Desenvolvimento Regional	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	8.33
Desenvolvimento Regional	Cia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	8.0
Turismo	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	5.68
Infraestrutura	Agência Nacional de Transportes Terrestres	5.47
Meio Ambiente	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	4.85

E - Cargos com mais risco orçamentário tendem a apresentar maior risco do ocupante e isso piorou em 2020

De fato, percebemos que quanto maior o nível de risco do cargo maior a média de risco do ocupante. Ou seja, as indicações políticas e com baixa qualificação tendem a se concentrar nos cargos com maior poder orçamentário, de execução de emendas e com influência regional.

Os 2 gráficos a seguir mostram que essa relação é mais forte em 2020:

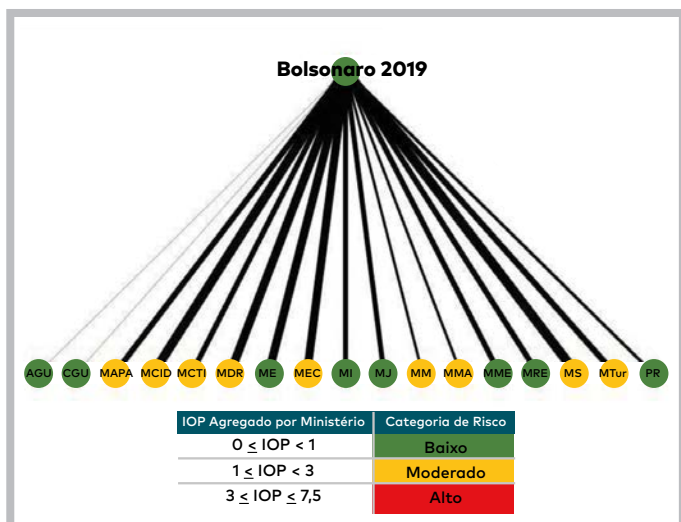


Vale ressaltar que o Indicador de Risco Inerente ao Ocupante (IRO) pode variar entre 0,5 e 2,5, e é utilizado como um multiplicador para o risco do cargo. Em 2019, a diferença entre a média da menor faixa de risco de cargo e a da maior foi de 0,46. Essa mesma diferença é de 0,85, um aumento de 85%.

F - Os Ministérios mais comprometidos em 2020 são o MEC e o MDR

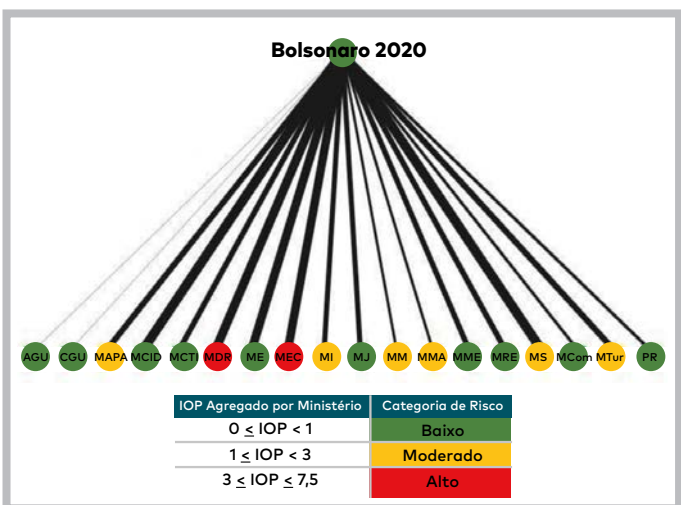
O Indicador de Ocupação Política (IOP), agre-

gado por ministério, nos dá o seguinte panorama em 2019:



O gráfico acima exibe a estrutura hierárquica do governo, agrupados os ministérios. A largura das linhas indica o orçamento sob responsabilidade da pasta. A cor segue a escala indicada na legenda.

Já em 2020, vemos que há uma piora no indicador do MEC e do MDR:



Casos críticos

No desenrolar da pesquisa, três casos chamaram atenção: a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Nos três cenários, o responsável pela entida-

O MEC tem média global do IOP de 3,01. Esses são os cinco órgãos com maior risco na pasta, em 2020:

Órgão Administrativo	IOP
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	10
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES)	4.5
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)	3.47
Secretaria de Alfabetização (SEALF)	3.47
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)	3

O MDR tem média global do IOP de 3,89. Esses são os cinco órgãos com maior risco na pasta, em 2020:

Órgão Administrativo	IOP
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)	10
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)	8.63
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)	8.63
Companhia de Desenvolvimento dos Vales São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)	8
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)	4.72

de - presidente ou diretor - possui experiência profissional ou acadêmica incompatível com a importância do órgão. No sentido contrário, todos os três demonstram possuir vínculos fortes com grupos e figuras políticas – situação amplamente denunciada pela mídia.

Nisso, vale mencionar que o processo de ve-

rificação diária das nomeações, conduzido pela Bancada do Novo, demonstrou que essas mesmas entidades se destacam pela quantidade excessiva de indicações políticas nos cargos de 3º escalão. Nesses casos, não é incomum que nomeações políticas ou de pessoas pouco qualificadas - em especial nos órgãos de atuação regional, passem despercebidas pela mídia.

G - Funasa

A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) é uma entidade da administração indireta, vinculada e supervisionada pelo Ministério da Saúde, cujo objetivo é promover saneamento básico à população. Graças ao suporte das superintendências estaduais, direciona suas ações para as comunidades em que os indicadores de saúde são influenciados - negativamente - pela falta ou insuficiência de infraestrutura sanitária. No presente momento, sua dotação orçamentária é de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões - dos quais R\$ 847 milhões são classificados como despesas de investimento.

A entidade é presidida pelo Coronel Giovane Gomes da Silva, oficial da Polícia Militar de Minas Gerais e ex-Comandante-Geral dessa corporação. Além de não possuir nenhuma experiência em áreas como investimentos em saúde ou saneamento básico, é próximo do Partido Social Democrático (PSD) - conforme relatado pela imprensa.

Ademais, o processo de verificação diária das nomeações do Executivo Federal demonstrou que vários dos postulantes aos cargos de terceiro escalão possuem perfil exclusivamente político, tais como:

- **Arthur Caires Maia** - Superintendente no Tocantins, que exerceu o cargo de prefeito de Santa Rita do Tocantins, é filiado do Partido Social Democrático e, condenado em primeira instância e inocentado em segunda instância, foi acusado de praticar nepotismo e improbidade administrativa.

- **Charles Morais Barrahan** - Superintendente no Rio Grande do Sul, que já desempenhou funções como assessor de parlamentares do Partido Social Democrático na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, é filiado ao partido e integra a executiva estadual dele em solo gaúcho.

- **Ciro Souza Goés** - Superintendente no Pará, que exerceu o cargo de prefeito de Santa Bárbara do Pará, é filiado do Partido Social Democrático e, multado pelo Tribunal de Contas do Pará, foi acusado de irregularidades em processos licitatórios.

- **Ayrton Silveira Júnior** - Superintendente no Espírito Santo, que é filiado ao Partido Social Democrático e, tendo atuado como doador de campanha e fornecedor, possui relação estreita com o ex-Deputado Neucimar Fraga (PSD/ES); e

- **Mário Bastos dos Santos** - Superintendente no Amazonas, que não possui formação superior, é suplente do Partido Social Democrático na Assembleia Legislativa do Amazonas e, no passado, já exerceu cargo eletivo nessa mesma Assembleia.

- **Clodoaldo Monteiro Maciel** - Superintendente no Amapá, que é filiado ao Partido Social Democrático e já concorreu à cargo eletivo na Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

O fato do presidente da entidade e de inúmeros superintendentes possuírem perfil com capacidade técnica inexistente ou limitada é preocupante. Num cenário em que aproximadamente 48% da população é carente de acesso à esgoto encanado e cerca de 12% carece de acesso à água encanada, a politização de órgãos como a FUNASA - potencializada pelas deficiências técnicas dos seus dirigentes - é grave.

H - FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal, vinculada e supervisionada pelo Ministério da Educação, que é responsável pela execução de políticas educacionais. Na consecução da sua missão, a entidade realiza repasses divididos em constitucionais, automáticos e voluntários - estes materializados convênios. No presente momento, sua dotação orçamentária é de aproximadamente R\$ 32,2 bilhões - dos quais R\$ 2,9 bilhões são classificados como despesas de investimento. Se incluirmos programas nos quais a entidade atua como repassadora - como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB),

o orçamento do FNDE pode chegar a R\$ 54 bilhões.

Atualmente, a autarquia é presidida por Marcelo Lopes da Ponte. Ao mesmo tempo que o presidente nomeado, além de não possuir nenhuma experiência em áreas como políticas de educação, foi chefe de gabinete do Senador Ciro Nogueira (PP/PI), outros integrantes da Diretoria Executiva da entidade possuem vínculos políticos:

- **Garigham Amarante Pinto** - Diretor de Ações Educacionais, que desde 2010 ocupava Cargo em Natureza Especial (CNE) na Liderança do Partido Liberal (PL) na Câmara dos Deputados;

- **Paulo Roberto Aragão Ramalho** - Diretor de Tecnologia e Inovação, que – conforme divulgado em alguns canais de imprensa – foi indicado pelo PL; e

- **Renata Mesquita D'Avilar** - Diretora de Gestão de Fundos e Benefícios, que apesar de integrar carreira de estado, é ex-Presidente do PP Mulher no Distrito Federal e possui proximidade com o Senador Ciro Nogueira.

Nas últimas décadas, a entidade foi utilizada de forma reiterada como barganha política no Congresso. Considerando que o Brasil apresenta índices internacionais de educação reconhecidamente fracos, ao mesmo tempo que investe cerca de 6% do seu Produto Interno Bruto (PIB) no setor, é fundamental que órgãos como o FNDE sejam majoritariamente técnicos.

I - DNOCS

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), além de gerenciar reservatórios, executa a construção de barragens, adutoras, sistemas de abastecimento hídrico, sistemas de dessalinização e piscicultura no semiárido nordestino. Os recursos nacionais são conduzidos por coordenações estaduais, que possuem como finalidade a articulação entre os municípios e a União. Em termos orçamentários, é uma entidade que conta com um orçamento aproximado de R\$ 1 bilhão, além de ser responsável pela aplicação de inúmeras emendas parlamentares.

Ademais, trata-se de um órgão de relevância na dinâmica da política nordestina e, conforme o "Índice de Fragilidade de Controles" produzido por Auditoria do Tribunal de Contas da União, é uma das entidades mais suscetíveis a corrupção e ingerência administrativa. Historicamente é ocupado por integrantes de partidos do Centrão, como DEM, MDB e PP.

Na mídia, se destacou por conta da nomeação de Fernando Marcondes, atual Diretor-Geral da entidade. Sua indicação inaugurou e fortaleceu as relações do Palácio do Planalto com caciques do grupo chamado centrão.

Recentemente, o DNOCS foi questionado pela Bancada do Partido Novo sobre a nomeação de Arlindo Garrote, indicado ao cargo de Coordenador Estadual do DNOCS no Estado de Alagoas, e outros coordenadores ou dirigentes que apresentam vinculação partidária.

***Ranking de vulnerabilidade à corrupção
na Administração Pública Federal***

Resumo

O objetivo central do Ranking de Vulnerabilidade à Corrupção (MIOP) é orientar o planejamento da Diretoria de Fiscalização, a partir de indicadores que possibilitem avaliar o nível de maturidade das políticas de integridade (MI) e as oportunidades de corrupção (OP) dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

Por um lado, o MIOP oferece um norte para os trabalhos de fiscalização. Órgãos e entidades com maior vulnerabilidade à corrupção são sugestões óbvias de priorização, campo fértil para o desenvolvimento de trabalhos efetivos e estratégicos. Por outro lado, o caminho até se chegar no MIOP tende a ser tão ou mais importante do que o próprio ranking, pois oferece insights e dados qualitativos preciosos sobre as fragilidades evidenciadas em cada um dos órgãos e entidades sob avaliação.

Escopo do estudo

O escopo da presente aplicação do MIOP são os Ministérios do governo Federal e as fundações e autarquias federais que i) ou tenham orçamento considerável e/ou ii) sobre as quais tenham sido encontradas notícias sobre casos pretéritos de corrupção.

Ao todo são 44 órgãos e entidades, a saber: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA; Ministério da Cidadania – MC; Ministério das Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; Ministério da Economia – ME; Ministério da Educação – MEC; Ministério da Infraestrutura – MI; Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP; Ministério do Meio Ambiente – MMA; Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos – MMF-DH; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Turismo – MTur; Controladoria-Geral da União – CGU; Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPQ; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Agência Nacional de Telecomunicações- ANATEL; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Agência Nacional de Saúde Suple-

mentar – ANS; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Águas -ANA; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI; Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia- INMETRO; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes -DNIT; Fundação Nacional do Índio – FUNAI; Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ; Fundação Nacional de Saúde – FUNASA; Fundação Cultural Palmares – FCP; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis -IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade- ICMBIO; e Instituto Nacional de Tecnologia – INT.

Por limitações inerentes às bases de dados utilizadas na metodologia, não fazem parte do estudo as empresas estatais e as secretarias com status de Ministério. Ademais, para evitar distorções na pesquisa, em especial na avaliação das políticas de integridade, o Ministério das Comunicações, recriado em junho de 2020, também foi excluído desta aplicação do estudo.

Maturidade do sistema de integridade (MI): metodologia e resultados

A maturidade do sistema de integridade é avaliada por quatro indicadores complementares, que dizem respeito às políticas de prevenção, detecção e punição de atos de corrupção, e também à política de transparência, que é transversal e otimiza os outros três pilares:



Índice de transparência (IT)

A transparência, em última instância, permite que indivíduos e entidades fiscalizem as atividades governamentais. Conferem aos cidadãos e à sociedade civil organizada a prerrogativa de acompanhar a condução das políticas e os gastos governamentais.

Para a estruturação do indicador foram utilizados dois painéis da Controladoria-Geral da União - CGU, o painel da Lei de Acesso à Informação- LAI²⁶ e o painel de Dados Abertos²⁷. No Painel da Lei de Acesso à Informação²⁸ podem ser encontrados o número de itens atendidos por cada órgão/entidade e no Painel de Dados Abertos são divulgados o número de bases de dados abertas por cada Ministério.

No que tange ao cumprimento da LAI, a CGU

avalia periodicamente o atendimento dos Ministérios aos 49 itens de transparência ativa detalhados nos incisos do § 3º do Art. 7º do Decreto Nº 7724, de 16 de maio de 2012:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

²⁶ <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>, acessado em 31/03/2021.

²⁷ <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>, acessado em 31/03/2021.

²⁸ <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>, acessado em 31/03/2021.

Com relação à abertura de dados, a CGU monitora o cumprimento do Decreto 8.777, de 2016, que exige que órgãos e entidades federais publiquem Plano de Dados Abertos (PDA), com a previsão das bases de dados que serão abertas (e cronograma de abertura) e disponibilizem as bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Considerando que os itens de transparência ativa da LAI são mandatórios e a abertura das bases de dados levam em consideração o plano desenvolvido por cada Ministério, entende-se como razoável atribuir uma pontuação maior a um item de transparência ativa em comparação com a abertura de uma base de dados.

Além disso, a fim de que fosse comparado o desempenho de cada um dos Ministérios, foi considerado o intervalo de pontuação observado que variou de 2 a 100. Considerando que os valores de 78 e 70 são outliers, adotou-se o terceiro maior valor como teto do intervalo: 62.

Educação
Número de itens da LAI cumpridos + Número de bases abertas / 3
Parâmetros de pontuação
Maior ou igual a 45 - 2,5 pontos 30 a 44 - 1,5 pontos 15 a 29 - 0,5 pontos Menor ou igual a 14 - 0 pontos
Pontuação extra para outliers
0,5 e 1 ponto

Indicador de estruturação das áreas de integridade - IEI

De acordo com a Portaria CGU Nº 57, de 4 de janeiro de 2019, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, com atribuições de orientação e treinamento de servidores e coordenação da implementação do programa de integridade, no que tange ao desenvolvimento de medidas voltadas à mitigação de riscos de corrupção.

Em atendimento à portaria da CGU, todos os Ministérios informaram que designaram na sua estrutura uma unidade a ser responsável pela gestão da integridade, mas apenas parte deles estruturam uma área para atuar de forma dedicada ao assunto. Além disso, algumas pastas sequer mapearam seus riscos à corrupção, o que tende a indicar que a unidade de gestão da integridade consta apenas do papel, com pouca ou nenhuma efetividade.

Com base nessas constatações, propõe-se as seguintes métricas para avaliação do indicador: i) ministérios com Diretoria dedicada ao assunto; ii) ministérios com Coordenação-Geral dedicada ao assunto; iii) ministérios com unidade não dedicada ao assunto; e iv) ministérios cuja área de integridade é meramente formal, com pouca ou nenhuma efetividade (sequer mapearam os riscos de corrupção).

Parâmetros de pontuação
Área dedicada ligada à alta administração - 2,5 pontos
Área dedicada sem ligação direta com a alta administração - 1,5 pontos
Área com outras atribuições - 0,5 pontos
Área meramente formal (sequer avaliou os riscos) - 0 pontos

Índice de resolução de denúncias e outras demandas de ouvidoria - IRD

A CGU monitora e divulga periodicamente, por meio do Painel Resolveu, a avaliação dos cidadãos sobre os atendimentos de suas demandas de ouvidoria, que abrangem denúncias, reclamações, solicitações de informação, sugestões e elogios.

Para fins da presente metodologia, foram consideradas como atendidas a classificação dos usuários como totalmente atendida e parcialmente atendida.

Além disso, a fim de que fosse comparado o desempenho de cada um dos Ministérios, foi considerado o intervalo de pontuação observado que variou de 37 a 85%.

Parâmetros de pontuação

Maior ou igual a 73 - **2,5 pontos**
 61 a 72 - **1,5 pontos**
 49 a 60 - **0,5 pontos**
 Menor ou igual a 49 - **0 pontos**

Indicador de efetividade das corregedorias - IEC

O Painel Correição em dados²⁹, mantido pela CGU, expõe informações detalhadas sobre o desempenho das corregedorias dos órgãos e entidades Poder Executivo federal, trazendo, por exemplo, o número de procedimentos disciplinares abertos e concluídos, as sanções aplicadas, o tempo médio dos procedimentos, o percentual de procedimentos com andamento há mais de 2 anos, percentual de procedimento com pelo menos um apenado e o índice de prescrição.

Tais informações possibilitam compreender o funcionamento e os resultados alcançados pelas corregedorias, bem como definir parâ-

metros para avaliação de sua efetividade.

Para fins da presente metodologia, foi definido um número mínimo de processos concluídos (desde 2003, últimos 18 anos) para que fosse considerado que a corregedoria estivesse minimamente operante: 100 processos concluídos. Além disso, 3 indicadores denotam que, a despeito de estar operante, a corregedoria encontra sérios problemas de operacionalização: i) >50% de procedimentos abertos há mais de 2 anos; ii) >50% de prescrição, e; iii) número desproporcional de sanções.

Parâmetros de pontuação

Número mínimo de processos + ausência de indicadores de problema grave - **2,5 pontos**
 Número mínimo de processos + 1 indicador de problema grave - **1,5 pontos**
 Número mínimo de processos + 2 ou mais indicadores de problema grave - **0,5 pontos**
 Corregedoria inoperante (ausência de número mínimo de processos) - **0 pontos**

Resultado da aplicação dos indicadores (MI)

Ministério	Indicador de estruturação da área de integridade	Índice de transparência ativa	Índice de resolução das denúncias e outras demandas de ouvidoria	Indicador de efetividade da Corregedoria	Pontuação final
MAPA	Área dedicada sem ligação com alta adm. (1,5)	46 itens + 0 bases 2,5	72% 1,5	Requisitos mínimos + procedimentos há mais de 2 anos (1,5)	7
MC	Apenas no papel (0)	42 itens + 8 (24 bases) 50 2,5	37% 0	Requisitos mínimos + 60,4% há mais de 2 anos (1,5)	4
MCTI	Sem dedicação exclusiva (0,5)	22 itens + 0 bases 0,5	65% 1,5	Requisitos mínimos + número desproporcional de sanções (1,5)	4
MD	Sem dedicação exclusiva (0,5)	47 itens + 0 bases 2,5	78% 2,5	Inoperante (0)	5,5
MDR	Área dedicada sem ligação com alta adm. (1,5)	35 itens + 0 bases 1,5	71% 1,5	Requisitos mínimos + 71,9% procedimentos há mais de 2 anos e 50% prescrição (0,5)	5
ME	Área dedicada sem ligação com alta adm. (1,5)	33 itens + 45 (134 bases) 78 3,5	49% 0,5	Requisitos mínimos + 59,5% procedimentos há mais de 2 anos (1,5)	7

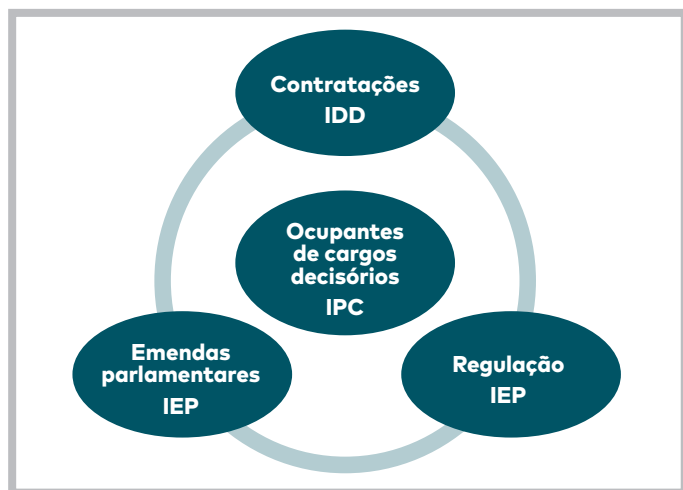
²⁹ <http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>, acessado em 31/03/2021.

MEC	Sem dedicação exclusiva (0,5)	44 itens + 2,6 (8 bases) 46,6 2,5	57% 0,5	Operante + 61% procedimentos há mais de 2 anos (1,5)	5
MI	Área dedicada lidada à alta adm. (2,5)	34 itens + 18,3 (55 bases) 52,3 2,5	58% 0,5	Operante + 80,6% procedimentos há mais de 2 anos + Prescrição 62% (0,5)	5
MJSP	Área dedicada sem ligação com alta adm. (1,5)	47 itens + 1 (3 bases) 48 2,5	66% 1,5	Operante sem ressalvas (2,5)	8
MMA	Sem dedicação exclusiva (0,5)	30 itens + 4,6 (14 bases) 34,6 1,5	79% 2,5	Inoperante (0)	4,5
MME	Sem dedicação exclusiva (0,5)	48 itens 2,5	65% 1,5	Inoperante (0)	4,5
MMFDH	Sem dedicação exclusiva (0,5)	32 itens + 11 (3 bases) 33 1,5	72% 1,5	Inoperante (0)	3,5
MRE	Sem dedicação exclusiva (0,5)	28 itens + 0 bases 0,5	56% 0,5	Operante sem ressalvas (2,5)	4
MS	Área dedicada lidada à alta adm. (2,5)	13 itens + 16,6 (50) 29 0,5	62% 1,5	Operante + 79,8% procedimentos há mais de 2 anos (1,5)	6
MTUR	Apenas no papel (0)	15 itens + 0 bases 0,5	67% 1,5	Operante + 53,1% procedimentos há mais de 2 anos, 75% de prescrição, número desproporcional de sanções expulsivas (0,5)	2,5
CGU	Área dedicada lidada à alta adm. (2,5)	49 itens + 0 bases 2,5	57% 0,5	Operante sem ressalvas (2,5)	8
CNEN	Sem dedicação exclusiva (0,5)	40 + 0 40 1,5	64% 1,5	Inoperante (0)	3,5
CNPQ	Sem dedicação exclusiva (0,5)	16 + 0 16 0,5	58% 0,5	Inoperante (0)	1,5
DNOCS	Área com outras atribuições (0,5)	15 0,5	47% 0	2 indicadores de gravidade (0,5)	1,5
SUDAM	Área com outras atribuições (0,5)	38 1,5	84% 2,5	Inoperante (0)	4,5
SUDECO	Sem dedicação exclusiva (0,5)	2 0	80% 2,5	Inoperante (0)	3
SUDENE	Sem dedicação exclusiva (0,5)	48 + 0,7 bases 48,7 2,5	84% 2,5	Inoperante (0)	5,5
INSS	Apenas no papel (0)	20 0,5	34% 0	Operante sem ressalvas (2,5)	3
ANATEL	Sem dedicação exclusiva (0,5)	29 + 81 (bases) 56 2,5	44% 0,5	Operante sem ressalvas (2,5)	6
IPHAN	Sem dedicação exclusiva (0,5)	0 + 0 0	83% 2,5	Operante + 56% de prescrição (1,5)	4,5
ANVISA	Sem dedicação exclusiva (0,5)	37 + 21 bases 44 1,5	57% 0,5	Operante sem ressalvas (2,5)	5

ANS	Sem dedicação exclusiva (0,5)	36 + 50 bases 52,6 2,5	42% 0,5	Inoperante (0)	3,5
INEP	Sem dedicação exclusiva (0,5)	16 0	61% 1,5	Sem ressalvas (2,5)	4,5
ANTT	Sem dedicação exclusiva (0,5)	48 + 32 bases 58,6 2,5	56% 0,5	Inoperante (0)	3,5
ANA	Sem dedicação exclusiva (0,5)	38 + 97 bases 70,3 3	66% 1,5	Inoperante (0)	5
INCRA	Área com outras atribuições (0,5)	28 0,5	70% 1,5	2 indicadores de gravidade (0,5)	3
IBGE	Sem dedicação exclusiva (0,5)	43 1,5	77% 1,5	Operante + 87% há mais de 2 anos (1,5)	6,5
INPI	Sem dedicação exclusiva (0,5)	47 + 45 bases 63 2,5	67% 1,5	Inoperante (0)	4,5
INMETRO	Sem dedicação exclusiva (0,5)	36 + 0 1,5	72% 1,5	2 indicadores de gravidade (0,5)	6
CAPES	Sem dedicação exclusiva (0,5)	23 + 0 0,5	62% 1,5	Inoperante (0)	2,5
FNDE	Apenas no papel (0)	15 0,5	63% 1,5	Inoperante (0)	2
DNIT	Área dedicada lidada à alta adm. (2,5)	3 + 6 bases 6 1,5	65% 1,5	Operante + 57% há mais de 2 anos + 51% de prescrição (0,5)	4,5
FUNAI	Sem dedicação exclusiva (0,5)	38 + 0 1,5	79% 2,5	Operante + 67% há mais de 2 anos (1,5)	6
FIOCRUZ	Área dedicada lidada à alta adm. (2,5)	18 0,5	67% 1,5	1 indicador de gravidade (1,5)	6
FUNASA	Área com outras atribuições (0,5)	36 1,5	56% 0,5	1 indicador de gravidade (1,5)	4
FCP	Sem dedicação exclusiva (0,5)	27 + 0 0,5	85% 2,5	Inoperante (0)	3,5
IBAMA	Sem dedicação exclusiva (0,5)	23 + 59 bases 62,5 2,5	59% 0,5	Sem ressalvas (2,5)	6
ICMBIO	Sem dedicação exclusiva (0,5)	26 + 0 0,5	71% 1,5	Inoperante (0)	3
INT	Sem dedicação exclusiva (0,5)	5 + 0 0	62% 1,5	Inoperante (0)	2

Oportunidades de corrupção (OP): metodologia e resultados

As oportunidades de corrupção são avaliadas por meio de 4 indicadores que indicam o grau de interação público-privado e o impacto das decisões dos agentes públicos em pessoas e organizações privadas, bem como interesse político nos órgãos e o perfil dos principais players decisórios governamentais.



Indicador de despesas discricionárias - IDD

O volume de despesas discricionárias de determinado órgão indica, em última instância, o poder que os tomadores de decisão têm, em dado contexto, para firmar contratos com entes privados e financiar programas governamentais não obrigatórios.

Os dados foram extraídos do Painel do Orçamento Federal³⁰, gerenciado pelo Ministério da Economia, que agrega informações relacionadas ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Os valores utilizados no indicador dizem respeito ao montante pago pelos órgãos, à título de despesa discricionária, em 2020.

Para fins de comparação, foi considerado o intervalo de valores observado que variou de 6 milhões a 294 bilhões. No entanto, evidenciou-se a presença de dois outliers – Ministério da Cidadania (294 bi) e Ministério da Saúde (53bi) que impactam consideravelmente a amplitude do intervalo. Excluindo-se os dois

outliers a variação observada foi de 6 milhões a 5,8bi.

Parâmetros de pontuação

Maior ou igual a 4,3 bi - **2,5 pontos**
 2,8 a 4,2 bi - **1,5 pontos**
 1,3 a 2,7 bi - **0,5 pontos**
 Menor ou igual a 1,3 bi - **0 pontos**

Pontuação extra para maior e menor outliers

1 e 0,5 pontos, respectivamente

Indicador de emendas parlamentares - IEP

O volume de emendas parlamentares indica nível de influência regional das políticas conduzidas pelos órgãos e entidades e sugere o grau de interesse político dos parlamentares nos órgãos e entidades, que podem viabilizar obras e benfeitorias em seus redutos eleitorais.

As informações relacionadas aos valores de emendas parlamentares direcionadas a cada um dos órgãos pode ser extraída diretamente da peça orçamentária aprovada em 2021³¹.

Para fins de comparação, foi considerado o intervalo de valores observado que variou de 0 a 11,5 bilhões. Assim como no caso das despesas discricionárias, saltaram aos olhos dois outliers – Ministério da Saúde (9 bi) e Ministério da Saúde (1,9 bi) que impactam consideravelmente a amplitude do intervalo. Excluindo-se os dois outliers a variação observada foi de 0 a 493 mi.

Parâmetros de pontuação

Maior ou igual a 477 mi - **2,5 pontos**
 306 a 476 mi - **1,5 pontos**
 135 a 395 mi - **0,5 pontos**
 Menor ou igual a 135 mi - **0 pontos**

Pontuação extra para maior e menor outliers

1 e 0,5 pontos, respectivamente

³⁰ https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40p-qlk04&anonymous=true, acessado em 31/03/2021.

³¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/144429>, acessado em 31/03/2021.

Indicador de poder regulatório – IPR

O poder regulatório do órgão indica a capacidade governamental de criar entraves embaraços na vida das pessoas (e depois vender facilidades), bem como sua susceptibilidade de cooptação por interesses privados.

Três aspectos ganham relevo na análise do poder regulatório. Primeiro, i) a prerrogativa do órgão de emitir certificações, autorizações ou concessões como condição para o exercício de determinada atividade privada. Segundo, ii) a existência do poder de polícia, que permite aos seus agentes aplicar multas a pessoas físicas e/ou jurídicas pelo descumprimento de normas de regulação. E, terceiro, iii) o poder de emitir normas que afetam diretamente grupos econômicos, e que podem criar oportunidades e/ou restrições para grupos específicos no mercado.

Parâmetros de pontuação

- Existência dos 3 indicadores de poder regulatório - **2,5 pontos**
- Existência de 2 indicadores de poder regulatório - **1,5 pontos**
- Existência de 1 indicador de poder regulatório - **0,5 pontos**
- Nenhum dos indicadores de poder regulatório presentes - **0 pontos**

Indicador de risco dos ocupantes de cargos estratégicos

Baseando-se em estudo anterior realizado pela Diretoria de Fiscalização, foi utilizado também o indicador de risco dos ocupantes de cargos estratégicos dos órgãos (DAS 6 e secretários executivos). O objetivo do indicador é quantificar quanto o perfil do ocupante é técnico (levando em conta formação, especialização e experiência profissional na área) e o quanto é político (considerando vinculação a partidos, ocupação pretérita de cargos eletivos e informação da mídia indicando que houve influência política na nomeação). Quanto menos técnico e mais político, maior o risco.

Para fins de comparação, foi considerado o intervalo de valores observado que variou de 0,5 a 2,5.

Parâmetros de pontuação

- Maior ou igual 2 - **2,5 pontos**
- 1,5 a 1,99 - **1,5 pontos**
- 1 a 1,49 - **0,5 pontos**
- Menor ou igual a 0,99 - **0 pontos**

Resultado da aplicação dos indicadores (OP)

Órgão/entidade	Volume despesas discricionárias (R\$)	Volume de emendas orçamentárias (R\$)	Risco dos ocupantes de cargos de alta direção	Poder regulatório	Pontuação OP
MAPA	1.203.501.367,00 (0)	91.923.685,00 (0)	1,66 (1,5)	3 requisitos (2,5)	4
MC	294.041.000.000,00 (0)	493.000.000,00 (2,5)	1,01 (0,5)	0 requisitos (0)	6,5
MCTI	956.393.298,40 (0)	47.926.688,00 (0)	0,89 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5
MD	1.318.508.382,00 (0,5)	3.586.891,00 (0)	0 (0)	3 requisitos (2,5)	3
MDR	5.866.206.003,00 (2,5)	1.960.000.000,00 (3)	1,5 (1,5)	1 requisito (0,5)	7,5
ME	1.09710431940,00 (0)	6.706.776,00 (0)	0,64 (0)	3 requisitos (2,5)	2,5
MEC	1.149.339.294,00 (0)	50.916.677,00 (0)	1,14 (0,5)	2 requisitos (1,5)	2

MI	118.340.678,90 (0)	379.254,90 (0)	0,61 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5
MJSP	98.377.974,13 (0)	1.464.079,00 (0)	0,71 (1,5)	3 requisitos (2,5)	2,5
MMA	28.781.193,82 (0)	0 (0)	1,5 (1,5)	1 requisito (0,5)	3
MME	191.063.841,90 (0)	335.640,70 (0)	0,65 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5
MMFDH	261.274.957,10 (0)	76.740.258,00 (0)	1,06 (0,5)	0 requisitos (0)	0,5
MRE	1.750.514.929,00 (0,5)	2.264.997,00 (0)	0,71 (0)	0 requisitos (0)	0,5
MS	53.963.389.348,00 (3)	9.352.793.462,00 (3,5)	1,16 (0,5)	2 requisitos (1,5)	8,5
MTUR	73.312.083,54 (0)	9.295.235,00 (0)	1,35 (0,5)	0 requisitos (0)	0,5
CGU	71.926.404,32 (0)	3.899.336,00 (0)	1,56 (0)	1 requisito (0,5)	0,5
CNEN	180.218.900,40 (0)	0 (0)	2,33 (2,5)	0 requisitos (0)	2,5
CNPQ	1.000.371.041,00 (0)	20.412.371,00 (0)	0,5 (0)	0 requisitos (0)	0,5
DNOCS	166.653.185,80 (0)	48.054.170,00 (0)	1,08 (0,5)	0 requisitos (0)	0,5
SUDAM	4.344.423,32 (0)	0 (0)	2,08 (2,5)	1 requisito (0,5)	3
SUDECO	13.354.174,72 (0)	3.857.300,00 (0)	2,33 (2,5)	1 requisito (0,5)	3
SUDENE	5.894.522,61 (0)	0 (0)	1,33 (0,5)	1 requisito (0,5)	1
INSS	1.398.834.930,00 (0)	60.084.384,00 (0)	0,95 (0)	0 requisitos (0)	0
ANATEL	84.909.837,89 (0)	0 (0)	1,5 (1,5)	3 requisitos (2,5)	4
IPHAN	90.060.973,28 (0)	27.524.168,00 (0)	2 (2,5)	1 requisito (0,5)	3
ANVISA	79.213.946,29 (0)	0 (0)	1,5 (1,5)	3 requisitos (2,5)	4
ANS	93.827.026,08 (0)	0 (0)	0,5 (0)	3 requisitos (2,5)	2,5
INEP	342.193.756,60 (0)	0 (0)	0,95 (0)	1 requisito (0,5)	0,5
ANTT	246.524.047,90 (0)	83.837.185,00 (0)	0,5 (0)	3 requisitos (2,5)	2,5
ANA	115.743.723,70 (0)	0 (0)	2,5 (2,5)	3 requisitos (2,5)	5
INCRA	179.710.935,20 (0)	15.965.233,00 (0)	0,66 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5
IBGE	226.152.489,70 (0)	5.225.821,00 (0)	0,5 (0)	0 requisitos (0)	0
INPI	46.665.283,11 (0)	4.233.861,00 (0)	0,5 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5

INMETRO	371.300.430,40 (0)	2.300.000,00 (0)	2 (2,5)	2 requisitos (1,5)	4
CAPES	2.936.258.734,00 (1,5)	74.396.702,00 (0)	0,5 (0)	1 requisito (0,5)	2
FNDE	1.986.883.332,00 (0,5)	482.000.000,00 (2,5)	0,58 (1,5)	1 requisito (0,5)	3,5
DNIT	5.227.328.291,00 (2,5)	684.000.000,00 (2,5)	0,75 (0)	1 requisito (0,5)	5,5
FUNAI	116.858.078,80 (0)	631.000,00 (0)	2,41 (2,5)	2 requisitos (1,5)	4
FIOCRUZ	3.358.233.226,00 (1,5)	205.000.000,00 (0,5)	1 (0,5)	1 requisito (0,5)	3
FUNASA	193.953.909,30 (0)	41.948.581,00 (0)	2,5 (2,5)	1 requisito (0,5)	3
FCP	9.501.880,65 (0)	1.335.657,00 (0)	2,25 (2,5)	0 requisitos (0)	2,5
IBAMA	229.870.891,00 (0)	35.813.904,00 (0)	1,5 (1,5)	3 requisitos (2,5)	4
ICMBIO	165.915.380,30 (0)	94.116.339,00 (0)	0,58 (0)	1 requisito (0,5)	0,5
INT	13.443.903,35 (0)	0 (0)	0,5 (0)	2 requisitos (1,5)	1,5

Ranking MIOP

Posição	Órgão/entidade	Pontuação MI	Pontuação OP	Pontuação final
1º	CGU	8	0,5	7,5
2º	IBGE	6,5	0	6,5
3º	MJSP	8	2,5	5,5
4º	ME	7	2,5	4,5
5º	MI	6	1,5	4,5
6º	SUDENE	5,5	1	4,5
7º	INEP	4,5	0,5	4
8º	MRE	4	0,5	3,5
9º	MAPA	7	4	3
10º	FIOCRUZ	6	3	3
11º	MEC	5	2	3
12º	MME	4,5	1,5	3
12º	INPI	4,5	1,5	3
14º	MMFDH	3,5	0,5	3
15º	INSS	3	0	3
16º	MD	5,5	3	2,5
17º	MCTI	4	1,5	2,5
18º	ICMBIO	3	0,5	2,5
19º	IBAMA	6	4	2
19º	INMETRO	6	4	2
19º	ANATEL	6	4	2
19º	FUNAI	6	4	2
23º	MTUR	2,5	0,5	2
24º	MMA	4,5	3	1,5

24°	SUDAM	4,5	3	1,5
24°	IPHAN	4,5	3	1,5
27°	INCRA	3	1,5	1,5
28°	ANVISA	5	4	1
29°	FUNASA	4	3	1
30°	CNEN	3,5	2,5	1
31°	ANS	3,5	2,5	1
31°	ANTT	3,5	2,5	1
31°	FCP	3,5	2,5	1
34°	CNPQ	1,5	0,5	1
34°	DNOCS	1,5	0,5	1
36°	CAPES	2,5	2	0,5
37°	INT	2	1,5	0,5
38°	ANA	5	5	0
39°	SUDECO	3	3	0
40°	DNIT	4,5	5,5	-1
41°	FNDE	2	3,5	-1,5
42°	MS	6	8,5	-2,5
43°	MDR	5	7,5	-2,5
44°	MC	4	6,5	-2,5

www.novonacamara.com.br

 @novonacamara

 /novonacamara

NOVO

NA CÂMARA