

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 011.954/2015-9.

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador) e outros.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO REALIZADO EM 278 UNIDADES JURISDICIONADAS. AVALIAÇÃO DOS RISCOS NA SELEÇÃO DE OCUPANTES DE FUNÇÃO COMISSIONADA (FC) E CARGO EM COMISSÃO (CC) NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES CONSOLIDADAS ACERCA DAS FC/CC OCUPADAS. OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA PLANEJAMENTO DE FUTUROS TRABALHOS DO TCU NA ÁREA. DETERMINAÇÕES À SEFIP. CIÊNCIA A DIVERSOS ÓRGÃOS E ENTIDADES.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) envolvendo 278 unidades jurisdicionadas, com os objetivos de identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança (FC) e cargos em comissão (CC), no âmbito da Administração Pública Federal (APF), assim como de obter e dar transparência a informações acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outros dados relevantes relacionados a esses cargos/funções.

2. Transcrevo a seguir o relatório de levantamento produzido pela equipe de fiscalização daquela unidade técnica (peça 246), que contou com a anuência do corpo gerencial da Sefip (peças 247 e 248), com os ajustes de forma pertinentes:

I. INTRODUÇÃO

I.1. Deliberação que originou a fiscalização

1. Este levantamento decorre de deliberação constante em despacho de 17/4/2015 do Ministro Vital do Rêgo, que consta no TC 005.233/2015-1 (peça 4).

Vale destacar que o TC 003.703/2012-6 tratou de representação do Ministério Público junto ao TCU, no qual pleiteava a realização de levantamento sobre cargos em comissão de livre provimento e de natureza especial da Administração Pública Federal. Segundo o Acórdão 3.170/2013-TCU-Plenário, essa representação não foi conhecida, por não atender aos requisitos de admissibilidade. Contudo, o item 1.7 desse julgado recomendou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a elaboração de estudo que avaliasse, entre outras questões, a pertinência da realização do levantamento sugerido e a utilização de seu resultado na normatização das tomadas e prestação de contas anuais.

I.2. Objetivo e escopo

2. O objetivo dessa fiscalização é identificar e avaliar riscos relativos às funções de confiança (FC) e aos cargos em comissão (CC), assim como dar transparência acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes sobre o tema.
3. No que concerne à identificação e à avaliação de riscos, decidiu-se focar no processo de seleção e investidura de profissionais em FC e CC, o qual deve atender aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e da transparência, visando ao interesse público. Dessa forma, foram identificados quatro aspectos centrais nesse processo, sujeitos à investigação: a investidura de profissionais com requisitos e competências necessários ao desempenho das FC e CC; gestão do conhecimento no órgão em função da saída de pessoal de FC e CC e proteção de informações privilegiadas inerentes ao cargo; qualidade do gasto com FC e CC; investidura de profissional com pleno cumprimento das regras legais.
4. A partir desses aspectos centrais e com o objetivo de melhor operacionalizar os trabalhos de fiscalização, foram formuladas as questões abaixo:
 - 1) Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos órgãos da APF?
 - 2) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos nos diversos órgãos e entidades da APF?
 - 3) Qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo nos diversos órgãos e entidades da APF?
 - 4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos nos diversos órgãos e entidades da APF?
 - 5) Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos nos diversos órgãos e entidades da APF?
 - 6) Por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?
 - 7) Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?
 - 8) Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?
5. Portanto, o presente levantamento possui escopo mais amplo que o proposto no TC 003.703/2012-6, visto que abrange tanto os CC quanto as FC, além de objetivar identificar e avaliar riscos inerentes ao tema.

I.3. Metodologia utilizada e limitações inerentes ao levantamento

6. Para a realização deste trabalho, foram seguidos os normativos institucionais que tratam das fiscalizações no âmbito do TCU, em especial os documentos intitulados “Padrões de Levantamento”, aprovado pela Portaria-Segecex 15/2011; “Técnica de Entrevistas para Auditorias”, aprovado pela Portaria-Segecex 11, de 7/4/2010; e “Normas de Auditoria do TCU” (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011.

7. Para responder as questões do levantamento, a matriz de planejamento (peça 239) descreve procedimentos que podem ser divididos em análise de dados e análise de risco.

I.3.1. Metodologia utilizada para análise de dados

8. Foram incluídas no levantamento todas as organizações que utilizam o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), exceto as estatais dependentes. Os dados relativos às empresas públicas, às sociedades de economia mista, ao Banco Central Brasil (Bacen) e aos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União foram obtidos por meio de resposta a ofício de requisição (peças 2; 4-6; 8-77; 79-80; 95-96 e 121-137). Modelo desse ofício consta no Apêndice II do presente relatório.

9. Ao todo, participaram do levantamento 278 organizações da Administração Pública Federal (APF):

Tabela 1. Organizações participantes do levantamento

Fonte das bases de dados	Tipo de organização	Poder	Quantidade
Extra-Siape	Autarquia	EXE-Sipec	1
	Casa Legislativa	LEG	2
	Tribunal	LEG	1
	Estatual dependente	EXE-Dest	2
	Estatual não dependente	EXE-Dest	15
	Ministério Público da União	MPU	5
	Tribunal	JUD	64
Siape	Autarquia	EXE-Sipec	37
	Fundação	EXE-Sipec	14
	Instituição de ensino	EXE-Sipec	104
	Militar	EXE-Mil	3
	Ministério e respectivos órgãos	EXE-Sipec	30
Total			278

10. As abreviaturas da coluna “Poder” são explicadas a seguir, salientando-se que o Poder Executivo, para fins do presente trabalho, foi dividido em três segmentos:

- EXE-Sipec: órgãos e entidades do Poder Executivo que fazem parte do Sistema de Pessoal Civil (Sipec);
- EXE-Dest: empresas públicas e sociedades de economia mista, sob coordenação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- EXE-Mil: órgãos das Forças Armadas;
- JUD: órgãos do Poder Judiciário;
- LEG: órgãos do Poder Legislativo; e
- MPU: órgãos do Ministério Público da União.

11. Os dados remetidos pelos órgãos e entidades que não utilizam o Siape, doravante chamados de Extra-Siape, referem-se a julho de 2015. Solicitou-se que os dados fossem disponibilizados conforme leiaute padrão, definido pela equipe de fiscalização (Apêndice II). Os arquivos de dados foram submetidos a testes para verificar a sua conformidade com o leiaute padrão. Quando se identificava desconformidade, solicitava-se a correção do arquivo.

12. Já os dados dos órgãos que utilizam o Siape foram extraídos diretamente desse sistema e se referem a agosto de 2015.

13. Após receber os dados de todas as organizações da amostra, a equipe os consolidou em um único arquivo, com o auxílio do *software* de processamento de dados *Audit Command Language* (ACL), com o objetivo de realizar as análises necessárias para responder às questões um a seis da matriz de planejamento (peça 239).

14. Cabe alertar que não foram executados procedimentos para verificar se correspondem à realidade os dados constantes no Siape e os prestados pelos órgãos em resposta ao ofício de requisição. Em outras palavras, não foram realizados procedimentos com o intuito de avaliar os riscos relacionados à qualidade desses dados, como desatualização, não completude e erros de

cadastro.

15. Além disso, ressalte-se que há diferenças metodológicas entre as análises deste levantamento e as de outras fontes de informação disponíveis ao público, a exemplo do Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e o Boletim Estatístico de Pessoal, publicado pela Secretaria de Gestão Pública do MP. Assim, no caso de alguns órgãos, pode haver aparente discrepância entre as informações resultantes desta fiscalização e aquelas publicadas em outras fontes.

16. A principal diferença metodológica é que nesta fiscalização foram considerados nas análises apenas os servidores comissionados e os servidores efetivos (de carreira) não comissionados em exercício; ou seja, foram excluídos os servidores cedidos a outros órgãos, os estagiários, os terceirizados, os servidores com exercício provisório em outro órgão e os servidores contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, regulados pela Lei 8.745/1993. Nos apêndices e nas notas ao final deste relatório constam outras informações sobre a metodologia e os dados utilizados na fiscalização.

I.3.2. Metodologia utilizada para análise de riscos

17. Para responder às questões sete e oito da matriz de planejamento (peça 239), relativas à transparência de informações sobre FC e CC e controles do processo de escolha e investidura dos comissionados, foi definida amostra de três órgãos, sendo dois Ministérios e um Tribunal Superior. Portanto, os resultados dos procedimentos executados não podem ser generalizados para as demais organizações.

18. Para definição da amostra, as 278 organizações foram classificadas de acordo com os seguintes critérios:

- percentual de comissionados (FC e CC);
- quantidade absoluta de comissionados (FC e CC);
- percentual de CC;
- quantidade absoluta de CC;
- percentual de CC sem vínculo com a Administração Pública; e
- quantidade absoluta de CC sem vínculo com a Administração Pública.

19. O somatório da classificação das organizações resultou em um *ranking*, permitindo a seleção das seguintes organizações: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

20. Para análise de risco nesses órgãos, as técnicas utilizadas foram o exame documental e a entrevista. Foram entrevistados os gestores das unidades de Gestão de Pessoas, para entender o processo de seleção e investidura de profissionais para FC e CC no órgão. Também foram entrevistados titulares de cargos de direção (Secretários-Executivos do MEC e do MDS e Diretor-Geral do STJ) e de chefia (Secretários) para identificar os critérios e requisitos adotados por esses profissionais na escolha de seus subordinados diretos, bem como riscos e problemas relacionados a esse processo.

21. Também foram entrevistados representantes da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP) e da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), visto que são responsáveis por etapas importantes do processo de seleção e investidura de profissionais para CC no Poder Executivo.

22. Com base nas informações obtidas com essas técnicas e em debates com especialistas deste TCU, foi possível construir a matriz de risco (peça 242), que permite identificar os principais eventos de risco associados ao processo de escolha e investidura de profissionais em FC e CC, bem como propor ações a partir desses riscos.

I.3.3. Limitações

23. Apesar do envio do Aviso 1255 – GP/TCU, de 3/11/2015, bem como do Ofício 16.188/2015-TCU/Sefip, de 23/10/2015, e diversos contatos realizados por e-mail e telefone (peças 233, 236 e 242), a equipe de fiscalização não foi recebida pelo Conselho Nacional de Justiça. Assim, não foi possível conhecer eventuais controles realizados pelo CNJ referentes ao processo de escolha e investidura de comissionados no âmbito do Poder Judiciário, tampouco sua visão sobre os riscos associados a esse processo.

I.4. Organização do relatório

24. Este relatório está organizado de forma a iniciar com apresentação dos conceitos de função de confiança (FC) e cargo em comissão (CC) aqui adotados.

25. Em seguida, é apresentada uma visão geral dos órgãos da amostra em que foram realizados trabalhos de campo e da administração pública. Nesta parte são apresentados os dados consolidados sobre CC e FC da Administração Pública Federal (APF), que compreende órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista.

26. Por fim, faz-se a análise do processo de escolha e investidura de comissionados nos três órgãos da amostra, bem como são explicitados riscos inerentes a esse processo.

I.5. Conceitos de função de confiança (FC) e de cargo em comissão (CC)

27. A FC e o CC são institutos próximos, tratados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no art. 37, inciso V:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

28. Na doutrina e na jurisprudência, função comissionada e função gratificada são sinônimos de FC, que será o termo utilizado neste relatório, por ser o expresso na CF/1988. A FC deve ser exercida exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo. A doutrina entende que se trata da assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do servidor efetivo, com correspondente pagamento de uma remuneração adicional (JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de Direito Administrativo. ed. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 941).

29. Já os CC, também chamados de cargos comissionados, são aqueles para os quais a lei prevê regime de livre nomeação e exoneração (CF/1988, art. 37, II). Também são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que variam de acordo com o grau de responsabilidade funcional do titular. A CF/1988 determina que norma infraconstitucional defina percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira. Portanto, profissionais sem vínculo com a Administração Pública podem ser titulares de CC.

30. Quanto às atribuições, a direção e a chefia estão relacionadas às competências decisórias, cujos titulares possuem uma equipe subordinada. Os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefias atuam nos níveis tático e operacional.

31. Já o assessoramento é a prestação de auxílio e de assistência a agentes mais graduados, detentores de competências decisórias. O nível do assessoramento pode variar de acordo com a estrutura organizacional. A grosso modo, os assessores auxiliam os cargos de direção e os assistentes são subordinados aos cargos de chefia.

32. A título de exemplo, a Portaria Conjunta STF/CNJ/TST/STM/TJDFT 3, de 31/5/2007, define as competências dos cargos de direção, chefia e assessoramento no Poder Judiciário da União:

Art. 8º Os cargos em comissão compreendem atividades de assessoramento técnico superior, de direção ou de chefia, conforme a estrutura do quadro de pessoal dos órgãos.

§ 1º Compete aos titulares dos cargos de direção e chefia planejar, estabelecer diretrizes, dirigir, acompanhar, orientar, avaliar estratégias e ações, e executar as políticas traçadas pelo órgão, de acordo com cada regulamento.

§ 2º **Compete aos titulares dos cargos de assessoramento realizar pesquisas e estudos técnicos, bem como elaborar pareceres, relatórios e documentos que subsidiem as decisões, o planejamento e a formulação de estratégias.**

§ 3º Os cargos em comissão de Assessor de Gabinete de Ministro, de Desembargador ou de Juiz, são privativos de bacharéis em Direito e compreendem atividades de assessoramento à autoridade no desempenho de suas funções. (grifo nosso)

33. No presente relatório, será adotado o termo “comissionado” para o servidor titular de FC ou CC. Já a expressão “servidor sem FC/CC” se referirá ao servidor ocupante de cargo efetivo que não seja titular de FC nem de CC. Por fim, a expressão “servidor sem vínculo com a Administração Pública” é o titular de CC que não é ocupante de cargo efetivo ou empregado público permanente na Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal.

II. VISÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

34. A partir dos dados analisados e consolidados das bases Siape e Extra-Siape, foram elaboradas tabelas e gráficos para facilitar a compreensão do arranjo existente nos quadros de servidores na Administração Pública Federal.

II.1. Quadro geral de servidores públicos

35. A tabela 2 relaciona, por Poder: o total de servidores investidos em CC, com e sem vínculo com a Administração Pública; o total de servidores investidos em FC; e o total de servidores sem FC/CC.

Tabela 2. Quadro de servidores públicos, por Poder

Poder	Cargos em Comissão	Função de Confiança	Sem FC/CC	Total de Ativos
EXE-Dest	217	154.334	291.144	445.695
EXE-Militar	305	2.608	13.820	16.733
EXE-Sipac	33.059	64.704	402.981	500.744
Executivo	33.581	221.646	707.945	963.172
Judiciário	8.525	55.964	51.271	115.760
Legislativo	15.453	3.743	4.978	24.174
Ministério Público da União	3.215	4.471	9.620	17.306
Total Geral	60.774	285.824	773.814	1.120.412

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

36. Com base nos dados consolidados foi identificada uma força de trabalho nos três Poderes e no MPU composta por 1.120.412 profissionais, dos quais 773.814 são servidores sem FC/CC, 285.824 servidores estão investidos em FC e 60.774 servidores estão investidos em CC. A figura 1 representa a proporção desses servidores na APF.

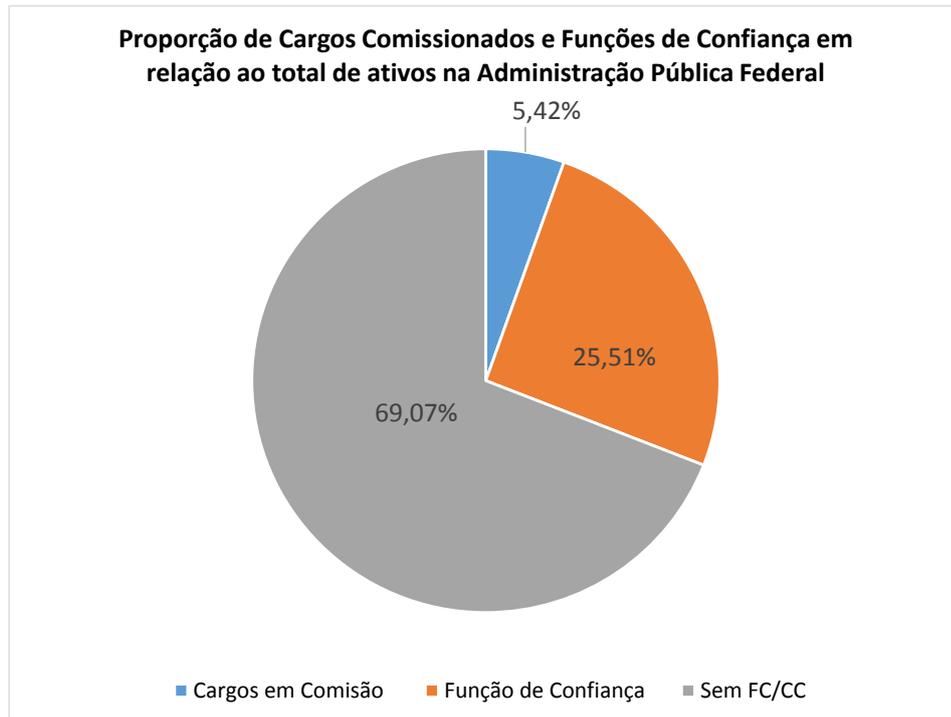


Figura 1. Proporção de servidores investidos em FC e CC na APF

37. Ao iniciar a análise dos dados, tem-se a proporção de servidores comissionados (FC mais CC) igual a 30,93% na Administração Pública Federal.

38. Já a média de servidores comissionados dos 278 órgãos examinados na Administração Pública Federal foi calculada em 34,61% com desvio padrão de 20,44%. Essa média servirá como parâmetro de comparação nas análises posteriores dos órgãos e entidades.

II.2. Proporção de servidores comissionados, por Poder

39. A figura 2 indica a proporção de servidores titulares de CC e FC e de servidores sem FC/CC na Administração Pública Federal, por Poder:

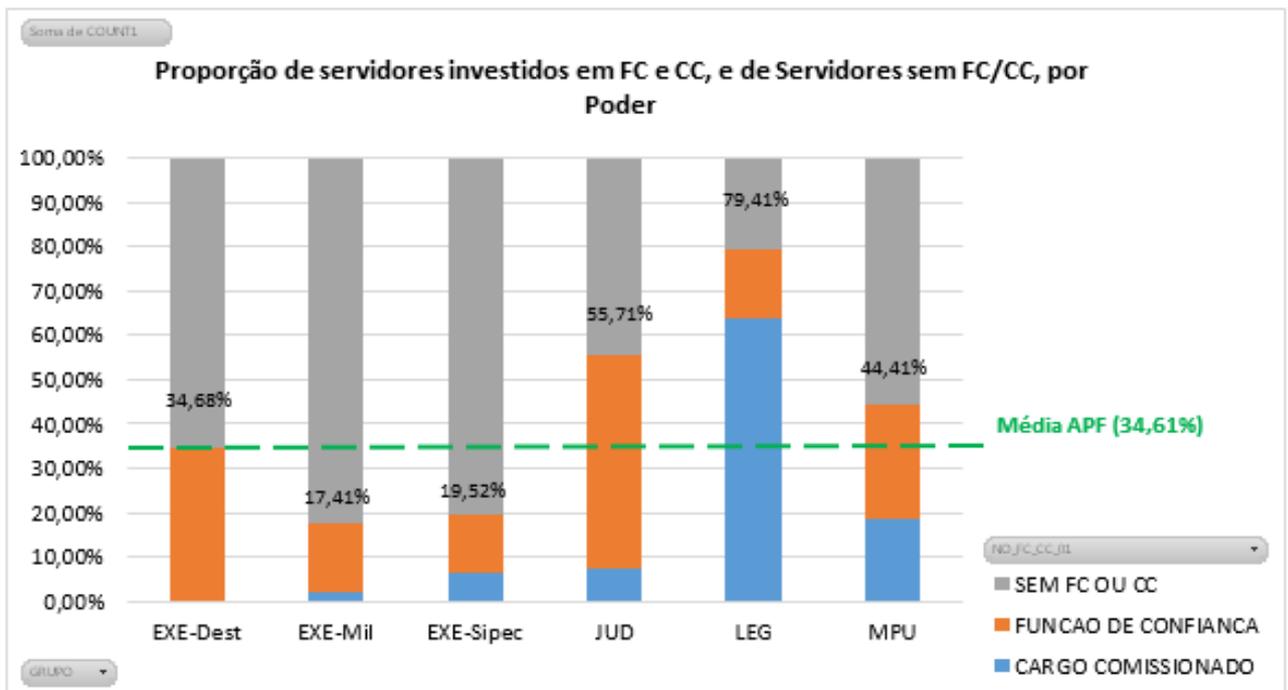


Figura 2. Proporção de servidores investidos em FC e CC, por Poder

40. Observa-se que o Judiciário, o Legislativo, o MPU e as Estatais têm proporção de servidores investidos em FC/CC acima da média de 34,61% apurada na APF.

41. Essas proporções estabelecem, por sua vez, novas médias para cada um dos Poderes, as quais também servirão de parâmetro para comparação entre suas respectivas organizações.

42. Considerando as diferentes naturezas das atividades de cada um dos poderes, bem como as diversas estruturas organizacionais, nesse momento da análise, não se pode estabelecer juízo de valor sobre a variação evidenciada em relação à média da APF.

II.3. Servidores investidos em cargo em comissão

43. A tabela 3 detalha os cargos em comissão quanto à sua ocupação por servidores cedidos por outros órgãos, servidores do quadro próprio e servidores sem vínculo com a Administração Pública, por Poder.

Tabela 3. Quantitativo de servidores em cargos comissionados, por origem e Poder

Poder	Orgão não informou a classificação	Servidor cedido por outros órgãos/ entidades	Quadro Próprio	Sem Vínculo com a Administração	Total
EXE-Dest	12	2	124	79	217
EXE-Militar	-	16	135	154	305
EXE-Siprec	-	4.533	21.384	7.142	33.059
Executivo	12	4.551	21.643	7.375	33.581
Judiciário	113	683	7.075	654	8.525
Legislativo	22	394	6	15.031	15.453
Ministério Público da União	5	178	2.116	916	3.215
Total Geral	152	5.806	30.840	23.976	60.774

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

44. Os dados da tabela 3 são mostrados em proporções na figura 3. O valor percentual apresentado no gráfico corresponde à soma das proporções de servidores cedidos por outros órgãos e de servidores do quadro próprio.

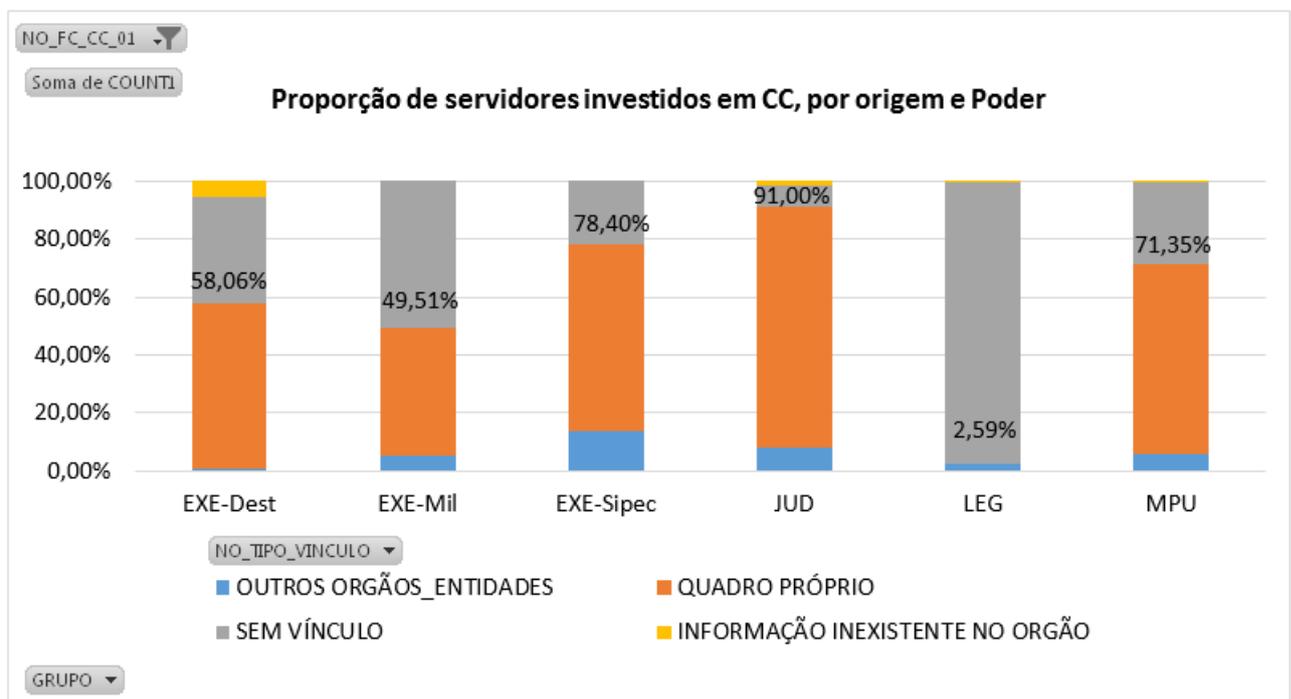


Figura 3. Proporção de servidores investidos em CC, por origem e Poder

45. Comparativamente, o Poder que mais utiliza o quadro próprio para ocupar os CC é o Judiciário (82,99%), seguido pelo MPU (65,82%), pelo Executivo (64,45%) e pelo Legislativo (0,04%).

46. Por outro lado, o Legislativo apresenta a maior proporção de servidores investidos em Cargos em Comissão sem vínculo com a administração, 97,27%.

47. Outro dado interessante é a utilização da expertise de servidores de outros órgãos, revelada pela ocupação dos CC por servidores cedidos. O Executivo tem o maior percentual de servidores cedidos (13,55%), seguido pelo Judiciário (8,01%), pelo MPU (5,54%), e pelo Legislativo (2,55%).

II.4. Servidores investidos em função de confiança

48. A tabela 4 revela o número de servidores investidos em FC, classificados por origem e Poder. Deve-se notar que algumas organizações informaram haver servidores ocupando função de confiança sem vínculo com a Administração. A proporção desses casos, transcrita na tabela, é muito pequena e foi considerada informação equivocada ou erro de conceito por parte dessas organizações.

Tabela 4. Quantitativo de servidores em funções de confiança, por origem e Poder

Poder	Órgão não informou a classificação	Servidor cedido por outros órgãos/ entidades	Quadro Próprio	Sem Vínculo com a Administração	Total
EXE-Dest	42	50	154.189	53	154.334
EXE-Militar	-	12	2.594	2	2.608
EXE-Siprec	-	4.802	59.898	4	64.704
Executivo	42	4.864	216.681	59	221.646
Judiciário	299	5.840	49.809	16	55.964
Legislativo	-	-	3.743	-	3.743
Ministério Público da União	2	316	4.125	28	4.471
Total Geral	343	11.020	274.358	103	285.824

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

49. A figura 4 mostra as proporções, facilitando a comparação entre os poderes. Os valores percentuais destacados correspondem aos servidores cedidos por outros órgãos.

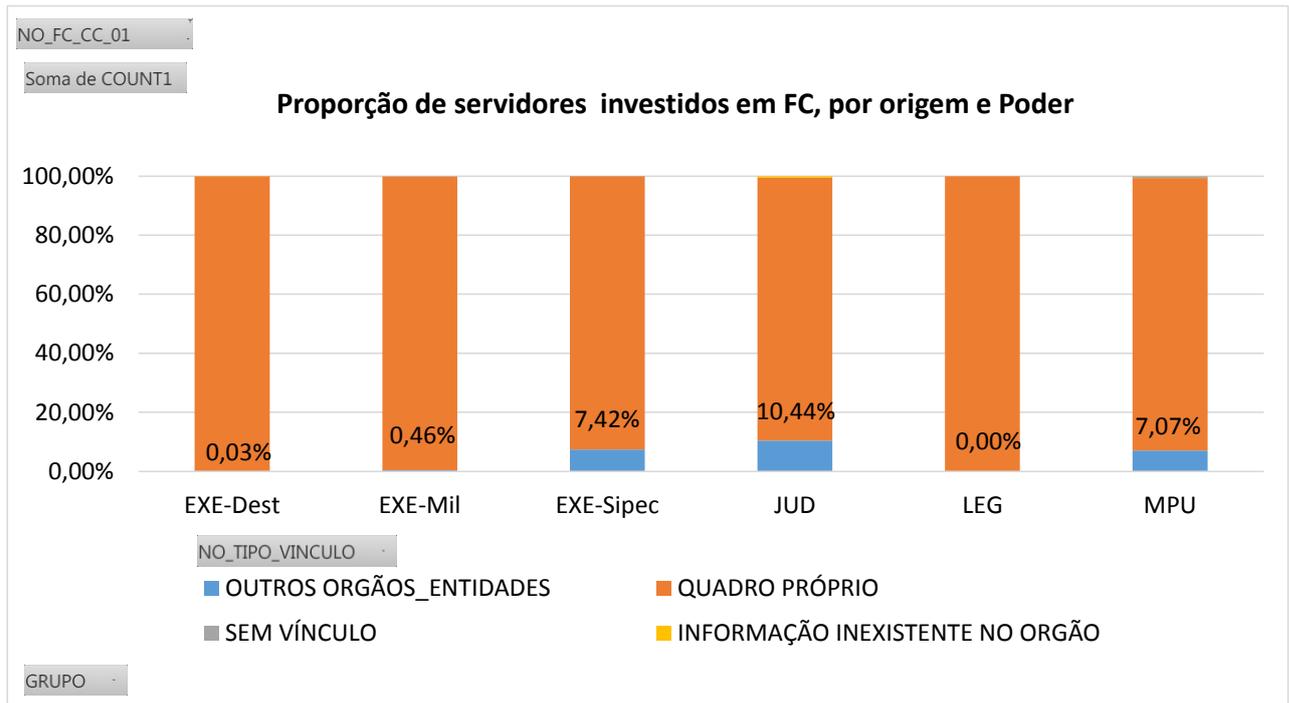


Figura 4. Proporção de servidores investidos em FC, por origem e Poder

50. Sob esse aspecto, o Legislativo tem 100% das FC exercidas por pessoal do quadro próprio. Por outro lado, o Judiciário é o Poder que, proporcionalmente, tem mais servidores de outros órgãos exercendo as FC, com 10,44%. De modo geral, o percentual de cedidos titulares de FC é baixo, apontando a valorização dos servidores do quadro próprio das organizações.

II.5. Servidores sem FC/CC

51. A tabela 5 mostra o número de servidores que não estão investidos em FC ou em CC, por Poder. Deve-se notar que algumas organizações informaram haver servidores sem vínculo com a Administração, sem CC. A proporção desses casos, transcrita na tabela, é muito pequena e foi considerada informação equivocada ou erro de conceito por parte dessas organizações.

Tabela 5. Quantitativo de servidores não comissionados, por origem e Poder

Poder	Orgão não informou a classificação	Servidor cedido por outros órgãos/ entidades	Quadro Próprio	Sem Vínculo com a Administração	Total
EXE-Dest	16	50	291.048	30	291.144
EXE-Militar	-	53	13.767	-	13.820
EXE-Siprec	-	10.253	392.698	30	402.981
Executivo	16	10.356	697.513	60	707.945
Judiciário	1.916	8.997	40.345	13	51.271
Legislativo	-	-	4.974	4	4.978
Ministério Público da União	-	60	9.555	5	9.620
Total Geral	1.932	19.413	752.387	82	773.814

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

52. Proporcionalmente, por Poder, tem-se a situação dos servidores sem FC/CC, ilustrada na figura 5. Os valores percentuais destacados correspondem aos servidores cedidos por outros órgãos.

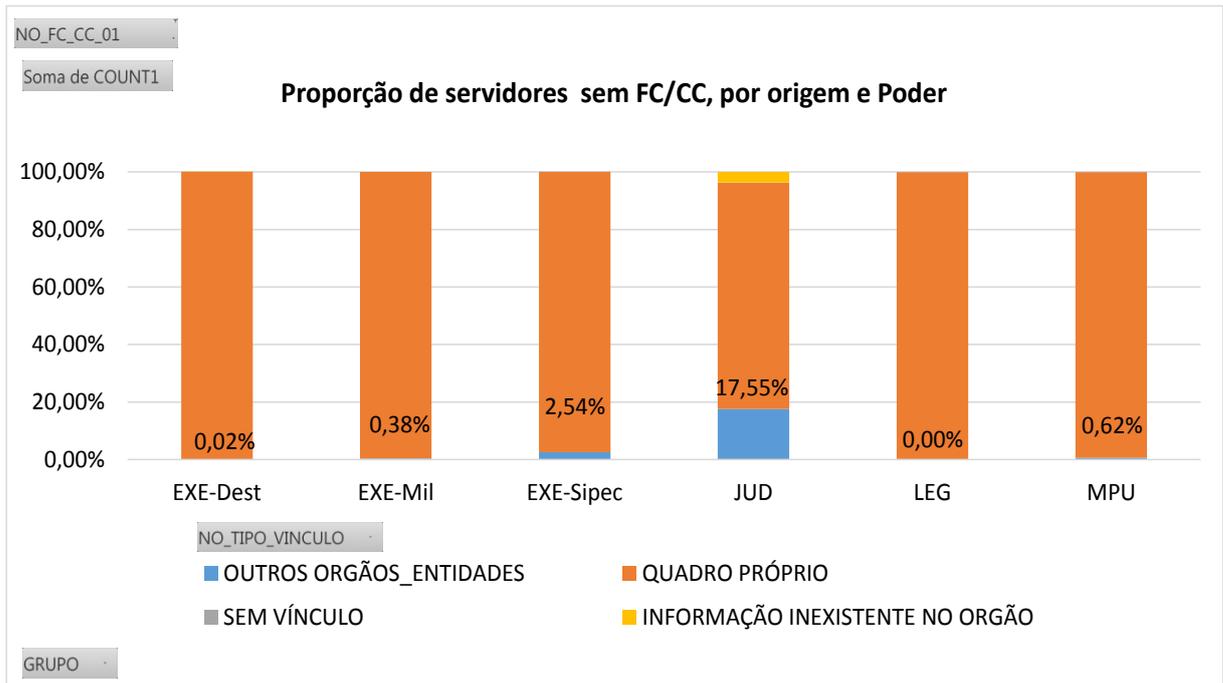


Figura 5. Proporção de servidores sem FC/CC, por origem e Poder

53. Observa-se que o Judiciário é o que mais se utiliza de pessoal cedido para compor seus quadros sem FC/CC, com 17,55% do total, enquanto no Legislativo não há pessoal cedido sem FC/CC. Destaca-se que há previsão de requisição de pessoal pela Justiça Eleitoral, prevista no Código Eleitoral, art. 30, inciso XIV, o que explica, em parte, esse resultado. Além disso, é importante ressaltar que o art. 93 da Lei 8.112/1990 veda a cessão de servidor quando não for para exercício de CC ou FC, salvo casos previstos em leis específicas, como esse dispositivo do Código Eleitoral.

II.6. Proporção de servidores comissionados, por tipo de organização

54. A figura 6 apresenta a comparação dos percentuais totais de comissionados em relação à força de trabalho total, por tipo de organização. Os valores indicados correspondem à soma das percentagens de servidores investidos em CC e em FC.

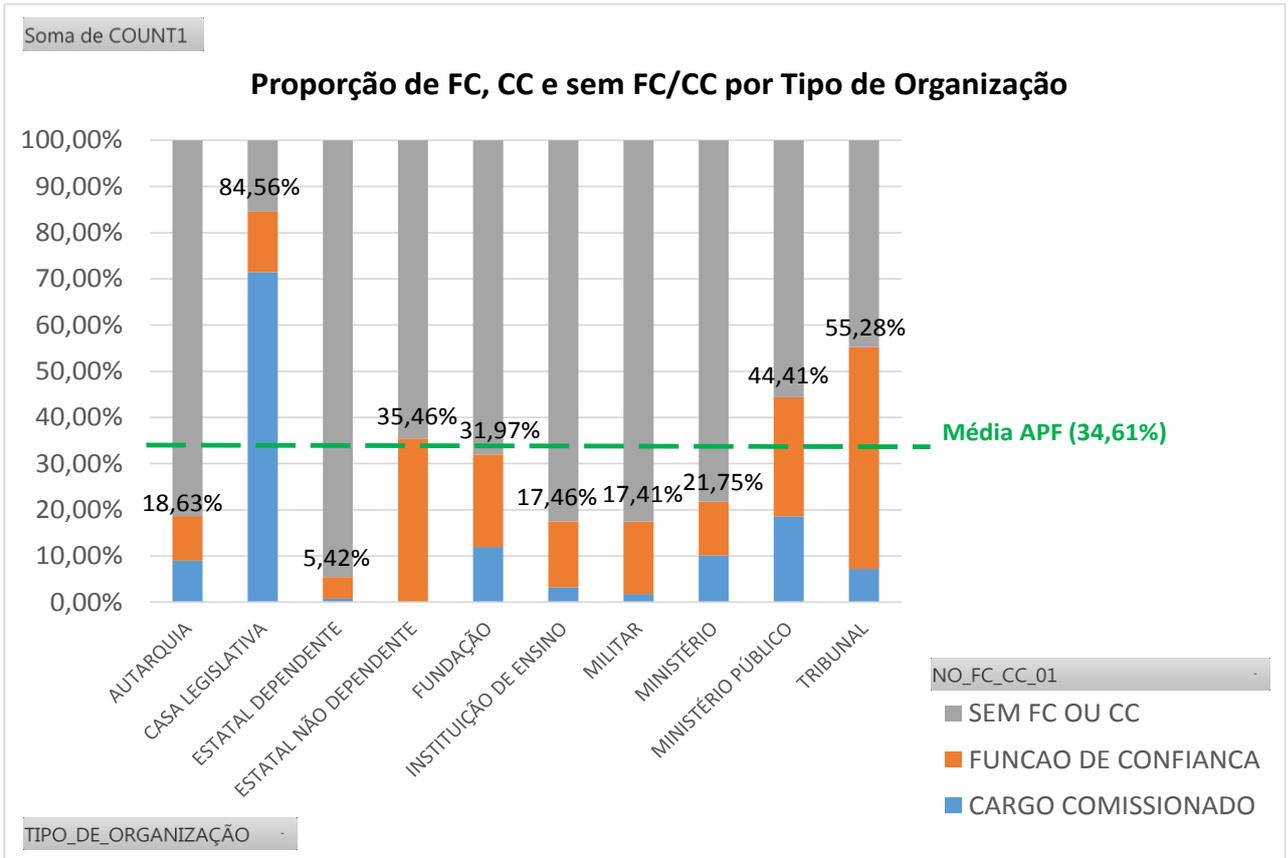


Figura 6. Proporção de servidores investidos em FC e CC, por tipo de organização

II.7. Origem dos servidores comissionados

55. A figura 7 detalha, por tipo de organização, a proporção de servidores sem vínculo com a Administração Pública, de servidores cedidos por outros órgãos e de servidores do quadro próprio. São destacados os percentuais dos profissionais sem vínculo com a Administração Pública.

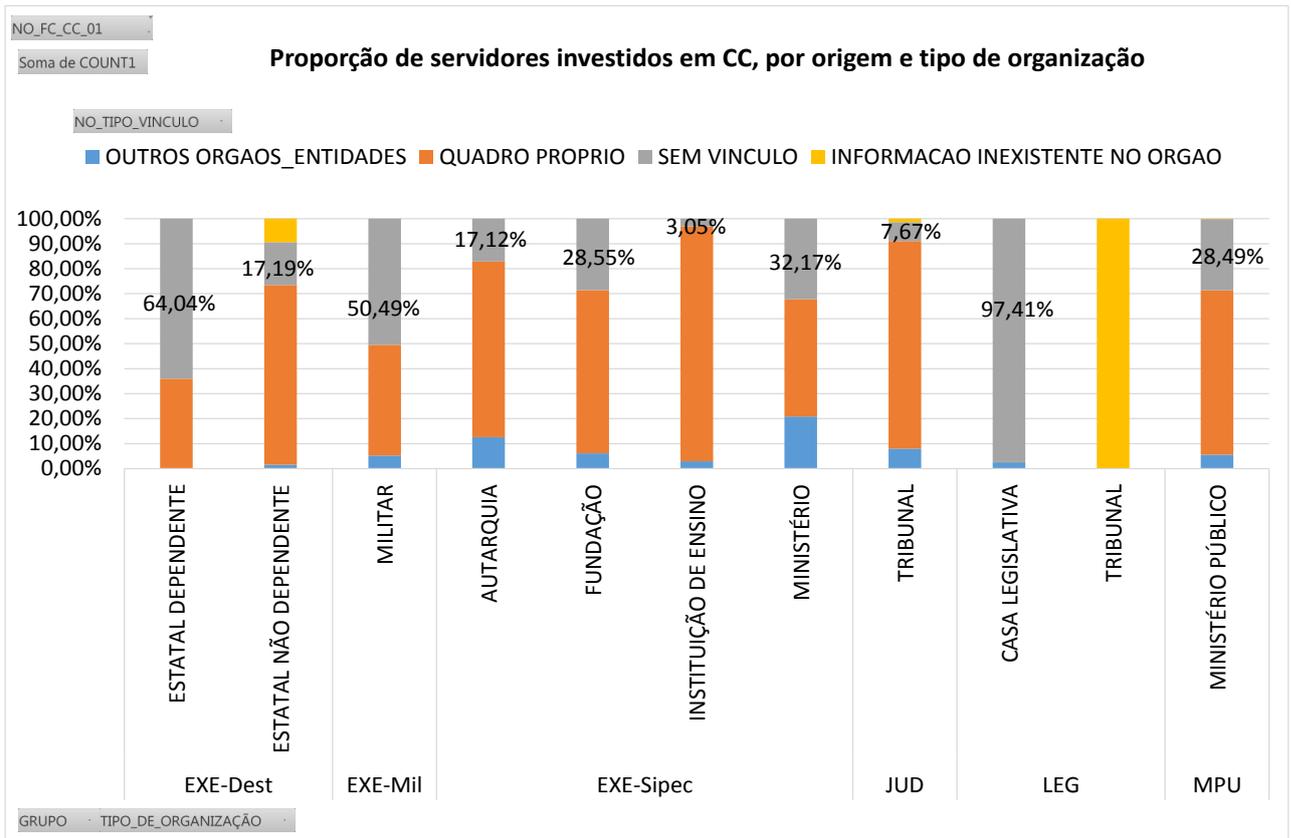


Figura 7. Proporção de servidores investidos em CC, por origem e tipo de organização

56. As Casas Legislativas têm o maior percentual de servidores sem vínculo com Administração Pública, investidos em CC, enquanto as Instituições de Ensino Federal têm a menor proporção desses profissionais.

57. Observa-se que, no caso do item Legislativo Tribunal, o qual se refere ao TCU, a base de dados não informava se os detentores de CC possuíam ou não vínculo com a Administração Pública.

58. A figura 8 permite a comparação da proporção de servidores do quadro próprio e de servidores de outros órgãos investidos em funções de confiança, por tipo de organização na APF. Os valores destacados correspondem aos percentuais de servidores cedidos por outros órgãos.

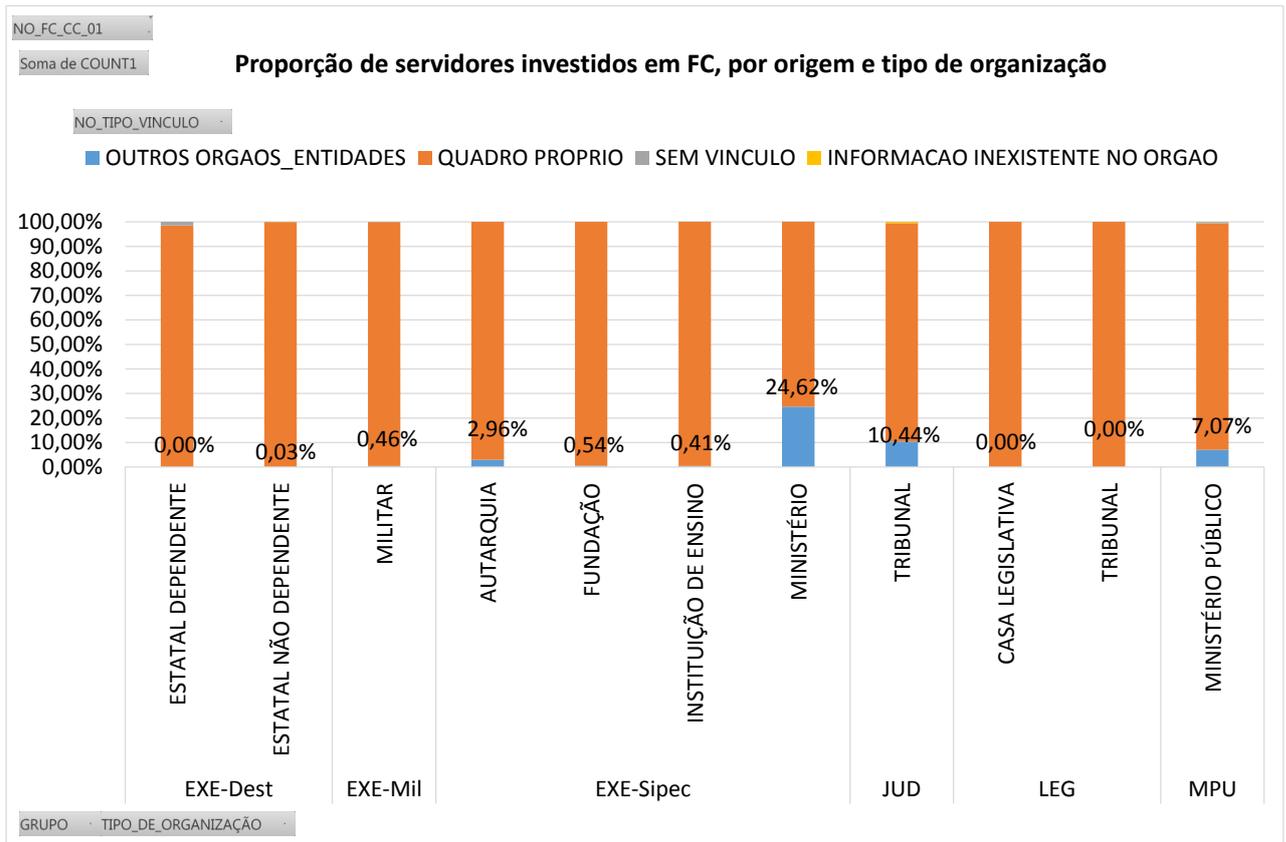


Figura 8. Proporção de servidores investidos em FC, por origem e tipo de organização

59. Observa-se que há preferência por servidores do quadro próprio para assunção de FC. Nos ministérios e nos tribunais é onde há mais servidores cedidos de outros órgãos.

II.8. Órgãos e entidades com maior proporção de comissionados

60. A figura 9 apresenta as quinze organizações com maior percentual de comissionados.

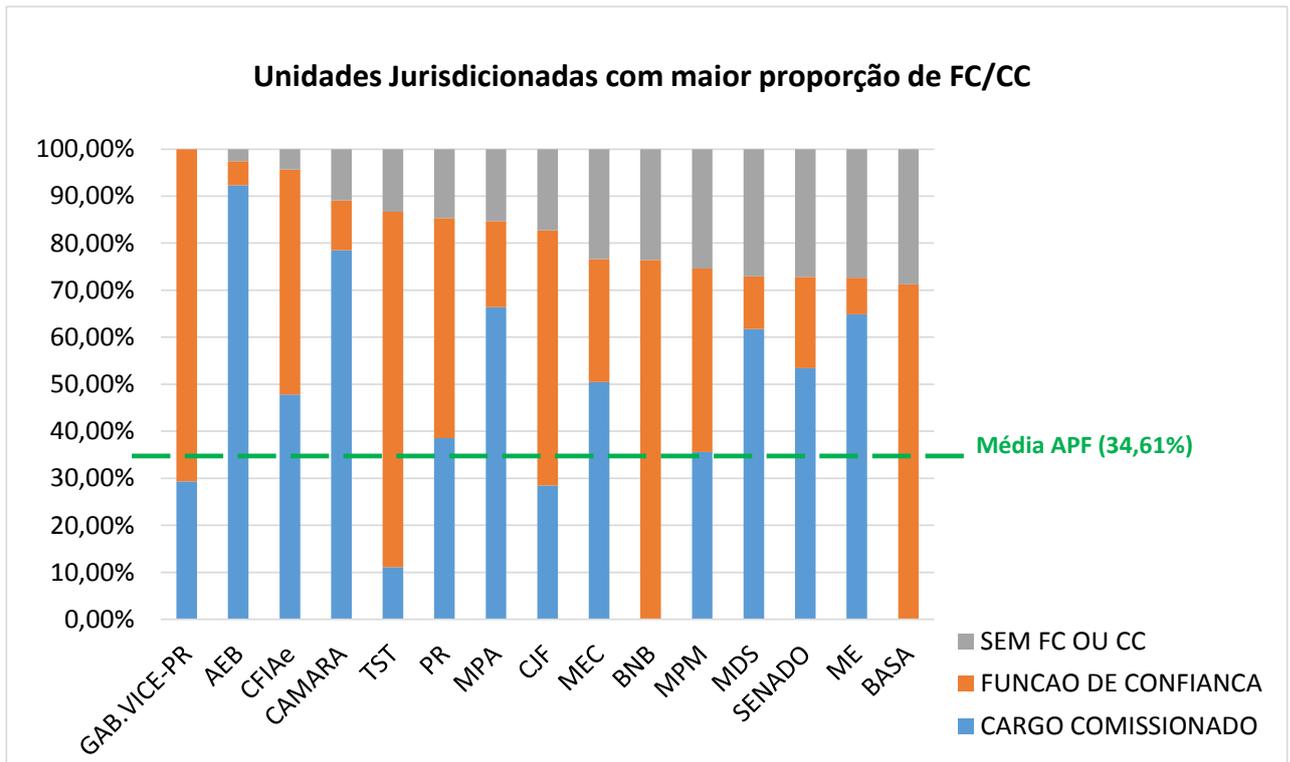


Figura 9. Unidades Jurisdicionadas com maior proporção de FC e CC

61. Observa-se que a proporção de comissionados no quadro dessas quinze organizações está bem acima do desvio-padrão (20,44%).

II.9. Órgãos e entidades com menor proporção de comissionados

62. No outro extremo, dos 278 órgãos e entidades pesquisados, identificam-se as quinze organizações com menor percentual de comissionados.

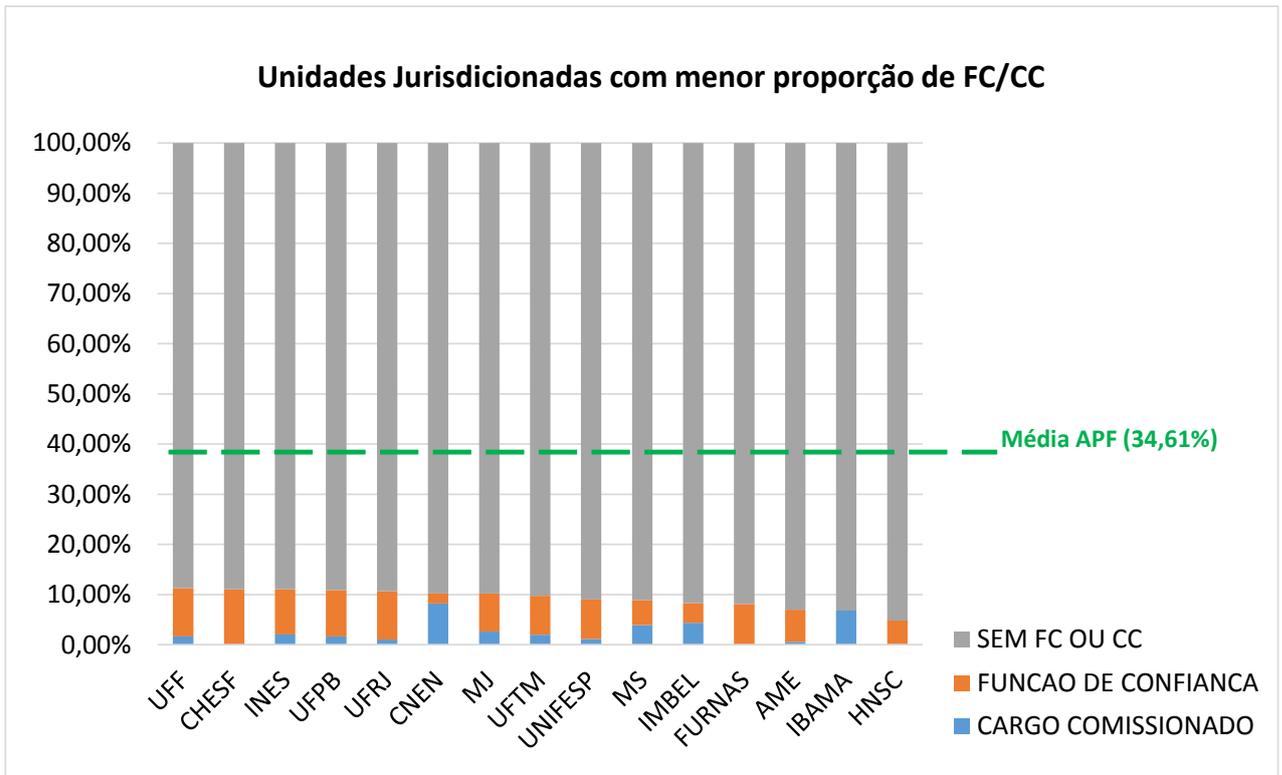


Figura 10. Unidades Jurisdicionadas com menor proporção de FC e CC

II.10. Distribuição de frequência do percentual de comissionados

63. A figura 11 agrupa as 278 organizações por intervalo de percentual de FC/CC de seus quadros.

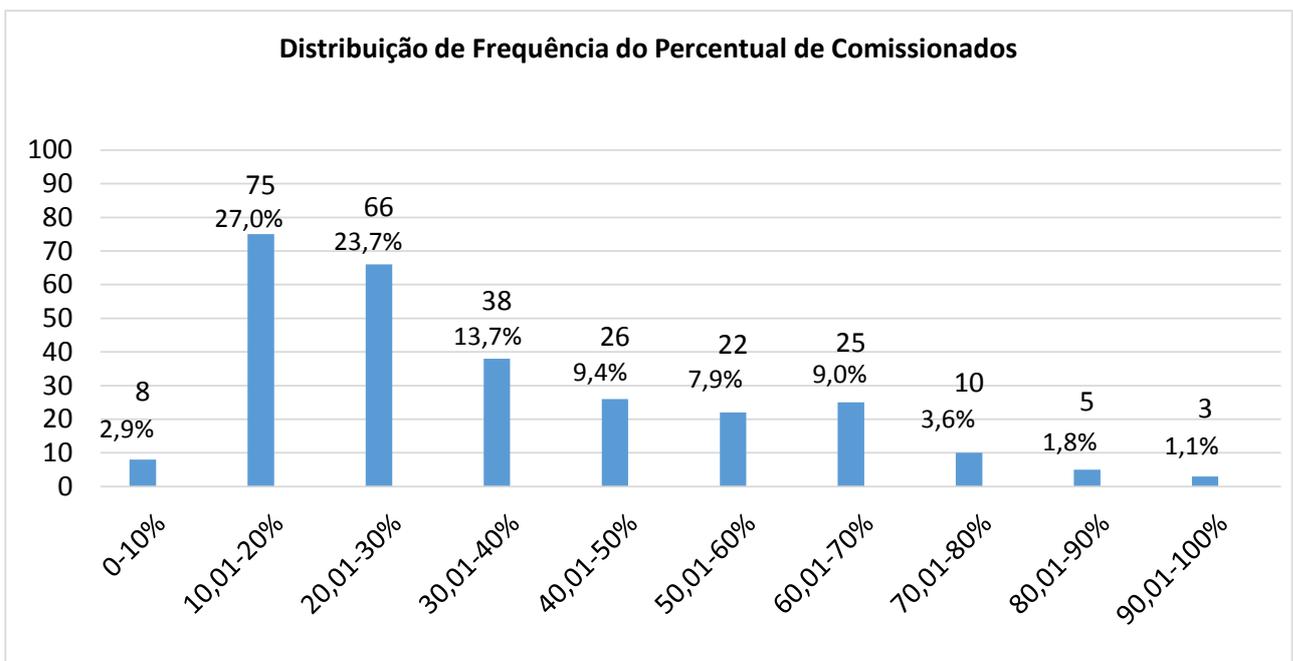


Figura 11. Distribuição de Frequência do Percentual de Comissionados

64. Dentre os 278 órgãos e entidades analisados, observa-se que 65 têm os percentuais de comissionados acima de 50,01% nos seus quadros, ou seja, têm mais da metade de seus servidores supostamente exercendo atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

65. Ademais, observa-se que a maior parte das organizações está nos intervalos 10,01-20% (75) e 20,01-30% (66).

II.11. Cargos em comissão ocupados por filiados a partidos políticos, por Poder

66. Uma das questões investigadas no levantamento foi a proporção de servidores que são filiados a partidos políticos, a qual é demonstrada na tabela 6.

Tabela 6. Cargos em comissão ocupados por filiados a partidos políticos, por Poder

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	195	22	217	89,86%	10,14%	100,00%
EXE-Militar	294	11	305	96,39%	3,61%	100,00%
EXE-Siprec	29.342	3.717	33.059	88,67%	11,33%	100,00%
Executivo	29.831	3.750	33.581	88,83%	11,17%	100,00%
Judiciário	8.100	425	8.525	95,01%	4,99%	100,00%
Legislativo	11.669	3.784	15.453	75,51%	24,49%	100,00%
Ministério Público da União	3.086	129	3.215	95,96%	4,04%	100,00%
Total Geral	52.686	8.088	60.774	86,69%	13,31%	100,00%

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

67. Na APF, 13,31% dos servidores investidos em CC são filiados a partidos políticos. No Legislativo há o maior percentual de filiados (24,49%).

II.12. Funções de confiança exercidas por filiados a partidos políticos, por Poder

68. A tabela 7 demonstra a proporção de servidores investidos em FC filiados a partidos políticos, por Poder.

Tabela 7. Funções de confiança ocupadas por filiados a partidos, por Poder

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	141.849	12.485	154.334	91,91%	8,09%	100,00%
EXE-Militar	2.414	194	2.608	92,56%	7,44%	100,00%
EXE-Siprec	58.799	5.905	64.704	90,87%	9,13%	100,00%
Executivo	203.062	18.584	221.646	91,62%	8,38%	100,00%
Judiciário	53.191	2.773	55.964	95,05%	4,95%	100,00%
Legislativo	3.461	282	3.743	92,47%	7,53%	100,00%
Ministério Público da União	4.251	220	4.471	95,08%	4,92%	100,00%
Total Geral	263.965	21.859	285.824	92,35%	7,65%	100,00%

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

69. Na APF, 7,65% dos servidores investidos em FC são filiados a partidos políticos. O Executivo apresenta o maior percentual (8,38%).

II.13. Servidores sem FC/CC filiados a partidos políticos, por Poder

70. A tabela 8 demonstra a proporção de servidores sem FC/CC filiados a partidos políticos, por Poder.

Tabela 8. Servidores sem FC/CC filiados a partidos, por Poder

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	264.986	26.158	291.144	91,02%	8,98%	100,00%
EXE-Militar	12.404	1.416	13.820	89,75%	10,25%	100,00%
EXE-Siprec	366.372	36.609	402.981	90,92%	9,08%	100,00%
Executivo	643.762	64.183	707.945	90,93%	9,07%	100,00%
Judiciário	49.157	2.114	51.271	95,88%	4,12%	100,00%
Legislativo	4.622	356	4.978	92,85%	7,15%	100,00%
Ministério Público da União	9.190	430	9.620	95,53%	4,47%	100,00%
Total Geral	706.731	67.083	773.814	91,33%	8,67%	100,00%

Fonte: Base de dados Consolidada pela Sefip

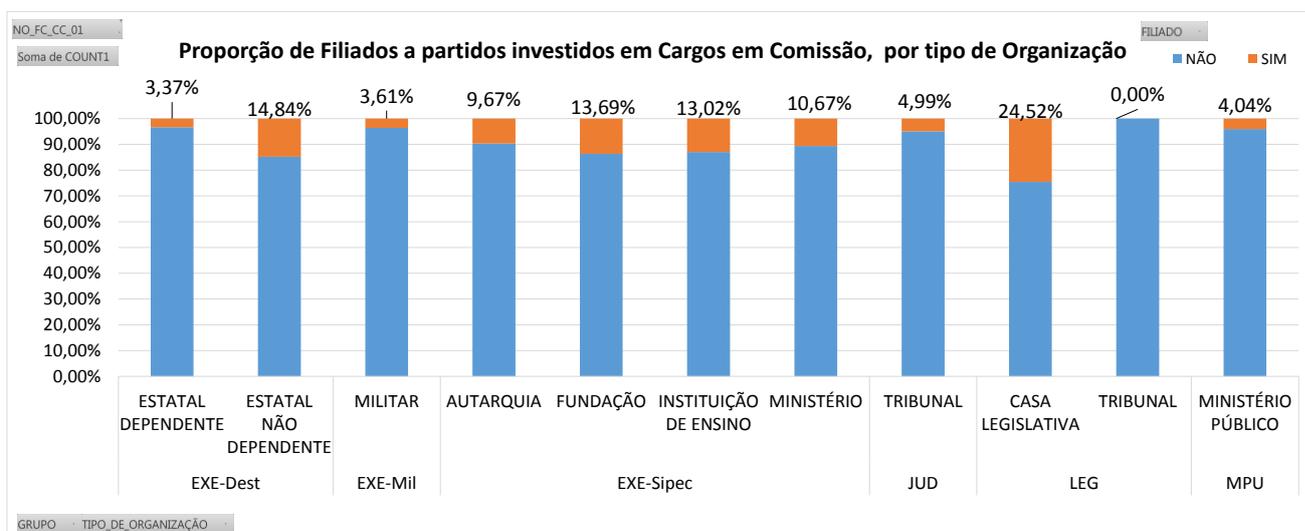
71. Na APF, 8,67% dos servidores sem FC/CC são filiados a partidos políticos, sendo que o Executivo apresenta percentual (8,90%) um pouco acima do apurado para a APF.

72. Conclui-se que há na APF, proporcionalmente, mais servidores filiados a partidos em CC (13,31%), enquanto os servidores não comissionados e os detentores de FC têm a proporção de filiados a partidos políticos de 8,67% e de 7,65%, respectivamente.

73. Proporcionalmente os cargos em comissão apresentam 54% a mais de filiados do que na categoria de servidores sem FC/CC e 74% a mais em relação às funções de confiança.

II.14. Cargos em comissão ocupados por filiados a partidos políticos, por tipo de organização

74. A figura 12 permite verificar, por tipo de organização, a proporção de servidores em cargos em comissão com filiação partidária.


Figura 12. Proporção de filiados a partidos investidos em cargo em comissão, por tipo de organização

75. As Casas Legislativas têm a proporção de 24,52% dos servidores investidos em CC filiados. Os demais tipos de organização têm proporções abaixo de 10%, salvo as Estatais Não Dependentes (14,84%), Fundações (13,69%), Instituições de Ensino (13,02%) e Ministérios (10,67%).

II.15. Funções de confiança exercidas por filiados a partidos políticos, por tipo de organização

76. A figura 13 permite comparar, por tipo de organização, a proporção de servidores em função de confiança com filiação partidária.

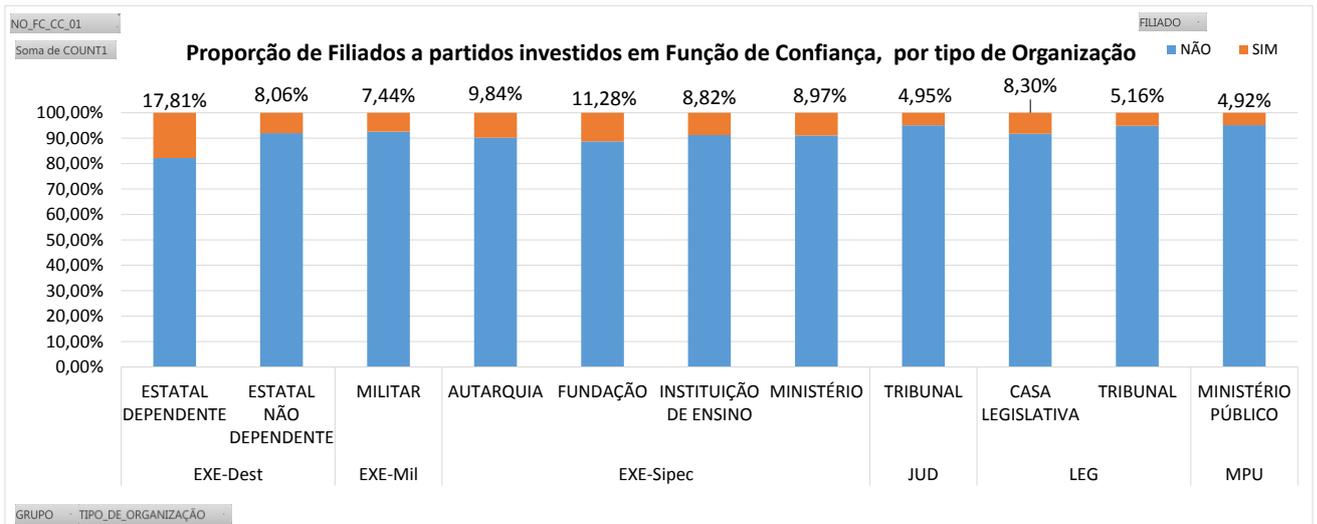


Figura 13. Proporção de filiados a partidos investidos em função de confiança, por tipo de organização

77. As Estatais Dependentes e as Fundações apresentam percentual de investidos em FC filiados a partidos acima dos 10%, enquanto os demais tipos de organização tabulados têm percentual inferior a 10%.

II.16. Servidores sem FC/CC, com filiação partidária, por tipo de organização

78. A figura 14 permite comparar, por tipo de organização, a proporção de servidores sem FC/CC filiados a partidos.

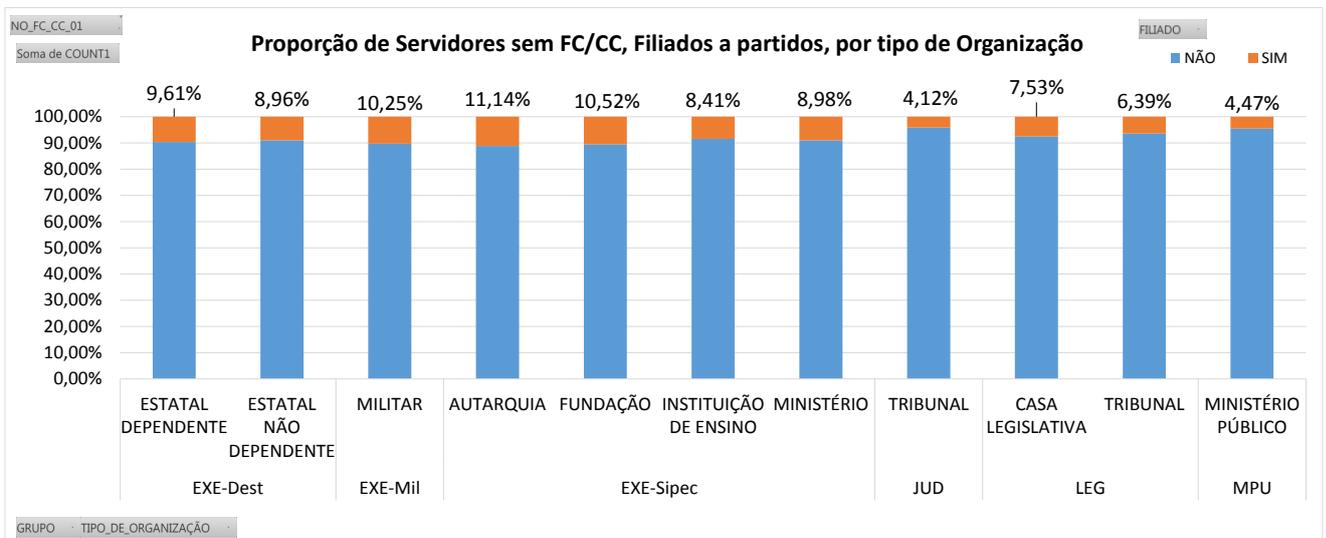


Figura 14. Proporção de servidores sem FC/CC, filiados a partidos, por tipo de organização

79. Nesse caso destaca-se, com proporção de filiados acima de 10%, o quadro de servidores civis das Forças Armadas (10,25%), bem como as Autarquias (11,14%) e as Fundações (10,52%). Os demais tipos de organização apresentam proporção de filiados inferior a 10% de seus quadros.

II.17. Organizações com maior percentual de comissionados filiados a partidos políticos

80. A figura 15 permite verificar quais organizações possuem, proporcionalmente, mais servidores comissionados (FC e CC) filiados a partidos.

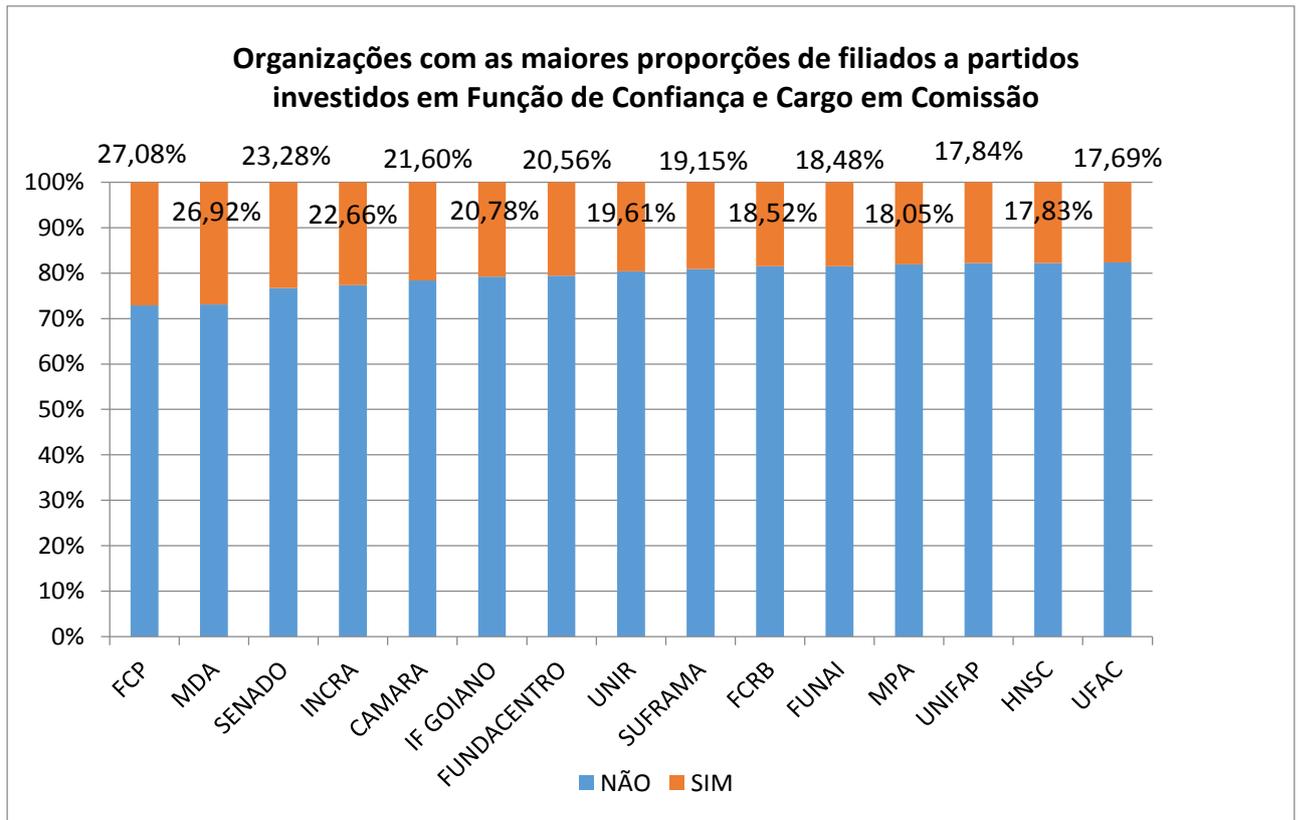


Figura 15. Organizações com as maiores proporções de filiados a partidos investidos em FC/CC

II.18. Organizações com menor percentual de comissionados filiados a partidos políticos

81. A figura 16 permite verificar quais organizações possuem, proporcionalmente, menos servidores comissionados filiados a partidos.

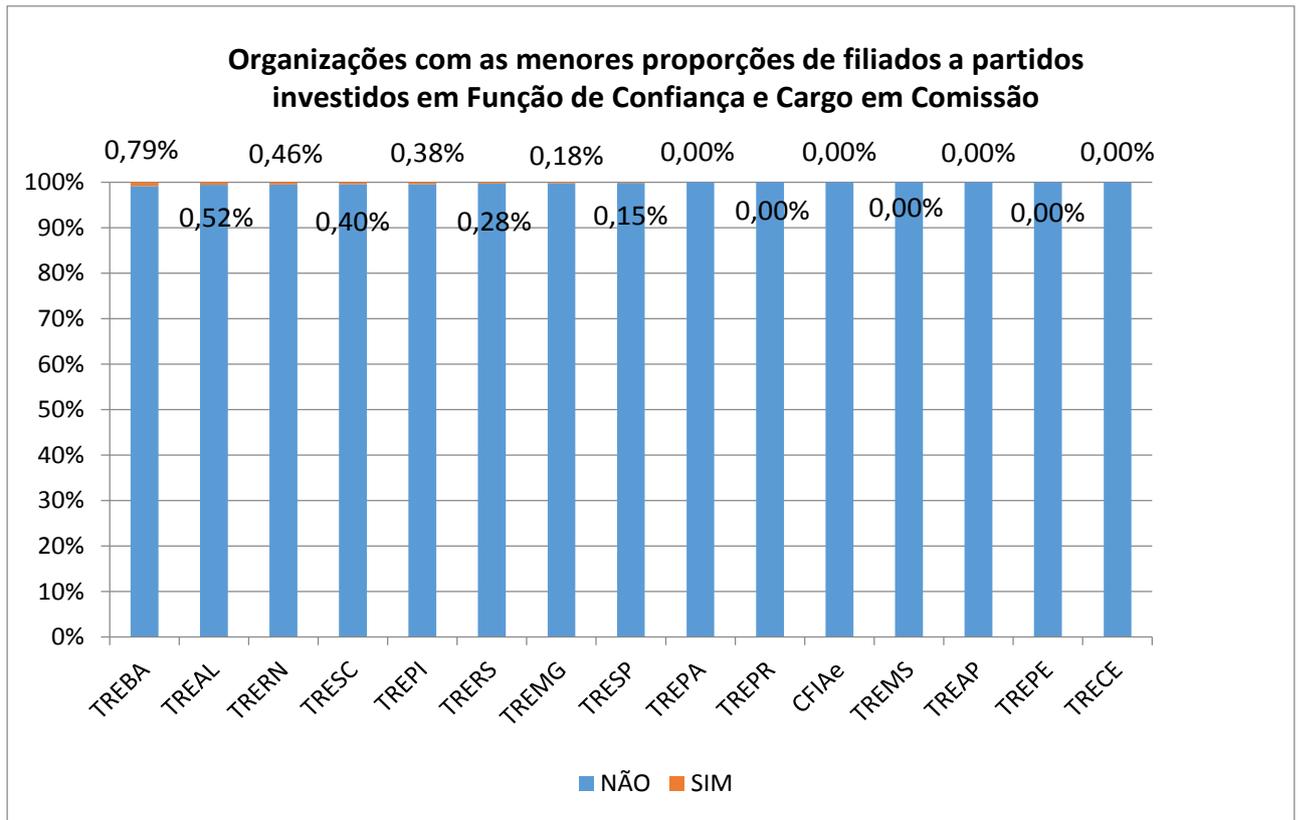


Figura 16. Organizações com as menores proporções de filiados a partidos investidos em FC/CC

II.19. Tempo médio de permanência na FC e no CC por Poder

82. O tempo médio de permanência na função de confiança e em cargos em comissão serve, por exemplo, como indicador de: perda/manutenção do conhecimento da organização; qualidade do processo de escolha dos comissionados; intervenção de interesses externos na organização.

83. A figura 17 permite verificar, por Poder, o tempo médio de permanência (em dias) dos servidores em suas respectivas funções de confiança ou cargos em comissão.

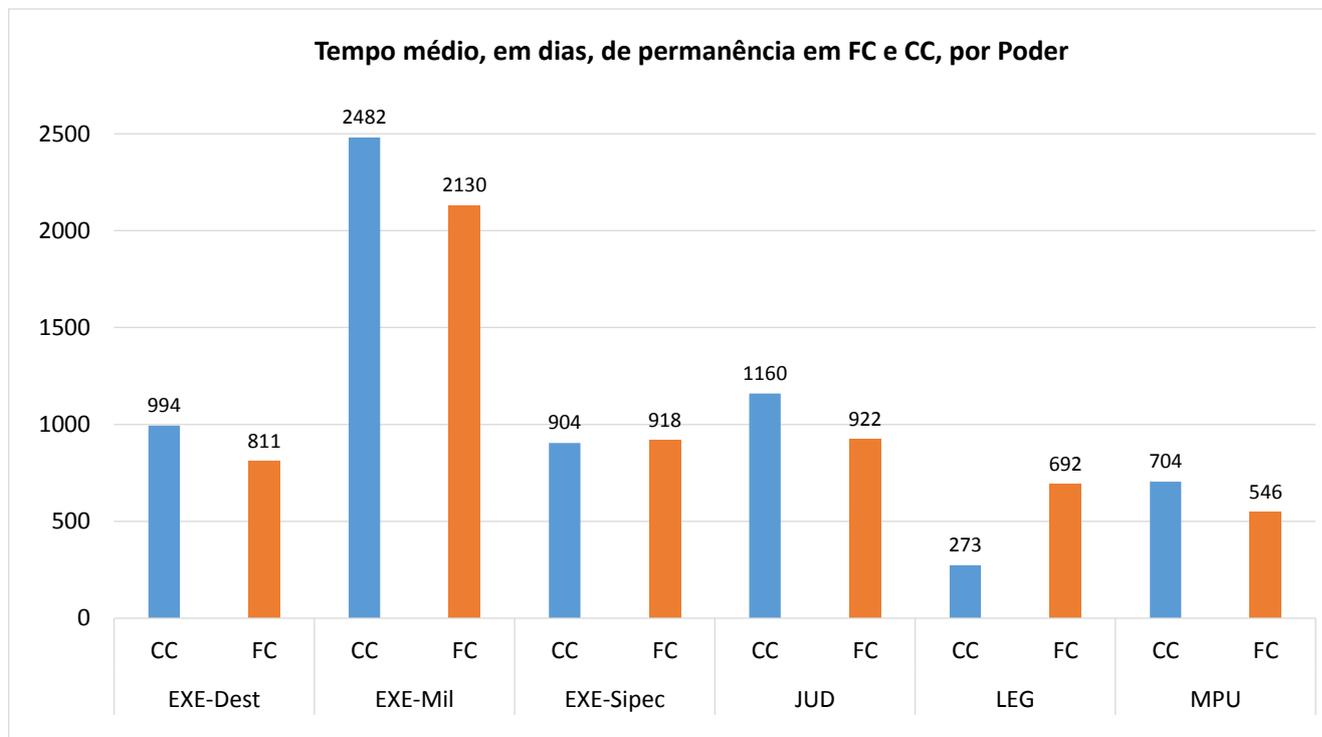


Figura 17. Tempo médio de permanência em FC e CC, por Poder

84. Constata-se que os servidores civis das Forças Armadas são os que permanecem, em média, por mais tempo no mesmo CC/FC. O menor tempo médio em CC ocorre no Legislativo, e o menor tempo médio em FC ocorre no MPU. O baixo tempo no Legislativo provavelmente resulta dos seguintes fatores: a legislatura vigente se iniciou recentemente, em 1/2/2015; aproximadamente 87% dos CC do Legislativo são ocupados por assessor de parlamentar; as bases de dados encaminhadas pelas Casas Legislativas se referem ao mês de julho de 2015; e o cálculo do tempo médio de permanência considerou apenas o período de exercício dos atuais comissionados.

II.20. Tempo médio de permanência na FC e no CC por tipo de organização

85. A figura 18 permite verificar, por tipo de organização, o tempo médio de permanência dos servidores comissionados na mesma FC ou no mesmo CC.

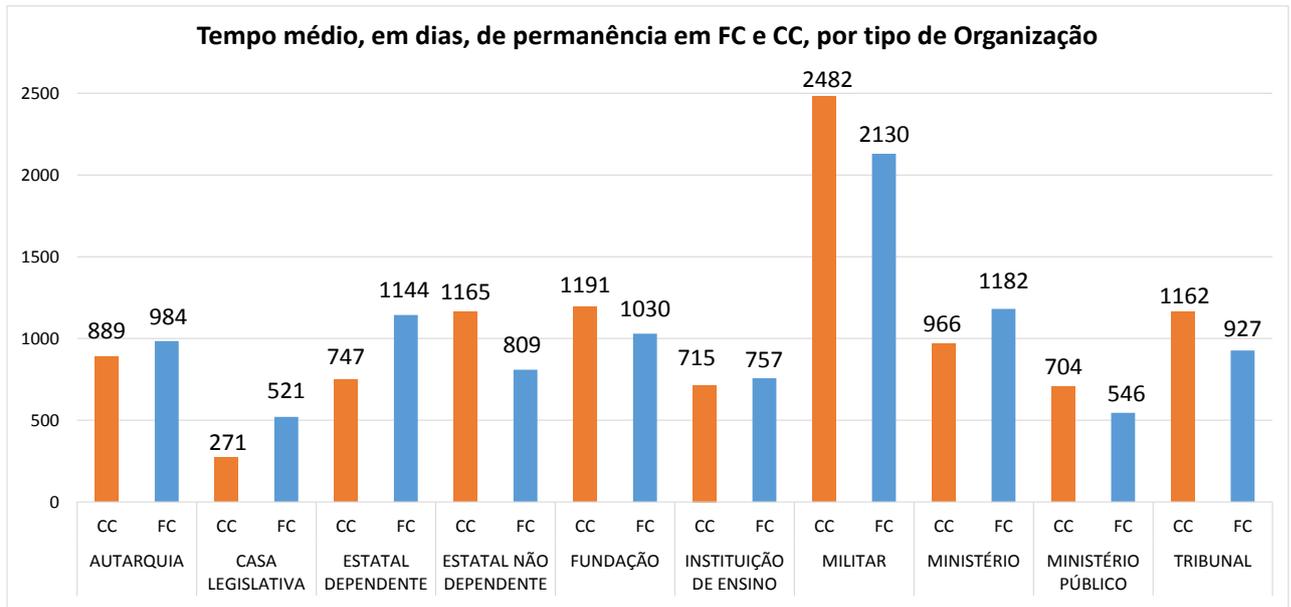


Figura 18. Tempo médio de permanência em FC e CC, por tipo de organização

86. Os resultados são similares aos observados na comparação por Poder. Há apenas uma diferença: na comparação por tipo de organização, o menor tempo médio em FC é nas Casas Legislativas (521 dias).

II.21. Organizações com maior tempo médio de permanência em FC e CC

87. A figura 19 apresenta as organizações com os maiores tempos médios de permanência.

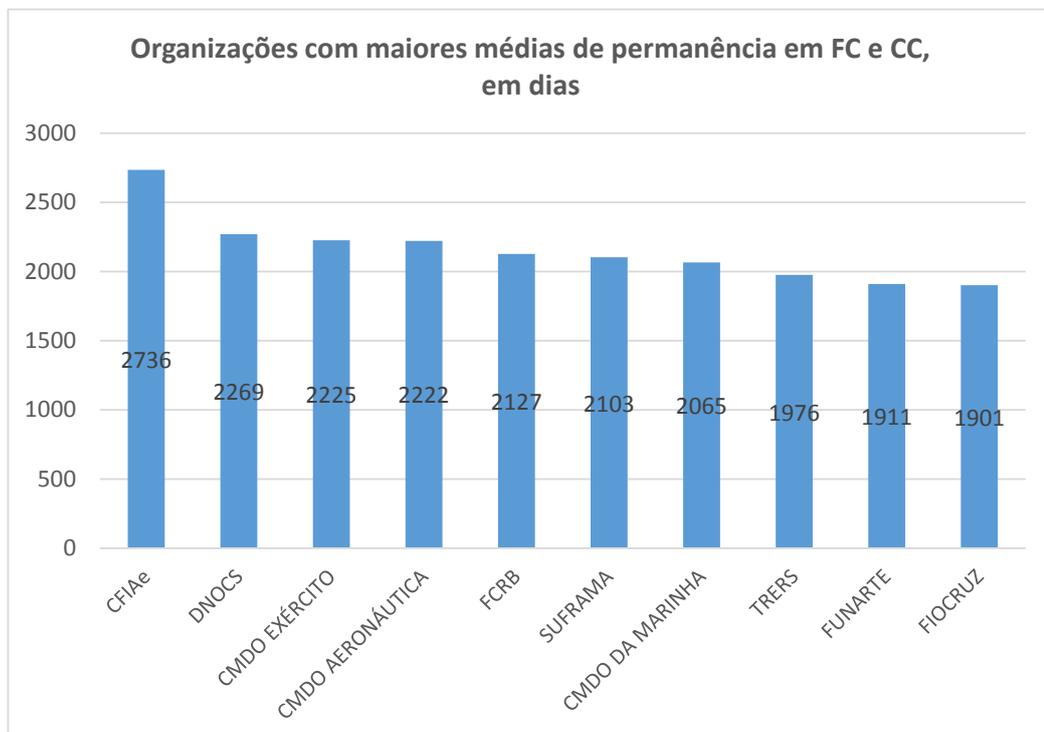


Figura 19. Organizações com maiores médias de permanência nas FC e CC

II.22. Organizações com menor tempo médio de permanência em FC e CC

88. Na figura 20 constam as organizações com os menores tempos médios de permanência.

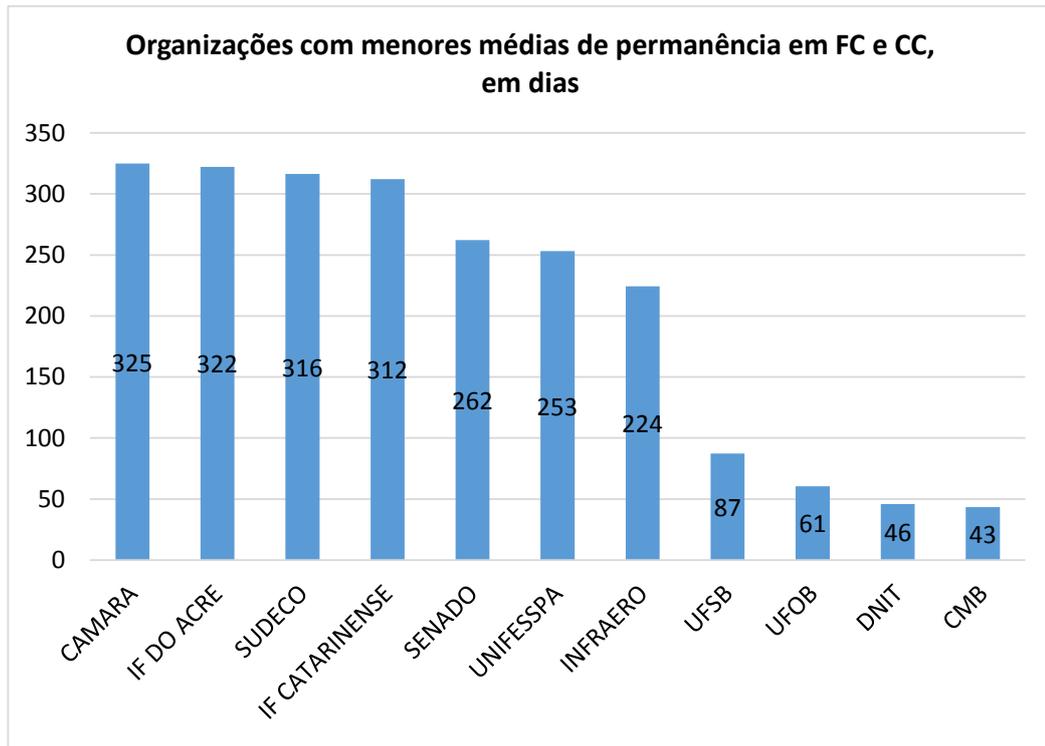


Figura 20. Organizações com menores médias de permanência nas FC e CC

89. Chama a atenção a presença do Dnit como uma organização com baixo tempo médio de permanência em FC e CC, revelando as modificações pelas quais passa a Autarquia.

II.23. Distribuição das organizações por período de tempo médio de permanência em FC/CC

90. O histograma da figura 21 agrupa as 278 organizações por intervalo de tempo médio de permanência em FC/CC.

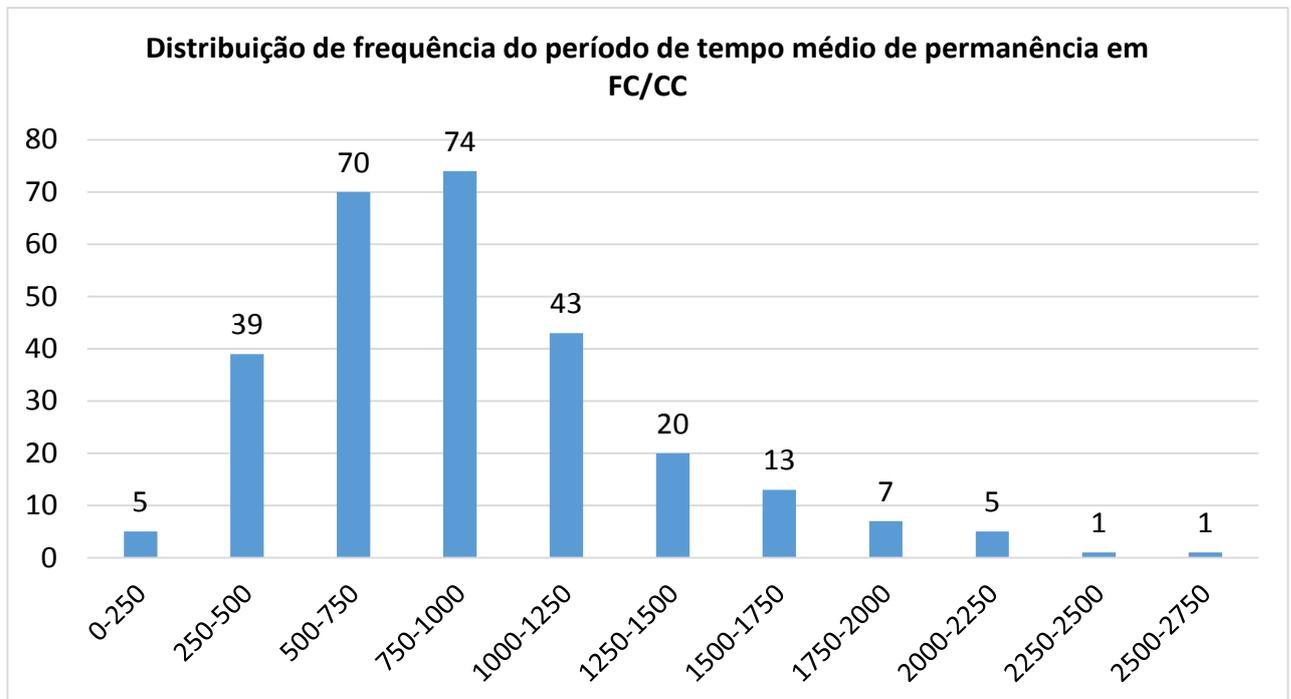


Figura 21. Distribuição de frequência do período de tempo médio de permanência em FC/CC

91. Observa-se que mais da metade da amostra de organizações apresentam tempos médios de permanência em torno de 500 a 1000 dias, aproximadamente 17 a 33 meses.

II.24. Situação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior

92. Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) são o principal grupo de cargos comissionados do Poder Executivo.

93. Os DAS com prefixo 101 são para os cargos de direção/chefia, e os DAS com prefixo 102 são para os cargos de assessoria. O nível 10x.1 corresponde ao menor nível hierárquico enquanto que o 10x.6 corresponde ao maior nível hierárquico.

94. A tabela 9 apresenta informações sobre a origem dos servidores investidos nos cargos DAS.

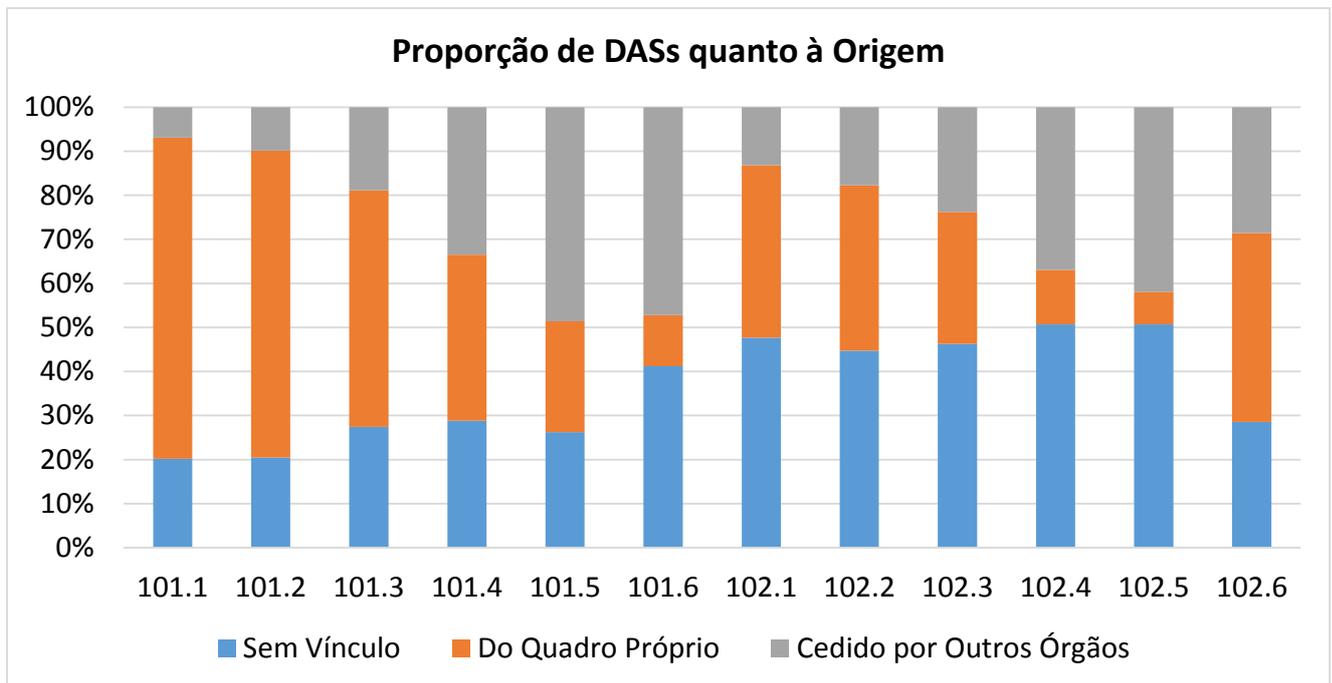
Tabela 9. Quantidade de ocupantes dos cargos DAS, por nível do cargo e origem do servidor

Situação	DAS												Total	
	101.1	101.2	101.3	101.4	101.5	101.6	102.1	102.2	102.3	102.4	102.5	102.6		
Sem Vínculo	1062	871	854	805	229	89	89	903	813	480	354	110	2	6572
Do Quadro Próprio	3836	2963	1670	1052	220	25	25	742	682	310	86	16	3	11605
Cedido por Outros Órgãos	364	419	587	935	425	102	102	250	323	247	258	91	2	4003
Total	5262	4253	3111	2792	874	216	216	1895	1818	1037	698	217	7	22180

Fonte: Base de Dados Consolidada pela Sefip

95. No Executivo há 22.180 servidores investidos em cargos DAS, dos quais 6.572 (29,63%) não têm vínculo com a Administração e 15.608 (70,36%) são servidores do próprio quadro ou cedidos por outros órgãos.

96. A figura 22 revela a proporção da ocupação dos cargos DAS por pessoal sem vínculo, de quadro próprio e cedido por outros órgãos.


Figura 22. Proporção de ocupantes dos cargos DAS quanto à origem do servidor

97. Verifica-se que, nos cargos de direção (DAS 101.1 a 101.6), a ocupação da maior parte dos cargos dos níveis 101.1 a 101.3 é por pessoal do quadro próprio. Já para os níveis superiores, a maior proporção é de pessoal externo às organizações.

98. Os cargos de assessoramento, por sua vez, costumam ser, em grande parte, destinados a pessoal sem vínculo com a Administração, especialmente nos níveis 102.1 a 102.5. Cabe ressaltar que, em todos os níveis de assessoramento, há mais pessoal externo às organizações do que de seu quadro próprio.

99. A situação dos cargos DAS também foi analisada sob o aspecto da filiação partidária. Constatou-se que 11% (2.444) desses cargos são ocupados por filiados a 31 partidos políticos. A figura 23 apresenta os dez partidos com maior quantidade de filiados nos níveis de DAS 4 a 6.

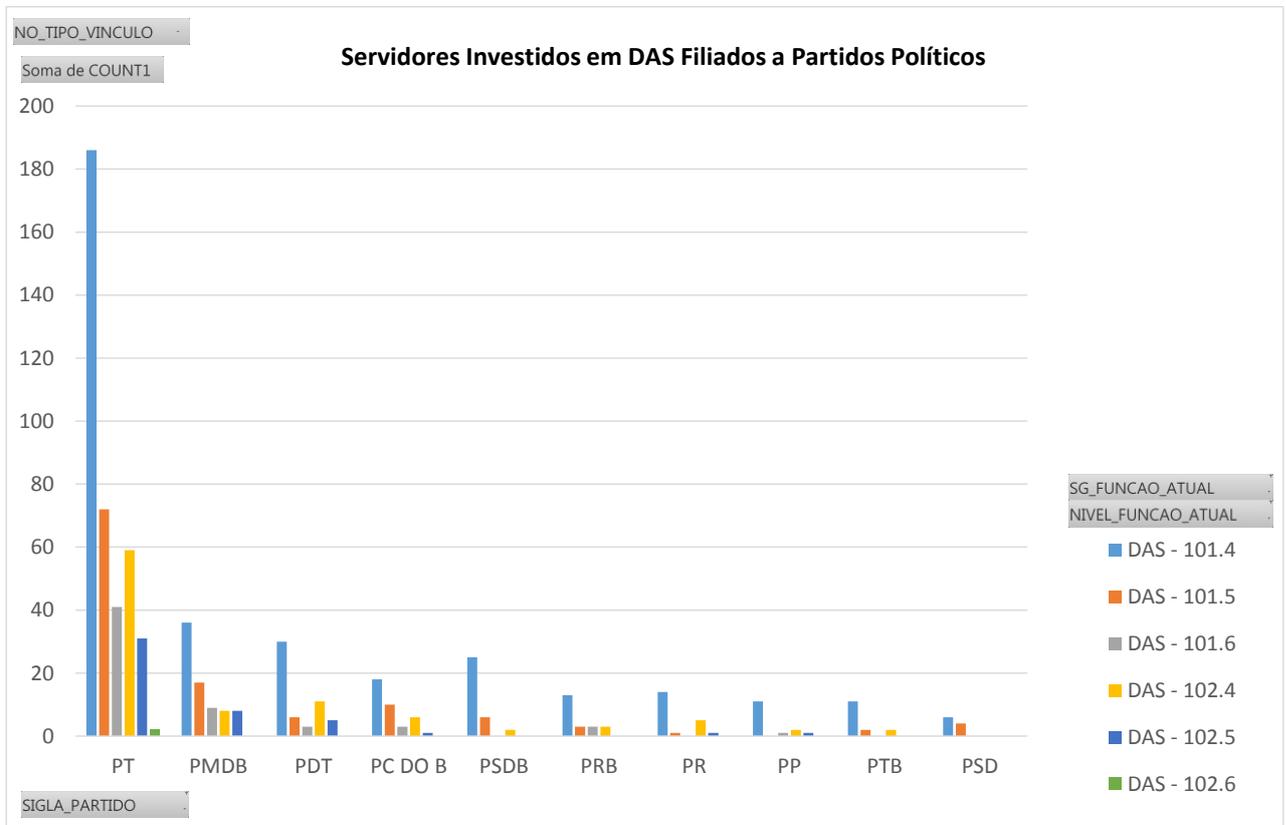


Figura 23. Quantidade de servidores investidos em DAS filiados a partidos políticos

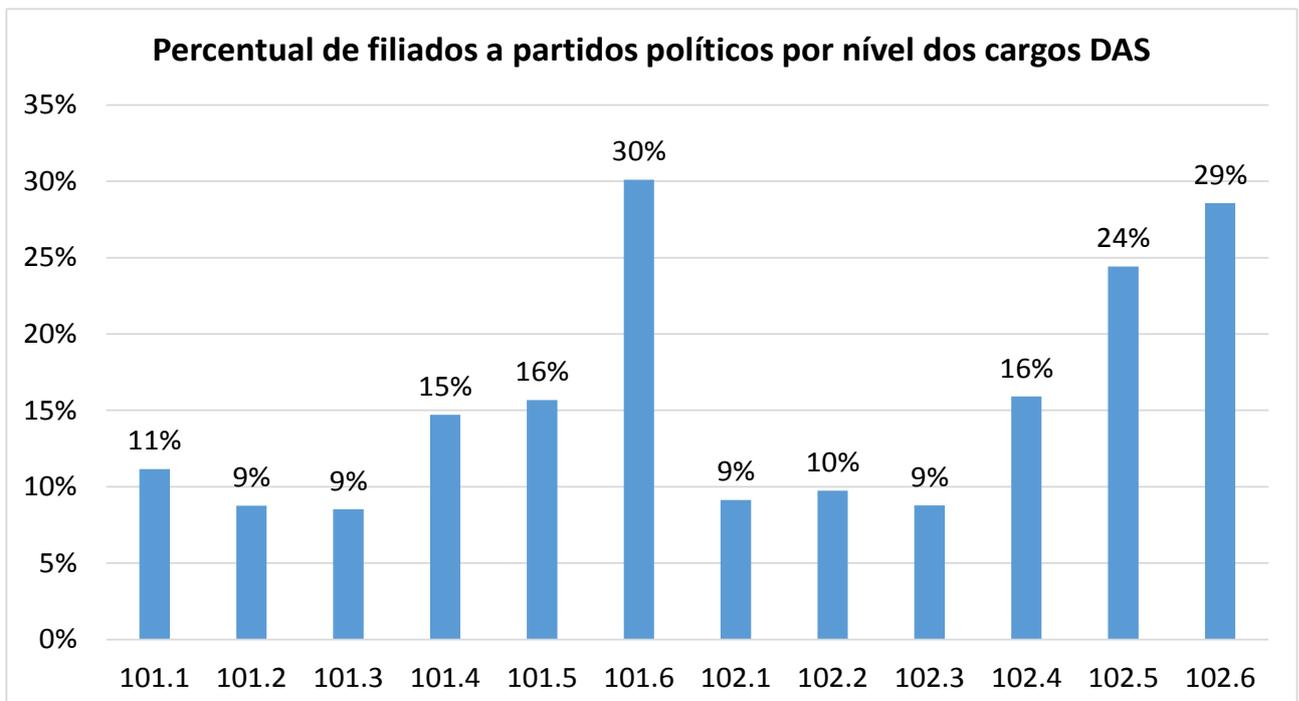


Figura 24. Percentual de filiados a partidos políticos por nível dos cargos DAS

100. Ao comparar a figura 24 com a figura 14 – a qual mostra que, no EXE-Sipecc, é normal haver em torno de 10% dos servidores sem FC/CC filiados a partidos –, verifica-se que está fora do

padrão o percentual de filiados nos seguintes cargos DAS: 101.4 (15%), 101.5 (16%), 101.6 (30%), 102.4 (16%), 102.5 (24%) e 102.6 (29%). Em outras palavras, nos cargos DAS 4 a 6 a proporção de filiados a partidos políticos é 50% a 300% maior do que a proporção adotada como padrão (10%), a qual se repete apenas nos cargos DAS 1 a 3.

II.25. Gastos com remuneração

101. A tabela 10 indica o gasto mensal, por Poder, com remuneração dos comissionados e não comissionados em exercício nas organizações da amostra. Ressalte-se que esse gasto leva em conta a remuneração total paga aos comissionados, e não apenas o adicional de CC/FC que alguns recebem quando optam pela remuneração do cargo efetivo (“opção”).

Tabela 10. Gasto com remuneração total de comissionados e não comissionados, por Poder

	Cargo em Comissão	Função de Confiança	Sem FC/CC	Total Geral
EXE-Dest	4.317.444,17	1.430.663.829,49	1.687.191.752,64	3.122.173.026,30
EXE-Mil	1.997.339,25	19.998.985,25	95.541.202,46	117.537.526,96
EXE-Sipec	379.817.459,02	569.421.060,95	3.573.685.215,41	4.522.923.735,38
Executivo	386.132.242,44	2.020.083.875,69	5.356.418.170,51	7.762.634.288,64
Judiciário	155.818.183,79	647.858.232,62	608.464.980,97	1.412.141.397,38
Legislativo	78.530.770,69	106.779.757,18	118.842.524,60	304.153.052,47
Ministério Público da União	35.478.050,05	41.288.353,06	132.968.916,45	209.735.319,56
Totais	655.959.246,97	2.816.010.218,55	6.216.694.592,53	9.688.664.058,05

Notas: 1) gastos de Cargos em Comissão e Funções de Confiança incluem o cargo efetivo mais o adicional da função. 2) Não são considerados os gastos com servidores cedidos para outros órgãos, pelo cedente.

Fonte: Banco de Dados Consolidado pela Sefip

102. A figura 25 indica a proporção dos gastos mencionados na tabela acima. Os valores destacados na figura correspondem à soma dos gastos com FC e CC.

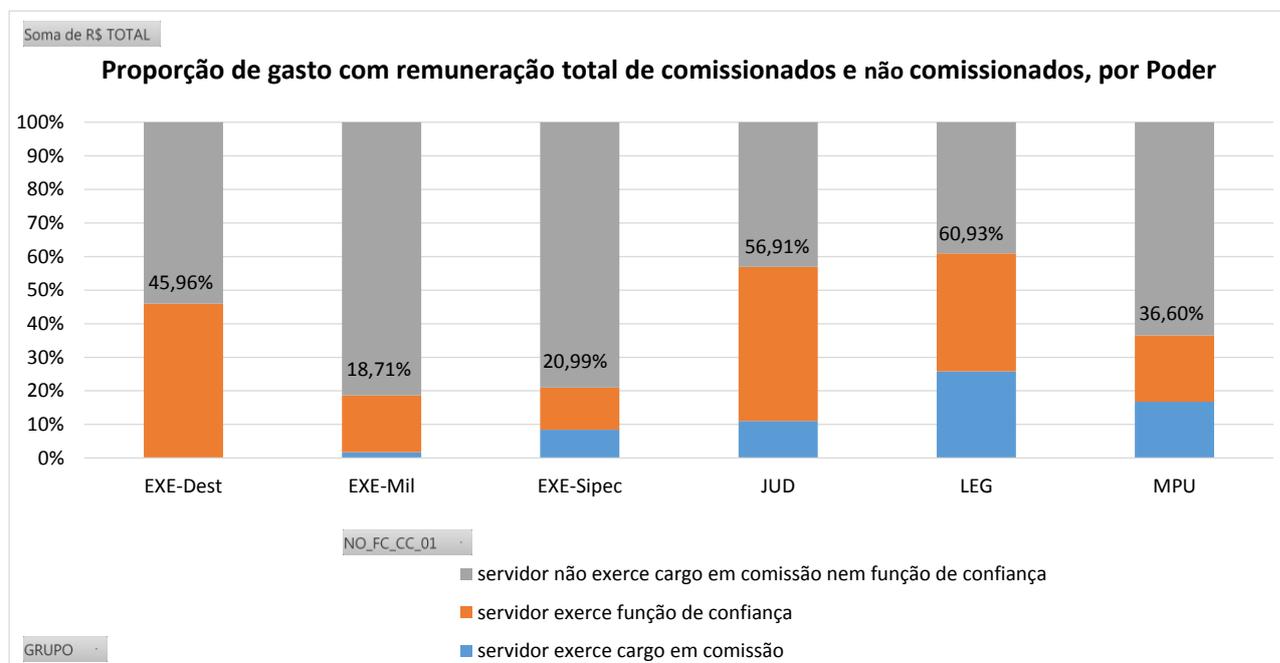


Figura 25. Proporção de gasto com remuneração total de comissionados e não comissionados, por Poder

103. Proporcionalmente, os maiores gastos com FC/CC ocorrem no Legislativo e no Judiciário.

104. A tabela 11 indica os gastos com servidores efetivos e comissionados sob outra ótica: tratando a parte da remuneração dos comissionados que é do cargo efetivo – no caso daqueles que optaram por receber a remuneração do cargo efetivo mais uma fração da remuneração do CC/FC – como sendo gasto com servidores efetivos.

Tabela 11. Gasto com remuneração de efetivos e comissionados, por Poder

	Efetivos	Comissionados	Total Geral
EXE-Dest			
EXE-Mil	115.449.422,57	2.088.104,39	117.537.526,96
EXE-Siprec	4.367.860.821,86	155.062.913,52	4.522.923.735,38
Executivo	4.483.310.244,43	157.151.017,91	4.640.461.262,34
Judiciário	1.129.354.226,83	130.820.968,93	1.260.175.195,76
Legislativo	186.567.635,58	117.585.416,89	304.153.052,47
Ministério Público da União	117.410.256,90	11.750.041,16	129.160.298,06
Totais	5.916.642.363,74	417.307.444,89	6.333.949.808,63

Nota: Não foram considerados os gastos de: EXE-Dest, MPDFT, MPT, CJF, STJ, TRERJ, TRERR, TRF04, TRT20 e TRT22, por falta de dados.

Fonte: Banco de Dados Consolidado pela Sefip

105. A figura 26 indica a proporção dos gastos mencionados na tabela acima.

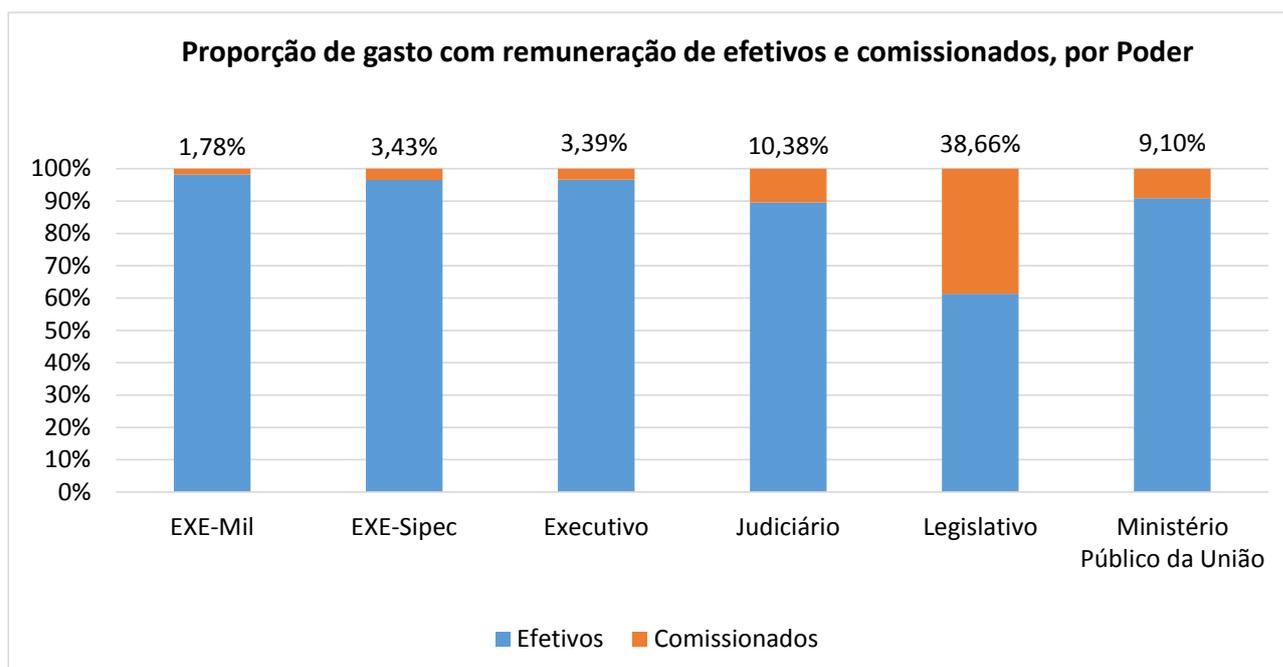


Figura 26. Proporção de gasto com remuneração de efetivos e comissionados, por Poder

106. Observa-se que a proporção de gasto com comissionados é significativamente maior no Legislativo, no Judiciário e no MPU, quando comparada com a proporção no Executivo.

107. Nas figuras 27 e 28 constam, respectivamente, as organizações com maior e menor proporção desse gasto remuneratório.

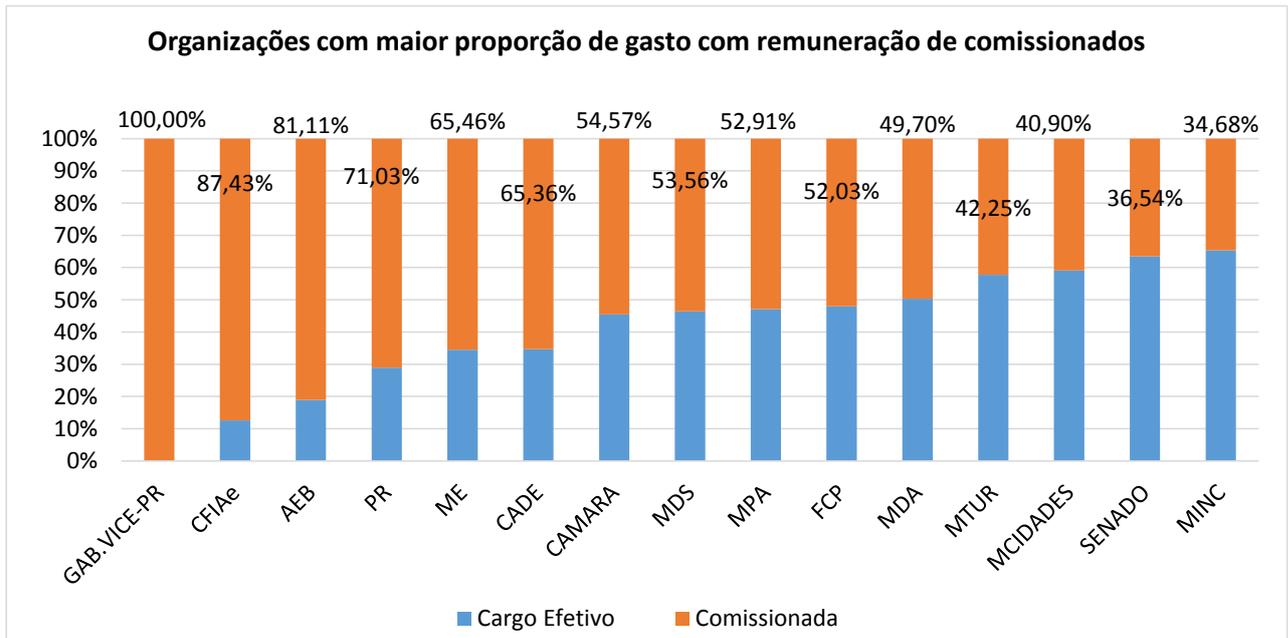


Figura 27. Organizações com maior proporção de gasto com remuneração de comissionados

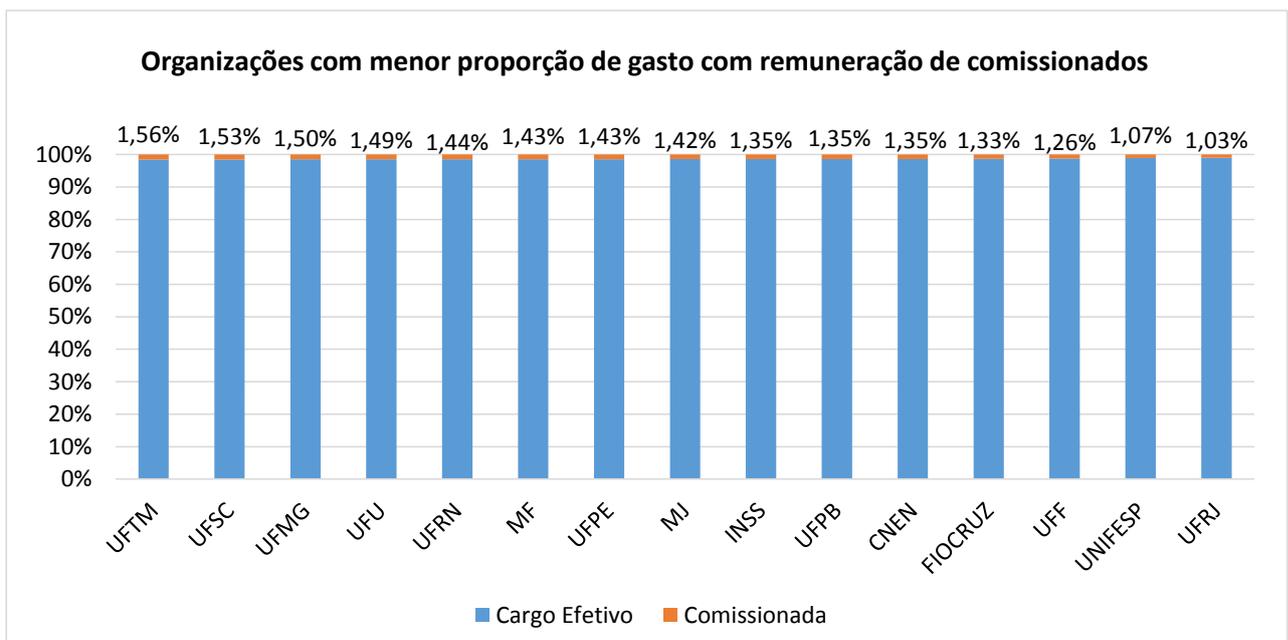


Figura 28. Organizações com menor proporção de gasto com remuneração de comissionados

II.26. Comparação entre organizações do mesmo tipo

108. Considerando que as organizações têm natureza, estrutura e atribuições distintas, este tópico compara a proporção de comissionados entre organizações do mesmo tipo. O intuito é verificar se, no caso de organizações similares, há uniformidade na estruturação dos quadros de servidores, levando a variações menores em relação à proporção média de servidores investidos em função de confiança e em cargos em comissão.

109. São destacadas as comparações entre as fundações, os ministérios e os tribunais regionais eleitorais.

110. A figura 29 revela a variação dessa proporção no caso das fundações.

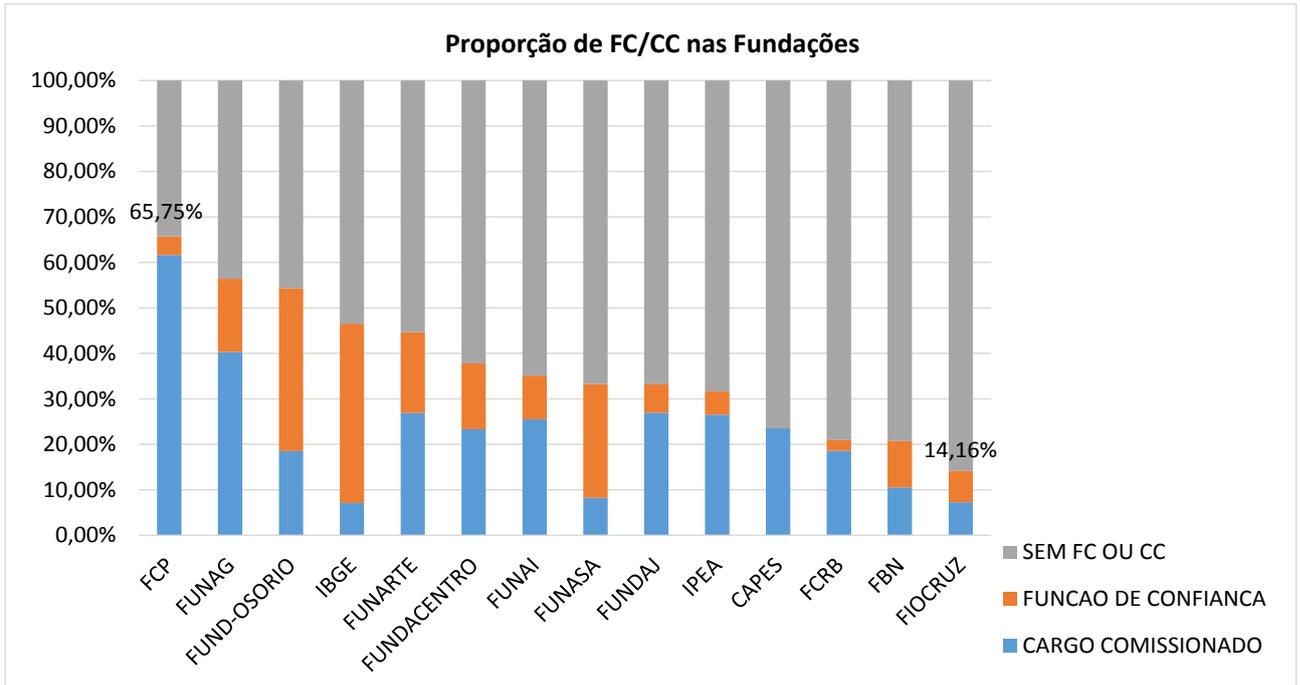


Figura 29. Proporção de FC/CC nas Fundações

111. A FCP é a fundação com maior proporção de comissionados (65,75%), enquanto que a Fiocruz é a que apresenta a menor proporção (14,16%). Entretanto, impende ressaltar que o porte dessas organizações é bem diferente: a Fiocruz tem 5.473 servidores, enquanto a FCP tem apenas 73.

112. Por outro lado, o IBGE tem 5.736 servidores, porte semelhante ao da Fiocruz, mas a proporção de comissionados no IBGE (46,51%) é 3,3 vezes maior que a proporção na Fiocruz.

113. Da mesma forma, a figura 30 compara as proporções entre 25 das 30 organizações classificadas no tipo “Ministério”.

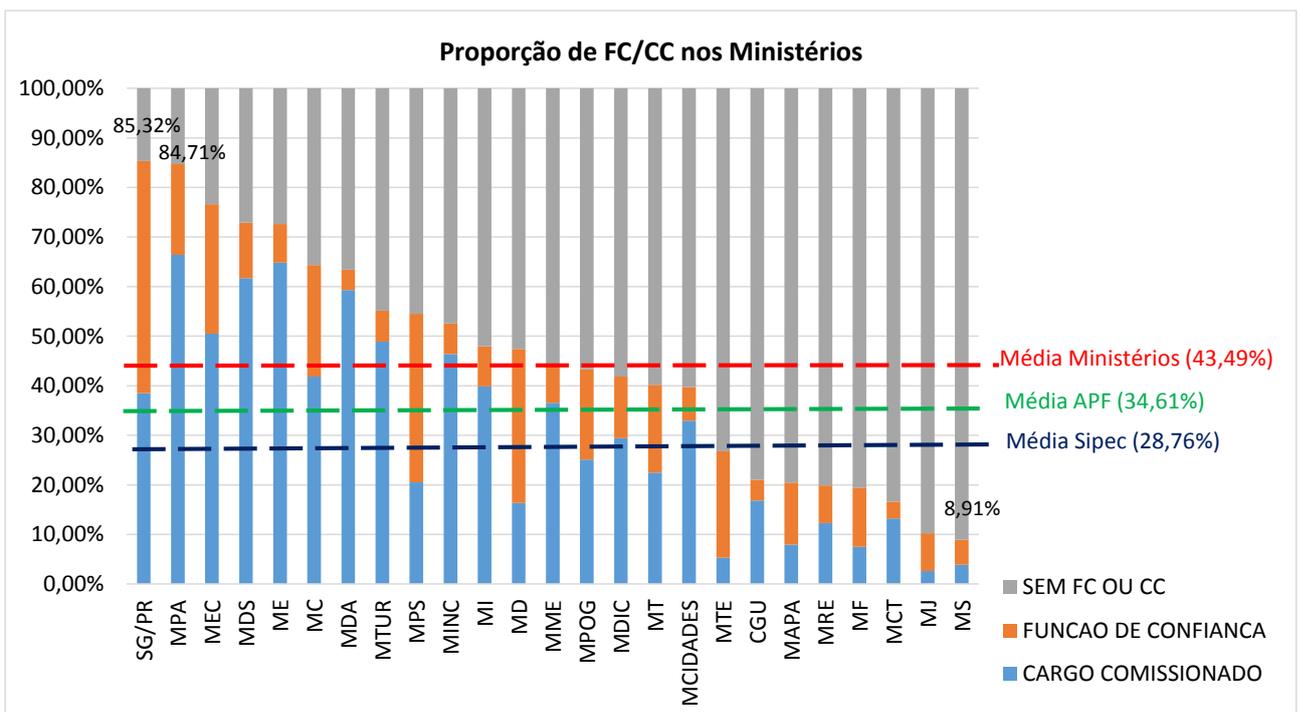


Figura 30. Proporção de FC/CC nos Ministérios

114. Comparando-se, por exemplo, a proporção do Ministério das Cidades (39,76%) com a do Ministério da Pesca e Aquicultura (84,71%) – os quais apresentam porte semelhante, com o total de 586 e 497 servidores, respectivamente –, pode ser observado que este tem mais que o dobro de comissionados do que aquele.

115. Por fim, são apresentadas, na figura 31, as proporções nos quadros dos TRE.

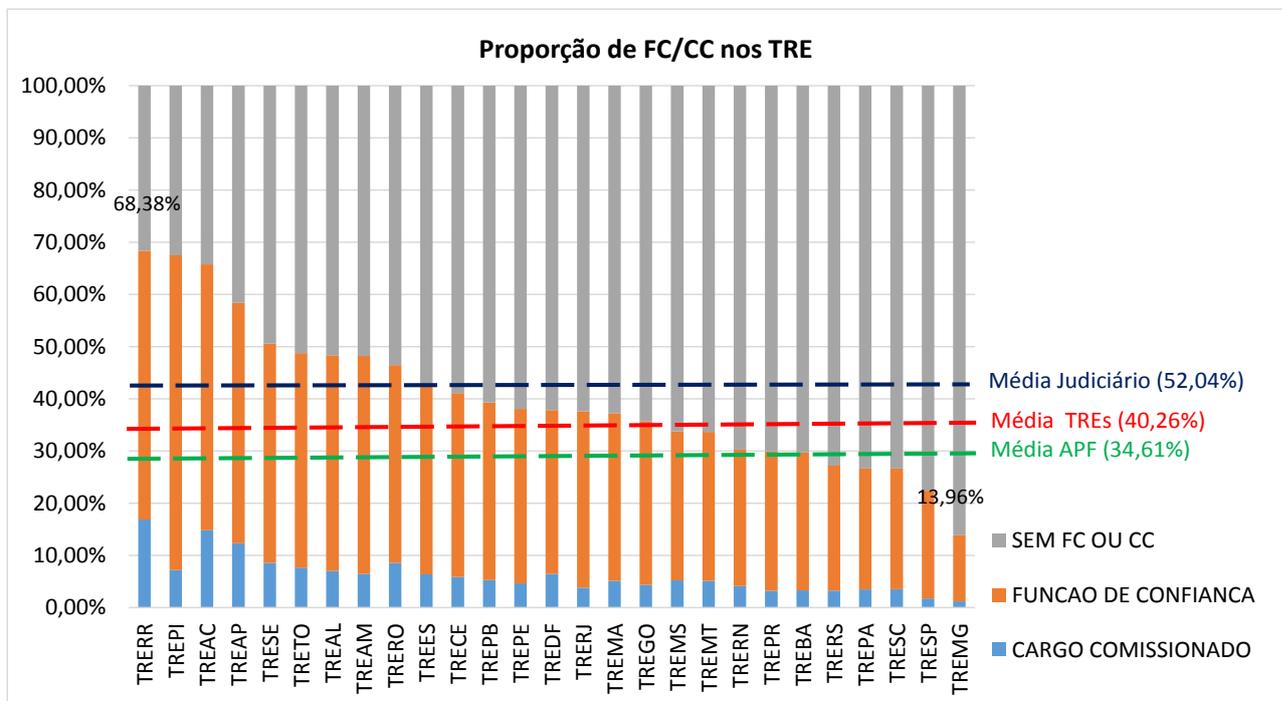


Figura 31. Proporção de FC/CC nos TRE

116. Entre os tribunais com porte semelhante, verifica-se que o TRE de Pernambuco (921 servidores) possui 43% a mais de comissionados do que o TRE de Santa Catarina (934 servidores), o qual possui 249 comissionados. Cabe ressaltar que, além de apresentarem o mesmo porte, esses tribunais também se assemelham por atuarem no mesmo ramo da justiça. Portanto, embora existam outras variáveis a serem consideradas nessa comparação, esperava-se que as proporções de comissionados desses órgãos não fossem tão diferentes.

III. PRINCIPAIS PROCESSOS DE ESCOLHA E INVESTIDURA DE FC E CC

III.1. Processo de seleção e investidura no Executivo

117. A figura 32 indica de forma sintética o processo de seleção e investidura nos dois órgãos do Executivo que a equipe de fiscalização visitou, MEC e MDS.

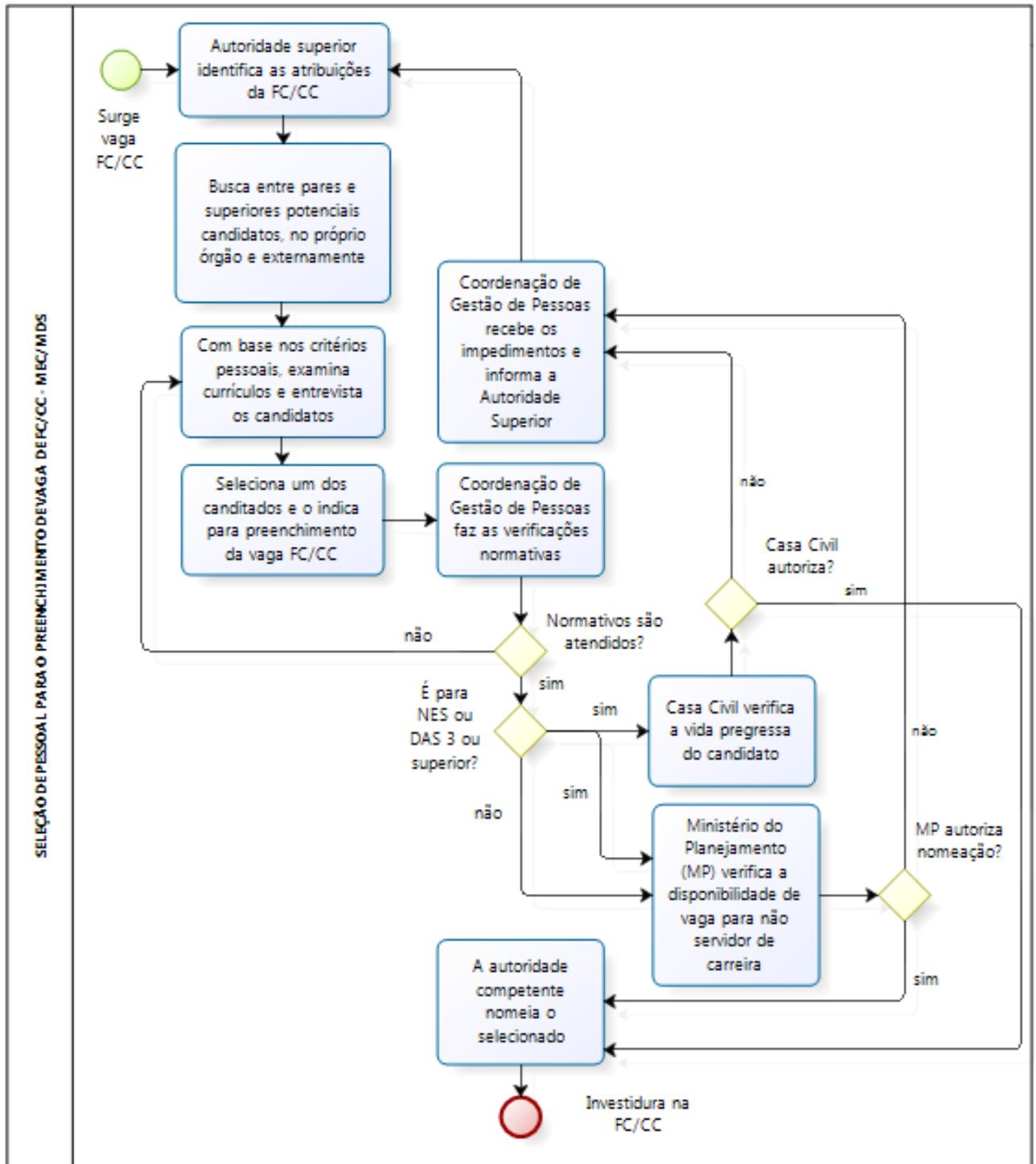


Figura 32. Fluxograma do processo de seleção e investidura em FC e CC no MEC/MDS

118. Foram encaminhados os Ofícios 11.840/2015-TCU/Sefip e 11.841/2015-TCU/Sefip ao MEC e ao MDS, respectivamente (peças 213 e 214), com o objetivo de obter informações relativas ao processo de seleção e investidura para cargos comissionados selecionados, tanto de nível estratégico, como Secretário-Executivo, como de níveis tático e operacional. De forma igual para ambos os órgãos, foram solicitadas informações sobre: atribuições e responsabilidades desses cargos; requisitos e/ou critérios para exercício; perfil profissional desejado; e processo de escolha e de designação/nomeação dos titulares.

119. As respostas enviadas pelo MEC e pelo MDS constam das peças 238 e 226, respectivamente.

III.1.1. Processo de seleção e investidura no MEC

120. Os cargos do MEC, selecionados pela equipe do levantamento para análise do processo de seleção e investidura, foram: Secretário-Executivo, Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC), Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior e assessor e assistente da Secretaria-Executiva.

121. O MEC, de forma geral, define atribuições e responsabilidades dos seus cargos por meio do Decreto 7.690/2012, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério (peça 238, p. 19-63).

122. Quanto ao Secretário-Executivo, além das competências da Secretaria-Executiva no Decreto 7.690/2012, art. 4º, inc. I, II e III e no parágrafo único, c/c art. 37, inc. I, II, III e IV, há também as descritas no art. 28, inciso I, § 2º da Lei 10.683/2003, a qual dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios: “Caberá ao Secretário Executivo, titular do órgão a que se refere o inciso I, além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado”.

123. Em relação ao cargo de Secretário da Seres/MEC, as atribuições e as responsabilidades encontram-se descritas no Decreto 7.690/2012, Anexo I, art. 26 (peça 238, p. 5-6). Já para o cargo de Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior, elas estão descritas na Portaria/MEC 1.342/2012, art. 12 (peça 238, p. 8-9). Por fim, os cargos de assessores e assistentes apoiam seus superiores no exercício de suas competências (peça 238, p. 11-12).

124. Portanto, via de regra, as atribuições e responsabilidades dos cargos são as das próprias unidades organizacionais a que estão vinculados.

125. Quanto a requisitos e/ou critérios para o exercício dos cargos, o MEC declara que eles não estão formalizados, aplicando-se as regras gerais dispostas na legislação vigente. Menciona como requisitos gerais aplicados a CF/1988, art. 37, inc. II e V, e a Lei 8.112/1990, art. 5º (peça 238, p. 4; 6-7; 9; e 12). Para os cargos de assessoria e assistência, menciona, ainda, o Decreto 5.497/2005, art. 1º, que fixou os percentuais de ocupação de cargos DAS por servidores de carreira em 75% para cargos DAS 1, 2 e 3, e 50% para cargos DAS 4 (peça 238, p. 13).

126. Quanto à definição do perfil profissional desejado, é de competência do superior hierárquico. Por exemplo, é competência da Presidenta da República, ouvido o Ministro de Estado da Educação, definir o perfil do Secretário-Executivo (peça 238, p. 4). No caso de Secretário da Seres/MEC e do Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior, a competência é do Ministro de Estado da Educação (peça 238, p. 7 e 9). Por fim, no caso de cargos de assessoria e de assistência, buscam-se perfis funcionais compatíveis com as necessidades da Secretaria, conforme a disponibilidade de funções e a demanda de atividades a realizar (peça 238, p. 13). Ressalte-se que não foi apresentado documento algum que comprove a definição de perfis profissionais desejados, demonstrando falta de transparência em relação a este quesito.

127. A competência da escolha e da nomeação para o CC varia de acordo com o cargo. Dessa forma, a nomeação do Secretário-Executivo compete privativamente à Presidenta da República, mediante proposta do Ministro de Estado da Educação, (peça 238, p. 4). A nomeação do Secretário da Seres/MEC compete ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, mediante aviso encaminhado pelo Ministro de Estado da Educação (peça 238, p. 7). No caso de cargos DAS, níveis 4 e 3, como Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior e assessores, a nomeação compete ao Ministro de Estado da Educação, considerando a subdelegação da Portaria CC-PR 1.056/2003 (peça 238, p. 9). No caso de DAS, níveis 2 e 1, nos quais se enquadram os cargos de assistentes, as nomeações cabem ao Secretário-Executivo do MEC por subdelegação contida na Portaria/MEC 1.508/2003 (peça 238, p. 13).

128. O MEC informa, ainda, que não há formalização de processo seletivo para os cargos em análise (peça 238, p. 4, 7, 9 e 13). Alega que não existe procedimento formalizado para divulgação interna do processo de escolha dos ocupantes de CC, sendo, contudo, de domínio público a legislação e normativos que disciplinam seus procedimentos (peça 238, p. 15).

129. Ressalte-se que no Executivo existem controles exercidos pelo MP e CC/PR sobre a nomeação para determinados cargos, verificando o cumprimento do percentual máximo de profissionais sem vínculo com a Administração Pública e eventuais impedimentos dos indicados.

III.1.2. Processo de seleção e investidura no MDS

130. Os cargos do MDS selecionados foram: Secretário-Executivo, Secretário Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), Chefe do Serviço de Apoio à Fiscalização, assessor da Secretaria-Executiva e assistente da Senarc/MDS.

131. O MDS informa que as atribuições e responsabilidades desses cargos estão descritas no Regimento Interno do MDS (RI-MDS), o qual consta da Portaria 120/2012, com alterações dadas pelas Portarias 132/2014 e 33/2015 (peça 226, p. 9).

132. Dessa forma, as atribuições do Secretário-Executivo, do Secretário da Senarc, do assessor e do assistente constam nos arts. 77, 62, 88 e 68 do RI-MDS, respectivamente (peça 226, p. 9-10). No caso do Chefe do Serviço de Apoio à Fiscalização, as atribuições do titular são as dessa unidade organizacional, conforme art. 14 do RI-MDS (peça 226, p. 10).

133. Quanto aos requisitos e critérios para o exercício dos cinco cargos analisados, o MDS informa que não existe disposição legal que estabeleça tais requisitos e critérios de escolaridade ou experiência profissional, e que são todos de livre nomeação, respeitando-se as vedações de nepotismo no âmbito da APF (peça 226, p. 10-11).

134. Quanto aos perfis profissionais desejados para o exercício desses cinco cargos, o MDS alega que não há dispositivo legal ou normativo que obrigue a definição do perfil profissional desejado para ocupar os CC, e que esses são de livre nomeação e exoneração (peça 226, p. 11).

135. A competência da escolha e da nomeação para o CC varia de acordo com o cargo. Por exemplo, compete à Presidência da República a nomeação do Secretário-Executivo, indicado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Já o Secretário da Senarc/MDS é indicado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo que a nomeação é realizada por ato de competência da Casa Civil da Presidência da República.

136. O Ministério explica que o processo de escolha e nomeação para os demais cargos incluídos na amostra envolve a unidade interessada, o Secretário Nacional e a SE/MDS. Dessa forma, compete ao Secretário da Senarc a indicação do Chefe de Serviço e do Assistente a ele subordinados. A Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH/MDS) recebe a indicação e dá seguimento às demais etapas do processo. Já a nomeação é realizada por ato do Secretário-Executivo do MDS. Por se tratar de cargos DAS-101.1, não se faz necessário consulta à CC/PR. Contudo, se o indicado não possui vínculo com a Administração Pública, é realizada consulta ao MP, o qual verifica a disponibilidade de vaga, para cumprimento do percentual máximo de comissionados sem vínculo com a Administração Pública. Após autorização do MP, a CGRH/MDS elabora os atos de nomeação e os encaminha para a SE/MDS para nomeação e publicidade (peça 226, p. 8).

137. Por fim, o MDS informa que a competência de indicação do assessor é do Secretário-Executivo do MDS, sendo a nomeação feita por ato do Ministro de Estado do MDS. Nesse caso, a indicação é repassada à CGRH/MDS, para as devidas providências. Dependendo do nível do cargo, a CC/PR é consultada para verificação da vida pregressa do indicado, o que pode resultar na identificação, por exemplo, de impedimentos legais, de participação em sociedades comerciais e de processos judiciais contra o indicado. Também é consultado o MP quanto à proporção de CC ocupados por profissionais sem vínculo com a Administração Pública. Uma vez autorizado pela CC/PR e MP, a CGRH/MDS elabora os atos de nomeação, encaminhando-os ao Ministro para a nomeação e publicidade do ato (peça 226, p. 7-8).

138. O MDS conclui, ainda, que o processo de escolha e designação/nomeação está fundamentado no inciso II do art. 37 da CF/1988, bem como no atendimento à Portaria PR/CC/SAJ 1.056/2003 e no Decreto 5.497/2005. Por fim, o ministério informou que não realizou

processos seletivos para a escolha de ocupantes de FC e CC no período de julho de 2014 a julho de 2015 (peça 226, p. 11).

III.2. Processo de seleção e investidura no STJ

139. O fluxograma a seguir indica de forma sintética o processo de seleção e investidura no STJ, descrito na sequência.

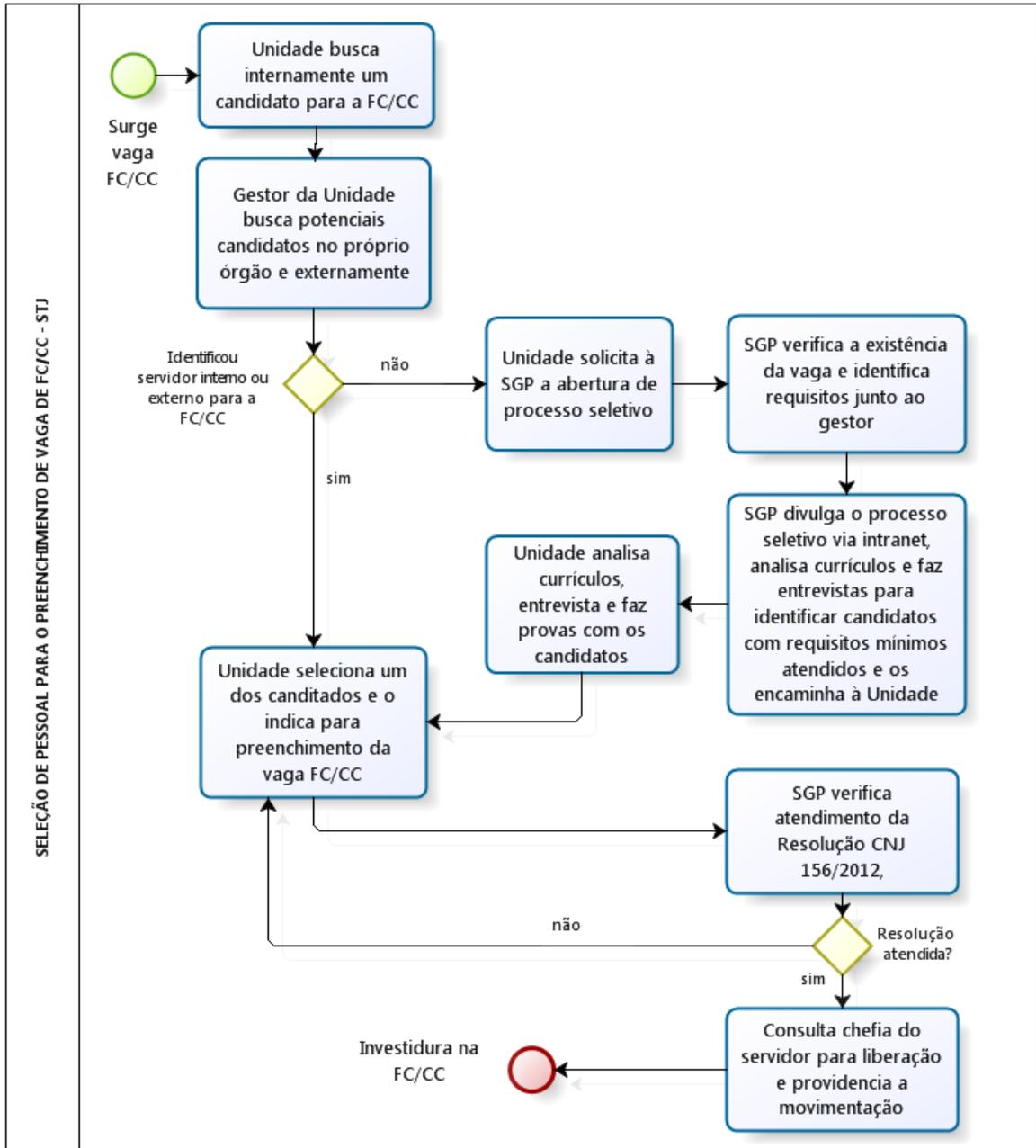


Figura 33. Fluxograma de seleção e investidura em FC e CC no STJ

140. Em resposta ao Ofício 11.839/2015-TCU/Sefip (peça 212), o STJ encaminhou as informações relativas ao processo de seleção e investidura para os seguintes cargos: Diretor-Geral, Secretário Judiciário, Chefe da Seção de Contadoria, Assessor-Chefe de Modernização e Gestão Estratégica e Assistente da Secretaria Judiciária (peça 237).

141. As atribuições e responsabilidades do Diretor-Geral estão descritas no item 17.2 do Manual de Organização (peça 237, p. 331-334) e arts. 316 a 319 do Regimento Interno do STJ (RI-STJ) (peça 237, p. 7-8).

142. Já as atribuições e responsabilidades do Secretário Judiciário e do Assessor-Chefe estão descritas no Manual de Organização, item 17.3.1 (peça 237, p. 335-336), enquanto que as do Chefe de Seção constam no item 7.5.2 desse mesmo manual (peça 237, p. 174-175).

143. Quanto aos assistentes, o STJ informa que não há normativo detalhando as atribuições e responsabilidades dos profissionais lotados na Coordenadoria de Processos, vinculada à Secretaria Judiciária (peça 237, p. 3-4).

144. Quanto aos requisitos e critérios e quanto aos perfis profissionais desejados para o exercício dos cinco cargos levantados, o STJ informa que o normativo que os estabelece encontra-se em fase final de elaboração. No entanto, até sua aprovação, o STJ tem observado o § 8º do art. 5º da Lei 11.416/2006 (peça 237, p. 5).

145. O STJ declara que os CC e FC são providos mediante indicação da autoridade imediatamente superior, sendo que a designação/nomeação é publicada no Diário Oficial da União (DOU). Essas publicações são divulgadas a todos os servidores do Tribunal, diariamente. Nos casos em que a escolha ocorre por meio de processo seletivo interno, as informações são disponibilizadas na intranet do Tribunal (peça 237, p. 6).

146. Quanto ao processo seletivo formal, o STJ informa que realizou 67 processos de seleção interna de pessoal para o preenchimento de 128 vagas, no período de julho de 2014 a julho de 2015. Concorreram às seleções 589 candidatos, tendo sido preenchidas 38 vagas. Justificam o não preenchimento de todas as vagas oferecidas devido à ausência de candidatos interessados nas vagas, candidatos sem o perfil exigido para a vaga e a não liberação da unidade de lotação do servidor para efetivar a movimentação do candidato escolhido (peça 237, p. 5).

III.3. Entrevistas

147. As entrevistas acerca do processo de escolha/investidura de comissionados e dos riscos associados aconteceram em cinco órgãos. Foram entrevistados os dirigentes dos órgãos a seguir relacionados: STJ (Diretoria-Geral, Secretaria Judiciária e Secretaria de Gestão de Pessoas), MEC (Secretaria Executiva, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas), MDS (Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas), Casa Civil (Subchefia de Assuntos Jurídicos e Secretaria Executiva) e MP (Secretaria de Gestão Pública).

148. Em todos os órgãos, os dirigentes disseram que, para escolher um profissional para ocupação de cargo subordinado, procuram por referências e indicações dos colegas do órgão ou de outros órgãos, e utilizam-se de critérios baseados na experiência pessoal, como entrevistas, análise do histórico e da experiência profissional.

149. Relataram ainda dar preferência para servidores do próprio órgão. Quando esses dirigentes tomaram posse, para evitar descontinuidade no serviço, mantiveram o máximo de pessoas da equipe anterior e informaram que é importante ter processos de trabalho estabelecidos.

150. Foi apontado pela dirigente da Seres/MEC que “as regras de seleção poderiam ser formalizadas, como recomendações. Muitas questões fazem parte da cultura organizacional, mas não estão normatizadas”.

151. As unidades de gestão de pessoas entrevistadas afirmaram que, em geral, nos seus órgãos há uma ordem de preferência de profissionais para ocupação dos CC, começando com pessoal do próprio quadros, seguido pelos servidores de outros órgãos e, por fim, profissionais sem vínculo com a Administração Pública.

152. Informaram, ainda, que a seleção para ocupação de CC/FC é realizada pelos dirigentes das unidades interessadas. Após a escolha do profissional, o nome é encaminhado para que a área de gestão de pessoas verifique os requisitos legais e eventuais impedimentos, bem como efetive os atos para nomeação.

153. No caso do Poder Executivo, para os cargos de Natureza Especial e de nível 3 ou superior do grupo DAS, há um encaminhamento para o MP, para controle do percentual dos cargos DAS que

podem ser ocupados por profissionais sem vínculo com a Administração Pública e para a CC/PR que realiza pesquisa de vida pregressa, conforme a Portaria 1.056/2003, art. 1º, § 2º.

154. No STJ, há um processo seletivo formal para escolha de candidatos para ocupação de funções e cargos comissionados, mas nem sempre ele é utilizado, pois não é obrigatório. Logo, é necessário que o dirigente da unidade demandante manifeste o interesse junto a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/STJ), para que o processo seletivo seja iniciado, o que geralmente acontece quando o dirigente não consegue preencher a vaga pela via normal.

155. O mapa abaixo, fornecido pela SGP/STJ, mostra o processo formal de seleção.

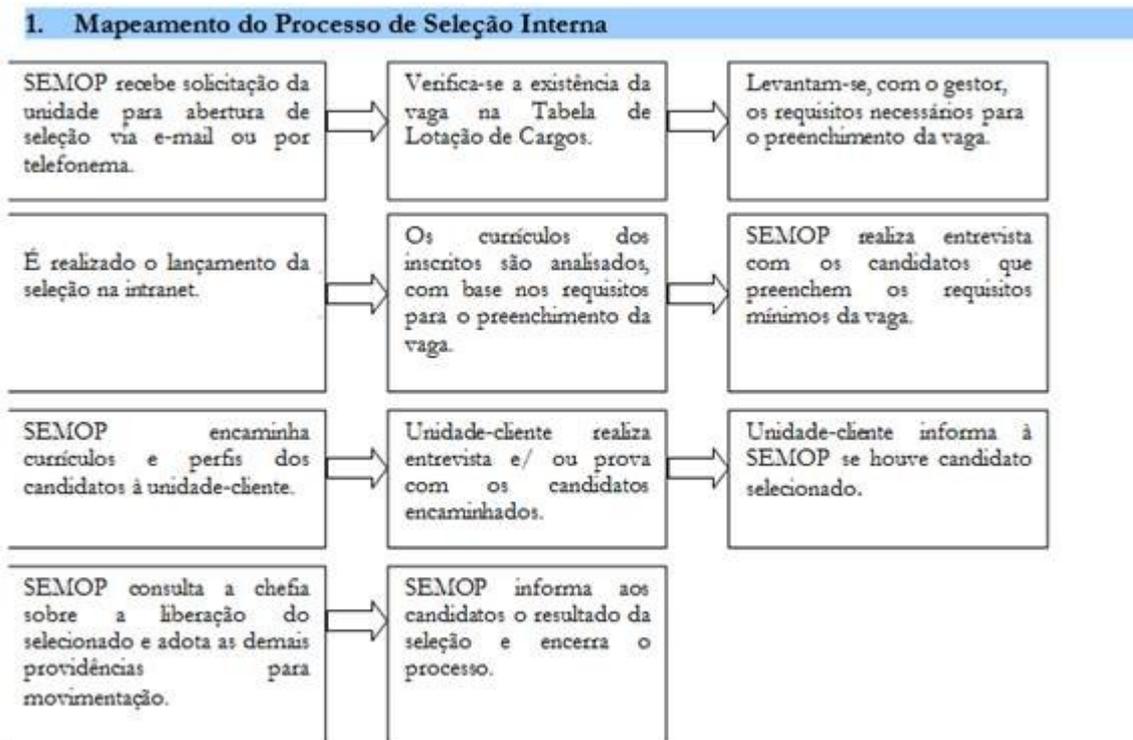


Figura 34. Mapeamento do Processo de Seleção Interna do STJ

156. No MP foi abordada a questão do controle do percentual máximo de ocupação de DAS por pessoas sem vínculo com a Administração Pública, bem como a forma de definição da quantidade de FC e CC a ser alocada para um determinado órgão e se há controles no Siape para impedir o cadastramento de pessoas impedidas de assumir cargo em comissão (peça 241, p. 75-79).

157. Cabe ao MP autorizar o preenchimento dos cargos DAS, respeitando os limites de ocupação por pessoas sem vínculo com a Administração Pública, nos termos do Decreto 5.497/2005, art. 1º. Esse percentual é verificado em relação ao total de cargos DAS do Poder Executivo, e não por órgão e entidade.

158. As FC e os CC criados no Executivo formam um estoque, que é gerido pelo MP. Esse Ministério distribui esses cargos aos órgãos do Sipec, conforme a estrutura autorizada em lei ou decreto, por meio do Siape. Segundo esse Ministério, o risco de o quantitativo autorizado não ser o que consta no sistema Siape é limitado, pois fazem o acompanhamento pelas publicações do Diário Oficial da União.

159. Em que pese a heterogeneidade entre os órgãos do Executivo, foi relatado que o MP precisa analisar de forma individualizada cada órgão, considerando o corpo funcional como um todo (cedidos, carreira própria, temporários, comissionados), quando da distribuição desses cargos. Por exemplo, o MP faz análises comparativas entre órgãos com estruturas similares, verificando as demandas de cada um. Para isso, seguem critérios não normatizados, como a atuação do órgão (se descentralizados nos Estados ou concentrado em um único Estado) e se é órgão de execução ou de

assessoramento. Além disso, uma vez que os órgãos concorrem entre si pela força de trabalho, é necessário haver uma priorização de Governo e, para isso, busca-se o alinhamento com a CC/PR.

160. Para o MP, o CC é de livre nomeação e exoneração, o que não impede que cada órgão estabeleça os seus próprios requisitos. Foi relatado que se procura colocar na lei de criação alguns requisitos, como percentual mínimo para a carreira. Por exemplo, para Advogado da União e Consultor Jurídico existem critérios definidos em lei.

161. Segundo o MP, ele recebe de órgãos, como TCU e Tribunais do Judiciário, a informação sobre impedimentos legais, relativos à impossibilidade de assunção de cargo efetivo ou em comissão, em decorrência de demissões, cassações de aposentadoria e destituição de CC. De posse dessa informação, o CPF fica bloqueado no SIAPE pelo prazo estipulado na sentença transitada em julgado, o que impede o cadastramento nesse sistema.

162. No caso de órgão recém-criado da Administração Direta, não necessariamente será realizado um concurso público. Geralmente, é alocado pessoal descentralizado para atuar nesse órgão, como especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analistas de planejamento e orçamento, cedidos, pessoal sem vínculo com a Administração Pública e pessoal oriundo de contratação temporária. No caso da Administração Indireta, a criação dessas entidades prevê a definição de quadro próprio.

163. A CC/PR foi entrevistada para conhecer os controles feitos no processo de nomeação de profissionais para os cargos DAS 101 de nível 3 a 6, DAS 102 de nível 5 a 6, e para os cargos de natureza especial (NES) (peça 240, p. 39-43).

164. Foi relatado que “a indicação é recebida conforme o formulário próprio, e repassada à Abin e, nos casos dos DAS 101.5 ou superiores, também à CGU”, para realização de pesquisa para verificar o cumprimento de requisitos objetivos, em especial eventuais impedimentos legais, para ajudar na decisão do processo de nomeação. A Abin e a CGU consultam diversos sistemas para identificar restrições e impedimentos relacionados aos indicados. Em média, são recebidos 5.000 pedidos de consultas por ano (peça 240, p. 39).

165. Não havendo impedimento, o órgão é autorizado a dar continuidade ao processo de nomeação. Havendo algum impedimento legal para o exercício de determinado cargo, como contas julgadas irregulares, o órgão não recebe a aquiescência para nomear o indicado e precisa escolher outro profissional para a vaga em aberto.

166. Caso haja alguma restrição que não configura impedimento legal insanável, como ser sócio em estabelecimento empresarial ou ser parte em processos judiciais, o órgão é comunicado do resultado para indicar outra pessoa para o cargo ou solicitar a manifestação do indicado para prestar esclarecimentos. A resposta do indicado é avaliada pela CC/PR.

167. A pesquisa é refeita quando há mudança de cargo em prazo superior a um ano ou em prazo menor, nos casos em que a pesquisa anterior indicou processos judiciais ou administrativos em andamento.

168. Foi ponto comum na visão de todos os dirigentes entrevistados que há vantagens em trazer pessoas de fora do órgão, pois oxigena a equipe, trazendo uma cultura diferente e contribuindo para ampliar a visão do órgão.

IV. ANÁLISE DE RISCOS

169. A partir da análise do processo de escolha/investidura de comissionados nos três órgãos da amostra, bem como da análise de dados das diversas organizações da Administração Pública Federal, foi elaborada a matriz de riscos (peça 242), na qual foram identificados nove riscos associados ao objetivo do referido processo:

1. Investidura em FC e CC de pessoa que não possui os requisitos e as competências necessários.
2. Gasto desnecessário com FC e CC.

3. Conflito entre interesses públicos e privados dos investidos em FC e CC.
4. Investidura em FC e CC de pessoa enquadrada nas hipóteses de nepotismo.
5. Investidura em FC e CC de pessoa com impedimentos legais.
6. Existência de comissionados cujas atribuições não são de direção, chefia ou assessoramento.
7. Descumprimento de percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira.
8. Perda de conhecimento quando há saída de pessoal, independentemente de o profissional ter vínculo ou não com a Administração Pública.
9. Não utilização de bancos de talentos ou outras fontes institucionais para identificar candidatos.

170. A seguir, cada risco será avaliado e classificado como alto, médio ou baixo, conforme o Anexo VII do documento Padrões de Levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex 15/2011. Ressalte-se que se trata de riscos residuais, que são os riscos remanescentes após a implementação dos controles pelos órgãos da amostra.

IV.1. Investidura em FC e CC de pessoa que não possui os requisitos e as competências necessários

171. Todos os órgãos e entidades da APF têm suas atribuições e competências definidas no ordenamento jurídico nacional. Em última análise, essas atribuições e competências são exercidas por profissionais que têm funções de direção, de assessoramento, de tomada de decisões, definições de ações e de execução de tarefas, constituindo os quadros de servidores públicos em cada um desses órgãos e entidades.

172. O resultado dos órgãos e entidades, no intuito de cumprirem suas atribuições e competências para atenderem aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, é diretamente dependente da qualidade e da quantidade dos profissionais que exercem aquelas funções.

173. Para assegurar a qualidade do pessoal que ingressa no serviço público, é desejável o estabelecimento de requisitos mínimos de conhecimentos, experiências, habilidades ou outras características pessoais necessárias para o bom desempenho das FC e CC dos quadros dos órgãos e entidades.

174. Contudo, essa não é a realidade encontrada na amostra de órgãos. A partir da experiência junto ao MEC e ao MDS, verificou-se que, de forma geral, para os órgãos do Poder Executivo não há descrição de requisitos para a seleção e investidura de profissionais em FC e CC. Já no Poder Judiciário, a Lei 11.416/2006 define requisitos mínimos e a necessidade de elaboração de regulamento sobre o assunto:

Lei 11.416/2006

Art. 5º Integram os Quadros de Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União as Funções Comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-6, e os Cargos em Comissão, escalonados de CJ-1 a CJ-4, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

§ 1º Cada órgão destinará, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do total das funções comissionadas para serem exercidas por servidores integrantes das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário da União, podendo designar-se para as restantes servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo que não integrem essas carreiras ou que sejam titulares de empregos públicos, **observados os requisitos de qualificação e de experiência previstos em regulamento.**

§ 2º **As funções comissionadas de natureza gerencial serão exercidas preferencialmente por servidores com formação superior.**

§ 3º **Consideram-se funções comissionadas de natureza gerencial aquelas em que haja vínculo de subordinação e poder de decisão, especificados em regulamento, exigindo-se do titular participação em curso de desenvolvimento gerencial oferecido pelo órgão.**

§ 4º Os servidores designados para o exercício de função comissionada de natureza gerencial que não tiverem participado de curso de desenvolvimento gerencial oferecido pelo órgão deverão fazê-lo no prazo de até um ano da publicação do ato, a fim de obterem a certificação.

§ 5º **A participação dos titulares de funções comissionadas de que trata o § 4º deste artigo em cursos de desenvolvimento gerencial é obrigatória, a cada 2 (dois) anos, sob a responsabilidade dos respectivos órgãos do Poder Judiciário da União.**

§ 6º **Os critérios para o exercício de funções comissionadas de natureza não gerencial serão estabelecidos em regulamento.**

§ 7º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão, a que se refere o caput deste artigo, no âmbito de cada órgão do Poder Judiciário, serão destinados a servidores efetivos integrantes de seu quadro de pessoal, **na forma prevista em regulamento.**

§ 8º **Para a investidura em cargos em comissão, ressalvadas as situações constituídas, será exigida formação superior, aplicando-se o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º deste artigo quanto aos titulares de cargos em comissão de natureza gerencial.** (grifo nosso)

175. Em que pese a publicação da Lei 11.416/2006 ter ocorrido há quase dez anos, até o momento o STJ não concluiu a elaboração do regulamento exigido nos §§ 1º, 6º e 7º do art. 5º dessa lei (peça 237, p. 5). Não é possível alegar que o Anexo II da Portaria Conjunta STF/CNJ/TST/STM/TJDFT 3 (peça 241, p. 3-5), de 31/5/2007, supre a exigência legal, uma vez que essa portaria determina que o órgão estabeleça regramento próprio:

Art. 4º As funções comissionadas de natureza gerencial serão exercidas, preferencialmente, por servidores com formação superior e experiência compatível com a área de atuação, **na forma a ser estabelecida em cada órgão.**

(...)

Art. 6º As Funções Comissionadas de natureza não gerencial serão ocupadas pelos servidores que **atenderem aos requisitos estabelecidos em cada órgão ou em regulamentação do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal.**

Art. 7º Pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, no âmbito de cada órgão do Poder Judiciário, serão ocupados por servidores efetivos integrantes do respectivo Quadro de Pessoal.

§ 1º Para a investidura em cargos em comissão, ressalvadas as situações constituídas, será exigida formação superior compatível, e, preferencialmente, experiência na área, aplicando-se o disposto no § 1º do art. 4º, no art. 5º e seus parágrafos quanto aos titulares de cargos em comissão de natureza gerencial e o disposto no **art. 6º em relação aos titulares de cargos em comissão de natureza não gerencial.** (grifo nosso)

176. Nas entrevistas realizadas com ocupantes de cargos de direção e chefia nos três órgãos visitados, foi questionado sobre o processo de escolha de subordinados para o exercício de CC e FC de nível estratégico e operacional. Invariavelmente, para todos os cargos ocupados não houve processo de seleção formalizado e não havia requisitos estabelecidos, salvo as atribuições e competências das unidades, contidos em normativos próprios.

177. Para preencher essa lacuna, as chefias escolhem seus subordinados com base em critérios próprios, a partir do que consideram necessário para o exercício das atribuições das unidades organizacionais.

178. Identificou-se que, na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, há definição de requisitos apenas para alguns CC. Por exemplo, o Decreto 4.734/2003, art. 5º, incisos I e II, determina que os cargos de titulares de órgãos jurídicos sejam bacharéis em Direito, de reconhecida idoneidade e experiência.

179. Além disso, para implantação das funções comissionadas técnicas (FCT), criadas pela Medida Provisória 2.048-29/2000 e regulamentadas pelo Decreto 4.941/2003, exigiu-se dos órgãos a análise dos processos de trabalho, o levantamento da força de trabalho total, a definição de conhecimentos requeridos dos postos, incluindo escolaridade e experiência, entre outros requisitos, nos termos do art. 3º do referido decreto.

180. Contudo, identificou-se diferenças de implementação nos órgãos da amostra. O MDS informou que as suas FCT não têm atribuições e responsabilidades detalhadas (peça 241, p. 29). Já o MEC elaborou proposta ao MP que atendia às determinações do decreto, bem como apresentou uma análise de cada FCT, com descrição sumária da função, formação acadêmica mínima necessária, tempo de experiência e vivência, conhecimentos necessários, entre outros (peça 241, p. 10-35).

181. Tanto o MEC quanto o MDS declararam não ter requisitos para os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), argumentando que são de livre nomeação/exoneração e citando o inciso II do art. 37 da CF/1988 para suportar sua tese (peça 226, p. 10-11). Entretanto, deve-se considerar que essa discricionariedade na escolha dos comissionados é limitada pelo princípio da eficiência, insculpido no *caput* do mesmo artigo, do qual se depreende que os servidores públicos devem agir com qualidade, prestação e eficácia.

182. Para atender a esse princípio, a seleção dos comissionados, assim como a dos servidores concursados, deve buscar a melhor relação custo-benefício para a sociedade, o que exige, entre outros fatores, a definição de requisitos adequados.

183. Cabe salientar que os DAS constituem o principal grupo de cargos comissionados do Poder Executivo, distribuídos do nível operacional ao estratégico em grande parte dos seus órgãos. Portanto, é salutar a proposição de requisitos mínimos necessários para os titulares de DAS.

184. Esse ponto de vista é uma boa prática recomendada na Carta Ibero-Americana da Função Pública, aprovada na V Conferência Ibero-Americana de Ministros de Administração Pública e Reforma de Estado, realizada em junho de 2003. Os cabeçalhos 18, 53, 56, 61 e 62-a tratam do tema. Por exemplo, o cabeçalho 18 trata especificamente sobre a necessidade de elaboração de perfis de competências dos ocupantes dos cargos, devendo incorporar qualidades ou características centrais, que se presumem determinantes para a idoneidade da pessoa e o correspondente êxito no desempenho das tarefas.

185. O cabeçalho 53 ressalta que os requisitos de profissionalismo da Administração Pública se estendem aos cargos de chefia imediatamente subordinados ao nível político dos governos, cuja função é dirigir, sob orientação estratégica e controle deste, as estruturas e os processos de implementação das políticas públicas e de prestação dos serviços públicos. Em relação a esses cargos, o cabeçalho 56 recomenda que regulamentos incorporem exigências de qualificação profissional, que definam as competências precisas para o desempenho, assim como os seus meios de verificação.

186. O Referencial Básico de Governança também traz recomendações nesse sentido, por meio das práticas L1.1 (“Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração”) e L1.2 (“Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração”).

187. Ante o observado na amostra, entende-se que o risco de investidora em FC e CC de pessoa que não tem as competências necessárias é possível, visto que não foi identificada a descrição de requisitos relacionados à qualificação dos candidatos, salvo a alguns poucos casos. As consequências da ocorrência desse risco são fortes, dado o comprometimento dos princípios da eficiência e da transparência/publicidade. Além disso, há descumprimento da lei, no caso do Poder Judiciário. Portanto, classifica-se esse risco como alto.

IV.1.1. Possíveis ações

188. Para o enfrentamento desse risco, propõe-se três opções de ações à Sefip. A primeira delas é se articular com o Congresso Nacional e a Segep/MP para induzir a inclusão, nos normativos que

dispõem sobre CC e FC, de exigência de definição de requisitos mínimos de qualificação, a exemplo da Lei 11.416/2006. O objetivo não é engessar a APF, mas estimular que as organizações estabeleçam parâmetros mínimos, de acordo com os processos de trabalho desenvolvidos.

189. Propõe-se também a realização de auditoria operacional com o objetivo de verificar, por amostragem, o percentual de detentores de FC e CC que atendem aos requisitos mínimos identificados como boas práticas.

190. Por fim, recomenda-se divulgar boas práticas relativas ao recrutamento e seleção, visto que a ausência de definição de um perfil profissional desejado é uma deficiência identificada tanto para os cargos efetivos, conforme relatado em outros trabalhos da Sefip, quanto para FC e CC.

IV.2. Gasto desnecessário com FC e CC

191. Considerando toda a Administração Pública Federal, a porcentagem de comissionados (CC e FC) é de 30,93% em relação ao total de servidores (figura 1).

192. Observando a figura 12, verifica-se que 65 das 278 organizações analisadas apresentam a proporção de comissionados acima de 50%, ou seja, mais da metade de seus respectivos servidores estão supostamente exercendo atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

193. Analisando as estruturas organizacionais do MEC e do MDS (peças 238, p.44-49, e 241, p. 66-69, respectivamente), definidas nos Decretos 7.690/2012 e 8.218/2014, respectivamente, constata-se que a disposição das unidades desses ministérios caracteriza-se pela hierarquização vertical. Nesse contexto, em diversas unidades, existe apenas um vínculo de subordinação para cada setor. Ou seja, para uma Coordenação-Geral existe apenas uma Coordenação subordinada, ou ainda, uma Coordenação possui apenas uma Divisão vinculada, que por sua vez tem apenas um Serviço subordinado.

194. Tal fato sinaliza um risco de sobreposição de competências e funções, que leva a um gasto desnecessário e a uma excessiva burocracia, já que existem dois ou mais cargos para realização da mesma atividade.

195. Da mesma forma, no Judiciário, comparando-se tribunais que possuem a mesma competência, e que, em tese, teriam os mesmos processos de trabalho, constata-se uma ampla variação entre os percentuais de comissionados de cada tribunal.

196. As tabelas constantes do Apêndice V, elaboradas a partir de dados obtidos no presente levantamento e dados publicados pelo CNJ, mostram uma variação nesses percentuais de 13,96% a 68,38% entre os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), e de 37,95% a 70,73% entre os Tribunais Regionais do Trabalho (TRT).

197. Comparando-se os dados das tabelas, verifica-se que o aumento do percentual de comissionados não está diretamente ligado ao incremento do número de processos julgados por magistrado:

Tabela 12. Produtividade e proporção de comissionados em tribunais semelhantes

TRT/TRE	Total de Processos Baixados - 2014	Total de Magistrados	Processos baixados/magistrado	% de comissionados do órgão
TRT-20	34.320	37	928	60,46%
TRT-22	42.380	38	1.115	37,95%
TRE-PE	1.564	158	10	38,11%
TRE-SC	2.126	112	19	26,66%

Nota: dados extraídos das tabelas do Apêndice V

198. Por exemplo, a comparação entre o TRT-20 e o TRT-22, os quais são similares em termos de quantidade de magistrados e tipo de processo judicial com que lidam, indica que o segundo tribunal

pode estar sendo significativamente mais eficiente. Isso porque o TRT-22 baixou 20% mais processos do que o TRT-20 em 2014, sendo que este possui 59% mais comissionados do que aquele.

199. Considerando os dados financeiros remetidos por esses tribunais no presente levantamento, observa-se, na tabela a seguir, que o aparente excesso de comissionados no TRT-20 está gerando um gasto com remuneração de servidores muito superior ao gasto do TRT-22, o qual produziu mais em 2014:

Tabela 13. Gasto com remuneração de servidores no TRT-20 e no TRT-22

TRT	Gasto com não comissionados	Gasto com comissionados	Gasto total (julho/2015)	Proporção do gasto com comissionados
TRT-20	R\$ 2.965.789,65	R\$ 3.825.042,57	R\$ 6.790.832,22	56,33%
TRT-22	R\$ 3.676.156,88	R\$ 1.781.417,42	R\$ 5.457.574,30	32,64%

200. Esses dados apontam oportunidade de economia na ordem de dois milhões de reais por mês (26,66 milhões por ano), considerando apenas o gasto com remuneração de comissionados de um único órgão da APF. Cabe acrescentar que a quantidade total de servidores no TRT-20 e no TRT-22 também é parecida: 512 e 469, respectivamente.

201. Corroborando essa possível oportunidade de economia, podem ser citados, ainda, outros dois estudos: Levantamento do Perfil de Governança e Gestão de Pessoas da APF (TC 022.577/2012-2); e O Custo da Justiça no Brasil (DA ROS, 2015). No levantamento, esta unidade técnica criou índice de governança para a área de gestão de pessoas de diversas organizações federais, o iGovPessoas, sendo que o índice apresentado pelo TRT-20 foi praticamente 50% menor que o apresentado pelo TRT-22. Já no segundo estudo, o autor apresenta dados que apontam excesso de servidores no Poder Judiciário brasileiro, a partir de comparações com outros países.

202. Conclui-se que há indícios de quantitativo excessivo de comissionados em alguns tribunais, o que também indica um risco de sobreposição de funções.

203. Diante das constatações, entende-se que o risco é possível, podendo sua consequência ser classificada de moderada a forte, a depender do volume de recursos financeiros despendido com os CC ou FC desnecessários, assim como da perda de produtividade em função da estrutura burocrática do órgão. Isso impacta diretamente os princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade no serviço público. Dessa forma, classifica-se esse risco de médio a alto.

IV.2.1. Possíveis ações

204. Diante da complexidade do tema e da superficialidade da análise feita no presente trabalho, a ação vislumbrada consiste na realização de auditoria operacional para tratar especificamente de dimensionamento de comissionados.

205. Com isso, haverá um aprofundamento do estudo com a coleta de dados sobre outras variáveis envolvidas, o que permitirá uma conclusão acurada e a elaboração de propostas que, de fato, gerem redução dos gastos desnecessários e melhoria da eficiência.

IV.3. Conflito entre interesses públicos e privados dos investidos em FC e CC

206. O combate ao conflito de interesses visa a evitar que a conduta funcional do servidor público seja influenciada por interesses privados, no sentido de que a tomada de decisão governamental seja norteadada exclusivamente pelo interesse público. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adota a seguinte definição: o conflito de interesse envolve um conflito entre os deveres do agente público e seus interesses privados, possibilitando que esses interesses influenciem indevidamente o exercício de suas atribuições e responsabilidades públicas (tradução nossa).

207. Já o art. 3º da Lei 12.813/2013 considera conflito de interesse como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.
208. O conflito de interesse será sempre objeto de preocupação na Administração Pública. Para tanto, normas esparsas tratam do tema, como o Código de Conduta da Alta Administração Federal; o Decreto 4.081/2002, que instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República; o Decreto 1.171/1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal; a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).
209. Outras regras estão dispostas no ordenamento jurídico. Por exemplo, há restrições aos servidores públicos relativas à participação societária e gerência ou administração de estabelecimentos empresariais na Lei 8.666/1993 e na Lei 8.112/1990. Já as leis de criação das agências reguladoras definem proibições aos empregados e dirigentes de exercerem outra atividade profissional, excetuados os casos previstos em lei, bem como proíbem a prestação de serviço no setor regulado pela agência, por determinado período de tempo, chamado de quarentena.
210. A partir das entrevistas, constatou-se que a identificação de conflito de interesse depende de denúncias e da declaração do próprio titular de FC e CC, caracterizando ações reativas para tratamento do problema.
211. Por exemplo, por força da Lei 12.813/2013 e da Resolução 9 da Comissão de Ética Pública, de 20/5/2015, para investidura em cargo em comissão DAS 5, 6 e NES, o MDS exige a assinatura do Termo de Ciência sobre a Declaração Confidencial de Informação (DCI) (peça 241, p. 39 e 57-58). Esse documento explica a obrigatoriedade de entrega anual à Comissão de Ética Pública de declaração com informações sobre situação patrimonial, participação societária, atividades econômicas ou profissionais e indicação da existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, explicitando o exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesse.
212. Na Seres do MEC, responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior, os servidores declaram-se impedidos de analisar processos relativos à instituição com a qual tenham vínculo de emprego, como de professor (peça 240, p. 34).
213. No STJ, houve dúvidas sobre o conceito de conflito de interesses. A Secretaria de Gestão de Pessoas afirmou que trata o tema por meio da declaração de acumulação de cargos (peça 240, p. 6), que é uma restrição constitucional e, em princípio, não é uma hipótese de conflito de interesses, a depender da natureza dos cargos e órgãos. Já a Secretaria Judiciária afirmou que o Tribunal possui um código de conduta e que, no processo de indicação para ocupação de FC e CC, faz uma análise das atividades externas desempenhadas pelo servidor, para aferição da compatibilidade de horários, bem como orientam o indicado sobre os deveres e impedimentos inerente ao cargo. Além disso, informou que os servidores assinam termo de que não exercem atividade incompatível, como a advocacia (peça 240, p. 12). Essa é uma incompatibilidade prevista na Lei 8.906/1994, que instituiu o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil e essa declaração que consta na lista de documentos exigidos para exercício de CC (peça 241, p. 63-64).
214. Tendo em vista postura reativa dos órgãos, a equipe de fiscalização classificou a probabilidade de ocorrência do risco como “possível”, visto que os controles existentes dependem da informação dos próprios titulares de FC e CC para identificação de conflitos de interesses.
215. As boas práticas identificadas sobre conflito de interesses pressupõem a existência de mecanismos preventivos e reativos ao problema. As práticas L2.1 a L2.3 e L4.2 do Referencial Básico de Governança, por exemplo, preveem a adoção de código de ética, com definição de padrões de comportamento e de mecanismos que garantam que a alta administração atue conforme esses padrões. Além disso, propõe a definição de mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesses influenciem as decisões da alta administração, além de garantia de balanceamento de poder e de segregação de funções críticas.

216. Já a Carta Ibero-Americana da Função Pública, cabeçalho 43, considera que devem ser estabelecidas e aplicadas com rigor as normas necessárias sobre incompatibilidades dos servidores públicos, com o objetivo de evitar que eles intervenham em assuntos nos quais possam ter algum tipo de interesse que comprometa a imparcialidade ou a imagem da Administração Pública.

217. A OCDE publicou o relatório “*Managing Conflict of Interest in the Public Service*”, no qual apresenta orientações baseadas nas experiências dos seus países membros. Ela afirma que a definição da política de conflito de interesse deve prever a identificação de situações relevantes e procedimentos para gerir e resolver esses conflitos. Por exemplo, a OCDE orienta a adoção de procedimentos que permitam aos servidores públicos, ao tomarem posse, identificar e expor interesses privados que potencialmente possam entrar em conflito com os seus deveres. Além disso, devem ser orientados a informar qualquer alteração nas circunstâncias que possam resultar em um conflito de interesses emergente. Propõe, ainda, procedimentos para gerir os conflitos identificados, com consequências proporcionais ao descumprimento da política de conflito de interesses, incluídas as sanções disciplinares.

218. Já o impacto da ocorrência do risco pode ser moderado ou forte, a depender do tipo de informação a que o comissionado tem acesso e do nível de poder de decisão desse comissionado. Dessa forma, o risco de conflito de interesses é classificado entre médio e alto, a depender do caso concreto.

IV.3.1. Possíveis ações

219. O conflito de interesse é tema de difícil tratamento, com arcabouço legal amplo, o qual é objeto de críticas em relação à efetividade de alguns mecanismos.

220. Além disso, o risco foi abordado apenas por meio de perguntas aos titulares das unidades de Gestão de Pessoas e dos titulares de cargos de direção e chefia dos órgãos da amostra. Não fez parte do escopo deste levantamento, por exemplo, a análise da atuação das comissões de ética dos órgãos, da Comissão de Ética Pública e da Controladoria-Geral da União.

221. Dessa forma, entende-se não ser possível propor ações, visto que são necessários estudos aprofundados sobre o tema, que não puderam ser realizados no âmbito deste trabalho.

IV.4. Investidura em FC e CC de pessoa enquadrada nas hipóteses de nepotismo.

222. Embora o nepotismo seja uma espécie de conflito de interesses, optou-se por analisá-lo separadamente, neste tópico. O conceito de nepotismo adotado neste levantamento é o expresso na Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (STF):

Súmula Vinculante 13 - A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

223. Há normas esparsas sobre nepotismo. No âmbito do Poder Judiciário, a Lei 11.416/2006, art. 6º, determina que no âmbito da jurisdição de cada tribunal ou juízo é vedada a nomeação ou designação, para os cargos em comissão e funções comissionadas, de cônjuge, companheiro, parente ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros e juízes vinculados, salvo a de ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir perante o magistrado determinante da incompatibilidade.

224. Há, ainda, a Resolução CNJ 7/2005, que veda e descreve as práticas de nepotismo no exercício de FC e CC, na contratação temporária e na contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

225. No âmbito do Poder Executivo, há dois decretos que descrevem procedimentos a serem adotados para combate ao nepotismo. O Decreto 7.203/2010 dispõe sobre essa matéria, com

destaque para a competência da CGU de notificar os casos de nepotismo de que tomar conhecimento às autoridades competentes, sem prejuízo da responsabilidade permanente delas de zelar pelo cumprimento desse decreto (art. 5º, parágrafo único). Já o Decreto 6.906/2009 estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações sobre os vínculos familiares com ocupantes de FC e CC pelos Ministros de Estado, pelos ocupantes de cargos de natureza especial e de ocupantes de cargos DAS.

226. Para dar cumprimento ao determinado nesses normativos, o MEC e o STJ exigem que o indicado ao exercício de FC e CC preencha declaração de relação familiar ou parentesco, que permite a identificação de casos de nepotismo (peças 240, p. 4, 241, p. 63-64, e 245 p. 19). O MDS informou que está em fase de implantação do formulário “Declaração de Existência de vínculos familiares entre servidores públicos federais”, a ser requerida na investidura de FC e CC e de todos os servidores já investidos em FC e CC (peça 241, p. 40-41 e 59-60).

227. Adicionalmente, as unidades de Gestão de Pessoas do MEC e do MDS consultam o Siape para identificação de casos de nepotismo, antes da investidura dos indicados ao exercício de FC e CC (peça 240, p. 28-29 e 46).

228. Já no STJ, a Secretaria de Controle Interno (SCI) faz, por amostragem, uma análise dos processos de ingresso de servidores cedidos de outros órgãos e dos servidores sem vínculo com a Administração Pública, na qual se inclui verificações sobre nepotismo. Além disso, a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do tribunal faz recadastramento sobre nepotismo, por meio do preenchimento de nova declaração (peça 240, p. 4).

229. Apesar das medidas adotadas, os três órgãos da amostra relataram a dificuldade de identificação de casos de nepotismo, a depender do grau de parentesco e da omissão da informação pelo indicado (peça 240, p. 4, 28 e 46). Nesses casos, os órgãos somente têm conhecimento da irregularidade por meio de denúncias.

230. Ante o apurado nos três órgãos da amostra, entende-se que é possível a ocorrência do risco, visto que os controles existentes dependem da declaração do indicado ao exercício de FC e CC. A consequência do risco é a ofensa ao ordenamento jurídico vigente, cujo impacto depende do nível hierárquico do parente dentro da estrutura organizacional. Por conseguinte, entende-se que o nível do risco varia de médio a alto.

IV.4.1. Possíveis ações

231. Para melhorar o controle do nepotismo na Administração Pública Federal, deve-se avaliar a possibilidade de inclusão de críticas para identificação de casos de nepotismo no processo de fiscalização contínua da Sefip, a partir de cruzamentos entre as diversas bases de dados disponíveis, relativos aos jurisdicionados, e a base de dados do sistema CPF ou de outros eventuais sistemas que também possuam dados sobre grau de parentesco.

IV.5. Investidura em FC e CC de pessoa com impedimentos legais

232. Entende-se como impedimentos legais as vedações de exercício de função pública decorrentes da aplicação de sanções penais e administrativas previstas na legislação, como, por exemplo, as constantes do art. 137 da Lei 8.112/1990:

Lei 8.112/1990

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...) IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

(...)

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I – crime contra a administração pública;
- IV – improbidade administrativa;
- VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;
- X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI – corrupção;
- (...)

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, **incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.**

Parágrafo único. **Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.** (grifo nosso)

233. Na administração direta, autárquica e fundacional do Executivo, exige-se declaração do próprio indicado e há mecanismos de controle para mitigar esse risco. Por exemplo, o Siape bloqueia o CPF de pessoas condenadas com demissão, destituição de cargo em comissão ou cassação de aposentadoria. Para tanto, o MP/Segep precisa ser informado sobre essas condenações pelos órgãos competentes (Poder Judiciário e TCU) (peça 241, p. 78).

234. Já para os cargos de natureza especial (NES), DAS 101 níveis 3 e 4, e DAS 101 e 102 níveis 5 e 6, a indicação para investidura é apreciada previamente pela Casa Civil, nos termos da Portaria Casa Civil 1.056/2003, art. 1º, § 2º. Conta com o auxílio da Controladoria-Geral da União e da Agência Brasileira de Inteligência.

235. A análise da Casa Civil considera não apenas os impedimentos legais, que por si só inviabilizam a investidura do indicado, mas também se a conduta do indicado pode comprometer o órgão solicitante. Por exemplo, processos judiciais e sociedade em estabelecimento empresarial são informadas ao órgão e demandam esclarecimentos do indicado.

236. Já no Judiciário, a Resolução CNJ 156/2012, proíbe a designação para FC e nomeação para CC de pessoa que tenha praticado atos tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral:

Art. 1º Fica proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha sido condenada em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nos seguintes casos:

- I - atos de improbidade administrativa;
- II - crimes:
 - a) contra a administração pública;
 - b) contra a incolumidade pública;
 - c) contra a fé pública;
 - d) hediondos;
 - e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
 - f) de redução de pessoa à condição análoga à de escravo;
 - g) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 - h) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

Art. 2º Na mesma proibição do art. 1º incidem aqueles que tenham:

- I - praticado atos causadores da perda do cargo ou emprego público;

II - sido excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória judicial ou administrativa do órgão profissional competente;

III - tido suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente.

Art. 3º Não se aplicam as vedações do art. 1º quando o crime tenha sido culposo ou considerado de menor potencial ofensivo.

Parágrafo único. Deixam de incidir as vedações dos arts. 1º e 2º depois de decorridos cinco anos da:

I - extinção da punibilidade do crime respectivo, salvo em caso de absolvição pela instância superior, que retroagirá para todos os efeitos;

II - decisão que tenha ocasionado a exclusão do exercício profissional, a perda do cargo ou emprego público;

III - rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; ou

IV - cessação dos efeitos da suspensão dos direitos políticos.

237. O art. 5º da Resolução CNJ 156/2012 exige que o indicado a FC e CC declare por escrito, antes da posse, não incidir em qualquer das hipóteses de vedação previstas em lei ou nessa resolução. A verificação da veracidade dessa declaração deve ser feita pelos Tribunais, por meio da exigência e da análise de certidões ou declarações negativas. São documentos emitidos pelas Justiças Federal, Eleitoral, Estadual, Distrital e Militar; pelos Tribunais de Contas da União, do Estado e do Município; pelo conselho ou órgão profissional competente; e pelos entes públicos em que o indicado tenha trabalhado nos últimos dez anos.

238. Dentre as exigências dessa resolução, consta a consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIAI), disponível no site do CNJ (www.cnj.jus.br). Esse cadastro pode ser consultado por qualquer pessoa e pode ser utilizado pelas unidades de Gestão de Pessoas de qualquer órgão público.

239. Além do CNCIAI, há outros cadastros para consulta de impedimentos na Administração Pública:

- Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), que são geridos pela CGU e estão disponíveis no site <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.
- Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (Cadicon) e Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (Cadirreg), ambos deste TCU.

240. Observou-se, durante as entrevistas com os responsáveis pelas unidades de Gestão de Pessoas dos órgãos da amostra, o desconhecimento desses cadastros de impedimentos, os quais poderiam ser fonte gratuita de pesquisa sobre os indicados para exercício de FC e CC e de candidatos aprovados em concurso público, antes da posse.

241. Posto isso, entende-se que a probabilidade de ocorrência do risco de investidora em FC e CC de pessoa com impedimentos legais é improvável, visto que há pontos de controle executados por diferentes atores. Cabe esclarecer que não foram realizados testes de verificação da eficácia desses controles. Já as consequências desse risco são fortes, uma vez que acarretam o descumprimento da legislação cabível e fere os princípios da moralidade, da legalidade e da probidade. Portanto, conclui-se que se trata de um risco de nível médio.

IV.5.1. Possíveis ações

242. Para enfrentamento desse risco, pode-se avaliar a possibilidade de inclusão de críticas para identificação de possíveis impedimentos no processo de fiscalização contínua da Sefip. Essa ação de controle apresenta as vantagens de ser periódica e dos indícios serem apresentados aos órgãos

jurisdicionados, para manifestação e correção. Dessa forma, a expectativa de controle é constante, exigindo dos órgãos a adoção de medidas para diminuir a incidência de indícios, seja pela melhoria dos controles internos, seja pelo aprimoramento das bases de dados.

243. Outra medida que pode ser implementada é a divulgação dos cadastros de impedidos existentes aos órgãos da Administração Pública. A partir do conhecimento da existência dessas ferramentas de consulta, espera-se que as unidades de Gestão de Pessoas e de Controle Interno dos órgãos jurisdicionados passem a utilizá-las nos processos de trabalho relacionados à investidura em cargos efetivos, FC e CC.

IV.6. Existência de comissionados cujas atribuições não são de direção, chefia ou assessoramento

244. Conforme já relatado, em grande parte da amostra de 278 organizações parece haver quantidade excessiva de comissionados. Por exemplo, em 65 delas mais da metade dos servidores é titular de FC ou CC, indicando a existência de comissionados cujas atribuições não são de direção, chefia ou assessoramento. Em outras palavras, se há mais servidores comissionados do que não comissionados em determinado órgão, há indício de que comissionados estejam recebendo remuneração adicional para exercerem atribuições típicas de cargo efetivo, sendo que a CF/1988, art. 37, inciso V, define que as FC e os CC destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

245. Cabe ressaltar que o tipo de atribuição de cada FC e CC foi informado pelos órgãos da amostra. No Siape há código específico para diferenciação das atribuições de direção, chefia e assessoramento para os cargos DAS. Já nas bases Extra-Siape, o tipo de atribuição exercida pelo titular foi declarado pelo próprio órgão, conforme layout do ofício de requisição.

246. Corroborando o observado na análise de dados, durante as entrevistas, foi relatado que algumas funções são utilizadas de forma gerencial, para reter pessoal (Peça 240, p. 7, 9, 30, 35 e 49). Nesse contexto, elas serviriam como incentivo para aqueles servidores que exercem trabalhos mais complexos ou executam suas tarefas com maior empenho, situando-se acima da média.

247. Na mesma linha, também algumas FC são destinadas ao rodízio de servidores, para que todos sejam recompensados e estimulados a uma maior produtividade. Essas FC também teriam a finalidade de evitar a perda de servidores para outras unidades organizacionais, em que há maior possibilidade de exercício de uma FC/CC (Peça 240, p. 11).

248. De outro lado, a doutrina conceitua assessoramento como prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias (CAMMAROSANO, 2006, p. 30). Esse auxílio pode ser prestado em diversos níveis, tais como estratégico ou operacional, exercendo uma assessoria direta ou realizando atividades mais complexas que findariam por ajudar na consecução das atividades da unidade.

249. Entende-se que o risco de existir servidores investidos em FC e CC sem atribuições, exclusivamente, de direção, chefia ou assessoramento é provável, pois foi declarada a existência dessa situação nas entrevistas dos próprios órgãos, bem como constatada nas bases de dados analisadas. Já a consequência é fraca, uma vez que a CF/1988 não define o que é assessoramento, dando margem à utilização de definições mais abrangentes por parte das organizações públicas. Dessa forma, classifica-se esse risco como médio.

IV.6.1. Possíveis ações

250. Não se propõe ação específica para tratar desse risco, pois entende-se que, no âmbito da ação proposta no item IV.2.1 (auditoria operacional sobre dimensionamento de CC e FC), já deverão ser analisadas as atribuições desses cargos/funções, bem como a sua necessidade em função dos processos de trabalho dos órgãos.

IV.7. Perda de conhecimento quando há saída de pessoal, independentemente de o profissional ter vínculo ou não com a Administração Pública

251. As mudanças organizacionais, seja por trocas de governo ou de gestão, seja por reestruturação, é um momento de tensão em qualquer órgão, especialmente quando há rupturas

devido a trocas de gestores de nível tático e operacional, que são responsáveis pela implementação de políticas públicas e pelos serviços públicos prestados à população.

252. Independentemente de os profissionais substituídos terem ou não vínculo com a AP, a saída de figuras-chave acarreta a perda de conhecimentos relativos aos processos de trabalho.

253. Além disso, em uma troca de gestão, em que não há requisitos para seleção de titulares de FC e CC, nem políticas de sucessão organizacional, é possível que a troca do corpo técnico comprometa a rotina de trabalho dos órgãos.

254. Nas entrevistas nos três órgãos da amostra, observou-se que em uma mudança de gestão, as alterações concentram-se na Alta Direção (no STJ, são os cargos de CJ-4 e CJ-3) e respectivos cargos diretamente a ela subordinados, como chefias de gabinete (peça 240, p. 5). Foi relatado que não há problemas de continuidade, visto que os demais níveis gerenciais e técnicos são mantidos (peça 240, p. 5 e 15).

255. Para evitar problemas de continuidade e perda de conhecimento, foram relatadas iniciativas pelos órgãos da amostra. O STJ informou que possui manuais e rotinas de trabalhos estabelecidos; que os projetos tendem a ter duração de dois anos, coincidente com o período de gestão; e que monitoram os indicadores de gestão periodicamente (peça 240, p. 10-11 e 15). No MDS, a Secretaria Executiva faz reuniões periódicas com as equipes, para mantê-las informadas e integradas (peça 240, p. 20). No MEC, a Seres procura normatizar e dar publicidade aos atos relativos às suas competências principais (credenciamento de instituições de ensino e autorização de cursos). Por exemplo, os pareceres técnicos são divulgados interna e externamente. Para o público interno, esses pareceres ensinam como são executados os processos de trabalho. Já para o público externo, esses documentos apresentam os critérios de decisão, permitindo que a instituição de ensino interessada se adéque às exigências do MEC (peça 240, p. 33-34).

256. Considerando o tempo médio de permanência em FC e CC, por Poder (figura 17), observa-se que um profissional é titular de FC ou CC por um prazo que pode variar de 2,5 anos a 3 anos no Judiciário e no Executivo-Sipecc. A depender do processo de trabalho, esse período de permanência pode ser curto para aprendizado e domínio da atividade. Ressalte-se que, por vezes, esses profissionais ocupam posições de liderança e supervisão de equipes, que exigem o desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais. Portanto, as estratégias adotadas pelos órgãos da amostra para gestão do conhecimento podem não ser suficientes para minimizar os efeitos da rotatividade de FC e CC.

257. Além disso, a gestão do conhecimento é pouco utilizada pelas instituições do setor público no Brasil. Para Batista (2006) isso acontece porque as práticas de gestão do conhecimento não são gerenciadas de maneira interligada com a finalidade clara de melhorar o desempenho organizacional, sem haver um alinhamento com a missão, a visão de futuro e as estratégias organizacionais.

258. Ante o exposto, entende-se que o risco de perda de conhecimento devido à saída de pessoal é possível, visto que são incipientes as práticas de gestão de conhecimento na Administração Pública Federal. Além disso, não há definição de perfil profissional desejado para FC e CC, nem políticas de sucessão, o que pode dificultar a seleção de novos gestores devidamente qualificados.

259. As consequências desses riscos classificam-se como moderadas, visto que nos órgãos da amostra as mudanças nos cargos de chefia de nível tático e operacional, que efetivamente cuidam das políticas públicas e dos serviços à população, são pontuais. Dessa forma, entende-se que esse risco é médio.

IV.7.1 Possíveis ações

260. Em resposta a esse risco, propõe-se que a Sefip adote medidas para divulgar boas práticas de gestão do conhecimento na APF.

261. Além disso, propõe-se que a Sefip se articule com a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, com vistas a promover em suas diversas unidades técnicas a realização de ações que induzam

as unidades jurisdicionadas a realizarem o mapeamento de processos, visto que onde há processos estruturados a rotatividade de pessoal tem menor impacto na perda de conhecimento.

262. Além disso, o mapeamento de processos contribuirá para a mitigação dos riscos relatados nos itens IV.1 e IV.2, uma vez que o resultado desse mapeamento é um dos principais parâmetros que devem ser utilizados para a definição da força de trabalho (em termos qualitativos e quantitativos) de uma organização.

IV.8. Descumprimento de percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira

263. A CF/1988, art. 37, V, determina que sejam estabelecidos percentuais mínimos de preenchimento de CC por servidores de carreira. Dessa forma, permite-se que profissionais oriundos do mercado atuem na APF, de forma a permitir o intercâmbio de experiências e conhecimentos. Ressalte-se que o mesmo não é válido para FC, visto que devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo.

264. A Carta Ibero-Americana da Função Pública, cabeçalhos 55-56, recomenda que regulamentos definam a provisão de cargos de direção por pessoas provenientes do setor público, bem como a incorporação de gestores oriundos de outros setores, desde que preencham as exigências de qualificação profissional.

265. No Poder Executivo, esse percentual é definido no Decreto 5.497/2005:

Art.1º Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - setenta e cinco por cento dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e

II - cinquenta por cento dos cargos em comissão DAS, nível 4.

§ 2º Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão normatizar, acompanhar e controlar o cumprimento dos percentuais fixados no caput.

§ 3º Enquanto não for implementado sistema informatizado de controle para essa finalidade, a nomeação de não servidores de carreira para os cargos referidos no caput será precedida de consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

266. O controle do percentual de CC sem vínculo com a AP, no Poder Executivo (administração direta, autárquica e fundacional) é feito pelo MP, de forma global, considerando-se o conjunto total de órgãos e entidades, nos termos do Decreto 5.497/2005, art. 1º, § 4º. São emitidos relatórios quinzenais para verificar se esse limite está respeitado.

267. Segundo a Instrução Normativa Segep/MP 2/2010, art. 3º, § 2º, c/c Decreto 5.497/2005, art. 1º, § 3º, a nomeação de servidores sem vínculo com a AP deve ser precedida de consulta ao MP, o qual fará prova de que o percentual de cargos comissionados providos por servidores de carreira no conjunto de órgãos e entidades atende aos percentuais mínimos de 75% para DAS níveis 1, 2, e 3 e de 50% para DAS nível 4.

268. Portanto, observa-se que na administração direta, autárquica e fundacional do Executivo o controle do percentual de ocupantes de CC sem vínculo com a Administração Pública é global. Dessa forma, individualmente, podem existir órgãos cujo percentual de cargos DAS ocupados por servidores de carreira seja inferior aos percentuais mínimos supracitados.

269. No Poder Judiciário, pelo menos 50% dos CC de cada órgão devem ser destinados a servidores efetivos integrantes de seu próprio quadro de pessoal. No caso das FC, cada órgão deve destinar no mínimo 80% delas para serem exercidas por servidores integrantes das carreiras do Poder Judiciário da União. Esses percentuais foram definidos pela Lei 11.416/2006, art. 5º, parágrafos 1º e 7º, os quais são controlados pelos próprios órgãos. A partir da análise dos dados, constatou-se que os tribunais estão atendendo esses limites.

270. O STJ informou que o Sistema de Recursos Humanos (SARH) permite a extração de relatórios com esses percentuais mínimos, cujo acompanhamento é mensal. Esses relatórios estão disponíveis na intranet. O tribunal trata esses percentuais de ocupação como um indicador estratégico de gestão de pessoas, com vistas à valorização dos servidores do órgão (peça 240, p. 4-5).

IV.8.1. Possíveis ações

271. A partir das análises realizadas, constatou-se que é improvável esse risco se concretizar, visto que há controles adequados para seu tratamento tanto no Poder Executivo quanto no Judiciário. Além disso, as consequências são moderadas, dado que eventual descumprimento de percentual mínimo dificilmente seria considerado grave ofensa ao ordenamento jurídico. Desse modo, trata-se de risco baixo, para o qual não são propostas ações.

IV.9 Não utilização de bancos de talentos ou outras fontes institucionais para identificar candidatos

272. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre os profissionais de uma organização, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.), até informações sobre sua vida profissional, tais como formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outras.

273. O armazenamento dessas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção, até identificação de competências para outros fins. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

274. Identificou-se que há restrição nos meios de identificação de possíveis candidatos a uma determinada FC ou CC. Os órgãos da amostra não possuem bancos de talentos ou os subutilizam.

275. A SGP/STJ informou que possui o Banco de Identificação de Talentos (BIT), que está interligado com o sistema de cadastro do servidor, de forma a atualizar automaticamente o BIT, com dados sobre cursos, mudança de lotação, dentre outros. Os servidores também podem atualizar esse banco, contudo a SGP/STJ observa que apenas os interessados em participar de seleções internas atualizam seus dados. O sistema também é utilizado pelos gestores, para realizar pesquisas sobre determinado servidor.

276. A Secretaria de Gestão de Pessoas faz pesquisas nesse banco para identificar potenciais candidatos para vagas de FC e CC, contudo os servidores com potencial muitas vezes não têm interesse na mudança de lotação ou em assumir uma FC ou CC naquele momento (peça 240, p. 7).

277. No MDS, estão estruturando um banco de talentos, que permitirá acesso a informações para auxiliar na identificação de candidatos para FC e CC (peça 240, p. 30).

278. No MEC há um banco de dados para que o servidor atualize o seu currículo, cuja atualização é obrigatória à época da avaliação de desempenho. No entanto, o servidor resiste à uma atualização criteriosa, o que deixa desatualizado o banco, inibindo sua utilização como ferramenta para seleção para CC/FC (peça 240, p. 49).

279. Constatou-se que, ante a inexistência ou a desatualização do banco de talentos, os gestores entrevistados, para selecionar novos titulares de FC e CC, costumam utilizar apenas a rede pessoal de contatos para identificar candidatos dentro ou fora do próprio órgão, o que pode representar um universo muito pequeno de possibilidades (peça 240, p. 19 e 24). No MEC e no MDS, as unidades de gestão de pessoas têm pouca participação no processo de escolha de candidatos, atuando apenas nos procedimentos de nomeação e posse (peça 240, p. 27 e 44).

280. Faz-se necessária, portanto, a adoção de estratégias para permitir a identificação do universo de candidatos disponíveis internamente com o perfil profissional desejado para assumir FC e CC.

281. Ante o exposto, entende-se que esse risco é possível, visto que, mesmo quando foi identificado banco de talentos nos órgãos visitados, ele estava desatualizado. Dessa forma, na maioria dos casos, o universo de candidatos disponíveis fica limitado à rede de contatos do selecionador. Porém, as consequências desse risco são fracas, pois, apesar dessa limitação, ao final

do processo é selecionado um profissional para a FC ou para o CC. Portanto, trata-se de risco classificado como baixo.

IV.9.1. Possíveis ações

282. Tendo em vista que se trata de risco classificado como baixo, não há proposta de ação.

V. CONCLUSÃO

283. O objetivo deste levantamento foi identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança e cargos em comissão, bem assim dar transparência acerca dos quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes concernentes a esses cargos/funções.

284. Foram identificados nove riscos e propostas diversas ações para enfrentá-los, as quais devem ser utilizadas como insumo no planejamento da Sefip para os próximos anos.

285. No caso das auditorias propostas, para seleção de objetos e órgãos a serem auditados, pode-se utilizar dos indicadores elaborados neste levantamento, tais como proporção de comissionados, proporção de comissionados filiados a partidos políticos, proporção de comissionados sem vínculo com a Administração Pública, materialidade do gasto com comissionados, tempo médio de permanência dos comissionados.

286. Ressalte-se que essas informações também podem ser úteis no planejamento de outras unidades técnicas do TCU, e até mesmo de outros órgãos de controle, pois problemas relacionados a pessoal podem impactar diversas áreas e objetivos organizacionais.

287. Para que seja cumprida a parte do objetivo relativa à transparência, sugere-se a disponibilização no portal do TCU dos dados consolidados das 278 organizações da amostra, bem como de cópia deste relatório.

288. Ademais, é importante informar os órgãos governantes superiores e os órgãos visitados neste levantamento sobre os riscos identificados e as demais informações a que o TCU está dando transparência, para que os mesmos também possam decidir como responder a esses riscos.

289. Com isso, os benefícios alcançados por meio deste levantamento serão o maior conhecimento e a maior transparência sobre a realidade das FC e CC na APF, assim como o melhor direcionamento das ações da Sefip e de outros órgãos.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

290. Com base nas análises realizadas neste levantamento, propõe-se:

290.1. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 238 do Regimento Interno do TCU, que considere os resultados deste levantamento no planejamento de suas futuras ações;

290.2. autorizar a disponibilização dos dados consolidados deste levantamento e do presente relatório no portal do TCU, em atenção ao princípio da transparência;

290.3. enviar cópia do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado de cópia deste relatório:

290.3.1. à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

290.3.2. à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República;

290.3.3. à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

290.3.4. à Controladoria-Geral da União;

290.3.5. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;

- 290.3.6. ao Conselho Nacional de Justiça;
 - 290.3.7. ao Conselho Nacional do Ministério Público;
 - 290.3.8. ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
 - 290.3.9. ao Conselho da Justiça Federal;
 - 290.3.10. ao Superior Tribunal de Justiça;
 - 290.3.11. ao Ministério da Educação;
 - 290.3.12. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - 290.3.13. à Casa Civil da Presidência da República.
- 290.4. Arquivar este processo, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) envolvendo 278 unidades jurisdicionadas, com os objetivos de identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança (FC) e cargos em comissão (CC), no âmbito da Administração Pública Federal (APF), assim como de obter e dar transparência às informações acerca de quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outros dados relevantes relacionados a esses cargos/funções.

2. A execução deste levantamento buscou resposta a oito questões relacionadas aos dois principais objetivos: obtenção de informações acerca do atual quadro de ocupação das FC e CC, por meio das questões de 1 a 6, e identificação de critérios e atribuições relacionados ao provimento dessas funções, por intermédio das questões 7 e 8. Eis as questões de auditoria:

- 1) Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos órgãos da APF?
- 2) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos nos diversos órgãos e entidades da APF?
- 3) Qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo nos diversos órgãos e entidades da APF?
- 4) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos nos diversos órgãos e entidades da APF?
- 5) Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos nos diversos órgãos e entidades da APF?
- 6) Por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?
- 7) Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?
- 8) Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?

3. No curso do trabalho, a unidade técnica, para responder as questões de 1 a 6, serviu-se das informações relativas a pessoal constantes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), bem como dos dados obtidos por meio de resposta a ofício de requisição junto às empresas públicas, às sociedades de economia mista, ao Banco Central Brasil (Bacen) e aos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, que não integram o sistema Siape.

4. As respostas às questões 7 e 8, acerca do processo de escolha e investidura dos comissionados, foram obtidas por meio de auditoria **in loco** no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no Ministério da Educação (MEC) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tais órgãos foram escolhidos em função de figurarem com a maior classificação em relação aos critérios definidos pela equipe auditora, a exemplo de percentual e quantidade absoluta de comissionados, FC e CC, entre outros.

5. É digno de nota o registro da equipe auditora (peça 246, p. 14) de que restaram infrutíferas as tentativas de obtenção de informações complementares junto à Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (peças 233 e 236), no papel de Órgão Governante Superior (OGS) das instituições do Poder Judiciário. O setor competente do CNJ deixou de prestar informações quanto aos processos de seleção e indicação de ocupantes de FC e CC no âmbito do Poder Judiciário. As informações que deixaram de ser colhidas, apesar de não comprometerem a qualidade dos trabalhos realizados, poderiam enriquecer o diagnóstico que se apresenta nesta ocasião.

6. A esse respeito, entende este Relator ser adequado dar ciência do ocorrido ao setor competente do CNJ, na medida em que, nos termos dos arts. 42 e 87 da Lei 8.443/1992, deveria a Secretaria-Geral daquele Conselho providenciar ao atendimento de solicitação desta Corte.

7. Vale destacar que, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988, com redação dada pela EC 19/1998, as funções de confiança (FC) são exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos e os cargos em comissão (CC) podem ser ocupados por esse tipo de servidor público e também por profissionais sem vínculo com a administração pública, constituindo, portanto, este último, cargo de livre nomeação e exoneração.

8. Feito essa breve introdução, passo a tecer alguns comentários sobre os principais pontos levantados pela Sefip no presente trabalho.

II

9. Com relação à primeira questão da auditoria, que apura a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos nos diversos órgãos da APF, é de se destacar que a amostra das 278 unidades jurisdicionadas que participaram do levantamento possui um total de 1.120.412 servidores ativos, dos quais 773.814 não ocupantes de FC/CC (69,07%), 285.824 ocupantes de FC (25,51%) e 60.774 de CC (5,42%). Assim, no âmbito dessas organizações, quase 31% dos servidores são ocupantes de FC/CC.

10. Quando se analisa esses números por poder, observa-se que o Poderes Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público da União (MPU), possuem, respectivamente, 79,41%, 55,71% e 44,41% de servidores ocupando FC/CC, valores superiores à média geral, que é de 31%, e aos 26,49% observados no âmbito do Poder Executivo.

11. Os percentuais de CC ocupados por servidores efetivos, seja do quadro do próprio órgão, seja de outros órgãos e entidades, objeto da segunda questão de auditoria, são de, respectivamente, 50,74% e 9,55%. Os outros quase 40% dos CC são ocupados por pessoas sem vínculo com a administração.

12. O detalhamento dessa informação revela que, no âmbito do Poder Legislativo, o percentual de servidores sem vínculo com a administração que ocupam CC é de 97,26%. Já nos Poderes Judiciário e Executivo, a maioria dos servidores que ocupam CC são do próprio quadro, nos percentuais de 83% e 64,45%, respectivamente.

13. Relativamente à terceira questão de auditoria, que trata do percentual de FC/CC ocupados por servidores efetivos do próprio quadro do órgão/entidade, cabe destacar que, em relação ao percentual de ocupantes de FC, do total de 285.824 funções ocupadas, 96%, aproximadamente, são preenchidas por servidores do próprio quadro e 4%, por servidores cedidos de outros órgãos/entidades. Ainda quanto ao percentual de ocupação de FC por servidores do próprio quadro, ele é de 100% no Poder Legislativo e de 97,75% e 89%, respectivamente, nos Poderes Executivo e Judiciário.

14. Os servidores do próprio quadro do órgão/entidade que ocupam CC somam 30.840, de um total de 60.774 CC, o que representa 50,74% do total. No âmbito dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, assim como do MPU, esses percentuais são de 64,45%, 83%, 0,03% e 65,81%, respectivamente. Em relação ao total de 773.814 servidores ativos que não ocupam CC nem FC, 752.387 ou 97,24% são do próprio quadro e 2,76% são cedidos de outros órgãos/entidades.

15. Nesse ponto, chama a atenção o Poder Judiciário, que, do total de servidores não ocupantes de FC nem de CC, 17,54% são de servidores cedidos. Esse valor elevado justifica-se pela grande utilização de servidores cedidos no âmbito da Justiça Eleitoral, nos termos do que lhe garante a legislação eleitoral, a teor do disposto no art. 93 da Lei 8.112/1990.

16. No que se refere aos percentuais de servidores ocupantes de FC/CC, quando comparado ao total de servidores ativos em determinado órgão/entidade, esclarece a Sefip que o Gabinete da Vice-Presidência, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAe) são os órgãos/entidades que possuem os maiores valores das 278 unidades jurisdicionadas que fizeram parte da amostra, todos os três com percentuais superiores a 90%. Entre aqueles com menores valores percentuais, figuram a Amazônia Distribuidora de Energia S/A (AME), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), todos com valores inferiores a 8%.

17. Ainda quanto a esse aspecto, é digno de nota que, dentre os 278 órgãos e entidades analisados, observa-se que 65 têm os percentuais de comissionados FC/CC, quando comparado ao total de servidores ativos, superior a 50% em seus quadros, ou seja, têm mais da metade de seus quadros supostamente exercendo atribuições de direção, chefia ou assessoramento, típicas de FC/CC.

18. No âmbito do Poder Executivo há 22.180 servidores investidos em cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), dos quais 6.572 (29,63%) não têm vínculo com a Administração e 15.608 (70,36%) são servidores do próprio quadro ou cedidos por outros órgãos. O que se observa é que os níveis mais baixos de DAS, 101.1 a 101.3, são ocupados, em sua maior parte, por servidores do próprio quadro, enquanto que os níveis mais elevados, que são em menor quantidade, por pessoal externo às organizações.

19. Com relação ao percentual de cargos comissionados FC/CC, que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos, objeto da quarta questão de auditoria, foi detectado que, do total de 60.774 ocupantes de CC, 8.088 são filiados a partidos políticos, ou seja, 13,30% do total. Esse percentual sobe para 24,5% no âmbito do Poder Legislativo. Acima de 10% ainda encontramos os seguintes tipos de organização: estatais não dependentes (14,84%), fundações (13,69%), instituições de ensino (13,02%) e ministérios (10,67%).

20. No que atine ao total de ocupantes de FC (285.824 servidores), 21.859 estão filiados a partidos políticos, representando 7,65% do total. Esse percentual mostra-se bastante próximo daquele observado entre os servidores não ocupantes de FC/CC e que são filiados a partidos políticos, 8,67%. Esses dois percentuais são, aproximadamente, 60% inferiores ao percentual de ocupantes de CC que estão filiados a partidos políticos.

21. A Fundação Cultural Palmares (FCP), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Senado Federal são os órgãos/entidades que apresentam os maiores percentuais de servidores ocupantes de FC/CC filiados a partidos políticos, respectivamente, com os valores de 27,08%, 26,92% e 23,28%. Por outro lado, os tribunais regionais eleitorais dos estados do Pará, Paraná, Mato Grosso do Sul, Amapá, Pernambuco e Ceará, assim como a CFIAe não possuem servidores ocupantes de FC/CC filiados a partidos.

22. Especificamente em relação à ocupação de DAS no âmbito do Poder Executivo, dos 22.180 cargos em comissão, 2.444, ou 14% desse total, são ocupados por pessoas filiadas a 31 partidos políticos. Desses 2.444, os quatro partidos que possuem a maior quantidade de servidores filiados são o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com, respectivamente, 13,62%, 10,98%, 9,64% e 6,56%.

23. No que se refere à proporção de gastos mensais com a remuneração de servidores ocupantes de FC/CC, quando comparado à remuneração dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, objeto da quinta questão que norteou a presente auditoria, registro que dos R\$ 9,68 bilhões gastos mensalmente com os servidores ativos das 278 organizações parte do levantamento, R\$ 3,47 bilhões, ou 35,83%, são gastos com os servidores comissionados ocupantes FC/CC, sendo 6,77% para os titulares de CC e 29,06% para ocupantes de FC.

24. Dos gastos realizados com os servidores ocupantes de FC/CC, vale destacar que os maiores percentuais encontram-se nos Poderes Legislativo, com 60,93%, e Judiciário, com 56,91%, valores acima da média observada de 35,83%.

25. Relativamente ao tempo em que os servidores passam ocupando cargos comissionados de FC/CC, alvo da sexta questão de auditoria, observa-se, da análise dessas informações por poder, que os menores valores encontram-se no Poder Legislativo, com 273 dias para CC e 692 dias para FC, e no MPU, com 704 dias para CC e 546 dias para FC. Os maiores tempos de permanência foram encontrados nas Forças Armadas (Exe-Mil), sendo de 6,8 anos para CC e 5,8 anos para FC. Nos demais poderes, como Judiciário, Executivo-Estatais (Exe-Dest) e Executivo-Siape (Exe-Sipe), o tempo médio de permanência em FC/CC aproxima-se dos 2,7 anos.

26. O tempo médio de permanência na função de confiança e em cargos em comissão serve, por exemplo, como indicador de perda/manutenção do conhecimento da organização e de qualidade do processo de escolha dos comissionados. A existência de tempos reduzidos, como observado no Poder Legislativo e no MPU, não significa, necessariamente, a existência de cenário negativo nesses órgãos. No caso das Casas Legislativas, por exemplo, considerando que os dados se referem ao mês de julho de 2015 e que o cálculo do tempo médio de permanência considerou apenas o período de exercício dos atuais comissionados, o reduzido tempo de permanência em CC, especialmente, decorreu, provavelmente, do início de nova legislatura em 1º/2/2015, em que grande parte dos parlamentares foram renovados.

27. Quando se analisa por órgão/entidade, a CFIAe, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Comando do Exército são as organizações com maiores tempos de permanência em FC/CC, com, respectivamente, 7,5 anos, 6,21 anos e 6,09 anos. Já a Casa da Moeda do Brasil (CMB), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) apresentaram os menores tempos de permanência em FC/CC, com 43 dias, 46 dias e 61 dias, respectivamente. Consoante salientado pela Sefip, observa-se que mais da metade da amostra das 278 organizações apresentam tempos médios de permanência entre 1,4 a 2,7 anos.

III

28. Com o objetivo de permitir uma comparação mais adequada entre as organizações participantes do presente levantamento, evitando distorções típicas da especificidade organizacional de cada ente participante, a Sefip promoveu a classificação dessas organizações em três grandes grupos: fundações, ministérios e tribunais regionais eleitorais. O intuito foi verificar se, no caso de organizações similares, há uniformidade na estruturação dos quadros de servidores, levando a variações menores em relação à proporção média de servidores investidos em função de confiança e em cargos em comissão.

29. Relativamente ao grupo das fundações, é digno de comparação a situação da Fiocruz, com 5.473 servidores e que apresenta a menor proporção de comissionados FC/CC, com 14,16%, com a do IBGE, com 5.736 servidores e percentual de FC/CC de 46,51%, mais de três vezes superior à Fiocruz. A Fundação Cultural Palmares (FCP), com apenas 73 servidores, apresenta o maior percentual de FC/CC em relação ao total de servidores ativos, no valor de 65,75%.

30. Quanto ao agrupamento relativo aos ministérios, que engloba 30 das 278 organizações, observou-se que o Ministério das Cidades, com 586 servidores, possui percentual de FC/CC de 39,76%, menos da metade daquele observado no Ministério da Pesca e Aquicultura, de 84,71%, e com 497 servidores.

31. Em relação ao conjunto formado apenas pelos tribunais regionais eleitorais, cabe o cotejo das situações do TRE-PE e do TRE-SC. O TRE-PE, com 921 servidores, possui 43% a mais comissionados do que o TRE-SC, que possui 934 servidores. O TRE-RR possui o maior percentual de comissionados FC/CC entre todos os tribunais eleitorais, com índice de quase 70%, valor este superior às médias dos órgãos do Poder Judiciário, TREs e da APF, da ordem de, respectivamente, 52%, 40%, e 34,6%.

32. Essas comparações de entes públicos com estrutura organizacional e quantitativo de servidores similares demonstram que inexistem uma política pública na área de pessoal que permita a orientação e a implementação de medidas que visem a garantir uniformização na utilização de FC/CC em suas estruturas de pessoal.

IV

33. As questões de auditoria de números 7 (está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?) e 8 (os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes) buscaram avaliar os riscos inerentes aos processos de escolha e indicação de ocupantes dos cargos comissionados FC/CC no âmbito da APF.

34. Para tanto, a Sefip, por meio de inspeção **in loco**, promoveu o mapeamento dos processos de trabalho relativo a essa escolha e indicação para cargos comissionados no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação (MEC) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), órgãos selecionados conforme critério apontado no item 4 deste Voto.

35. Nas inspeções, a equipe de fiscalização realizou levantamento dos normativos que estabeleçam as atribuições e as responsabilidades a serem observadas pelos ocupantes dos cargos comissionados FC/CC, bem como os eventuais critérios utilizados na seleção, no âmbito de cada organização, além da definição dos perfis profissionais desejados. Além disso, realizou entrevistas com os principais gestores e dirigentes do STJ, MEC, MDS, Casa Civil e Ministério do Planejamento, esses dois últimos órgãos selecionados em razão de atuarem no processo de distribuição dos cargos comissionados no âmbito do Poder Executivo, além de participarem do processo de investidura desses cargos.

36. Com base nas informações levantadas, no mapeamento dos processos de escolha e indicação de ocupantes para os cargos comissionados, bem como nas entrevistas realizadas, foi elaborada matriz de riscos (peça 242), em que foram identificados nove riscos associados ao objetivo do referido processo, a seguir descritos:

1. investidura em FC e CC de pessoa que não possui os requisitos e as competências necessários;
2. gasto desnecessário com FC e CC;
3. conflito entre interesses públicos e privados dos investidos em FC e CC;
4. investidura em FC e CC de pessoa enquadrada nas hipóteses de nepotismo;
5. investidura em FC e CC de pessoa com impedimentos legais;
6. existência de comissionados cujas atribuições não são de direção, chefia ou assessoramento;
7. descumprimento de percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira;
8. perda de conhecimento quando há saída de pessoal, independentemente de o profissional ter vínculo ou não com a Administração Pública;
9. não utilização de bancos de talentos ou outras fontes institucionais para identificar candidatos.

37. Relativamente ao risco de investidura em FC/CC de pessoa que não possui os requisitos e as competências necessários, manifesto minha concordância com a análise da unidade técnica constante dos itens 171 a 187 de sua instrução de mérito (peça 246), e transcrita no relatório precedente, razão pela qual a incorporo em minhas razões de decidir.

38. Com exceção do Poder Judiciário, cujos requisitos mínimos para seleção e investidura em cargos comissionados estão definidos na Lei 11.416/2006, não foi identificada, nos órgãos visitados pela equipe auditora, a existência de normativo que estabeleça a descrição dos requisitos necessários a serem observados por aqueles que se candidatam a ocupar os cargos comissionados de FC/CC.

39. Nessa esteira, entende a equipe auditora que uma possível ação para mitigar tal risco seria a própria Sefip se articular “com o Congresso Nacional e a Segep/MP para induzir a inclusão, nos normativos que dispõem sobre CC e FC, de exigência de definição de requisitos mínimos de qualificação, a exemplo da Lei 11.416/2006.”

40. Tenho por louvável tal iniciativa na busca da definição normativa dos requisitos mínimos de qualificação para a ocupação dos cargos comissionados. Contudo, deixo de acolhê-la, essencialmente, pelo fato de que a positivação desses requisitos em norma não garante a sua observância. Veja-se o próprio exemplo do STJ que, mesmo transcorridos quase dez anos desde a

edição da mencionada lei, ainda não concluiu a elaboração do regulamento exigido pelos §§ 1º, 6º e 7º do art. 5º da Lei 11.416/2006, o que tem dificultado a fiel observância do referido normativo.

41. Ademais, não vislumbro o TCU atuando diretamente como indutor em eventual processo legislativo que disponha sobre FC/CC relativamente a outras organizações públicas. Percebo, como mais adequado, que esta Corte, em trabalhos futuros e específicos junto aos jurisdicionados, após aprofundar o exame da matéria, avalie a pertinência de recomendar que a definição de requisitos para a assunção de FC/CC seja pautada, preferencialmente, em critérios objetivos capazes de mitigar a subjetividade da escolha, considerando as particularidades da atuação daquela unidade jurisdicionada, bem como que tais critérios sejam divulgados e implementados no âmbito da instituição.

42. Com relação ao risco de gastos desnecessários com FC/CC, anuo às conclusões da Sefip lançadas no relatório precedente. De fato, observa-se disparidade entre os resultados apresentados e a despesa de pessoal entre órgãos com estruturas organizacionais e atribuições similares, mas com elevada diferença entre os percentuais de servidores comissionados.

43. Apenas a título de exemplo, trago os dados comparativos do TRT-20, que possui 37 magistrados e baixou de seu estoque, no ano de 2014, 34.320 processos, com os do TRT-22, que possui 38 magistrados e baixou 42.380 processos no mesmo período. No TRT-20, a produtividade de cada magistrado foi de 928 processos no ano, com um percentual de comissionados de 60,46%. Já no TRT-22, essa produtividade foi de 1.115 processos, com um percentual de comissionados de apenas 37,95%. Comparando, por fim, os gastos totais de pessoal desses dois tribunais em julho de 2015, o TRT-22, o mais produtivo, teve um gasto mensal de R\$ 5,45 milhões, contra um gasto de R\$ 6,79 milhões do TRT-20.

44. Há que se considerar que, em regra, estruturas mais enxutas, com menor quantidade de servidores alocados em cargos de chefia, direção e assessoramento, funções típicas dos cargos comissionados (FC/CC), tendem a ser menos burocráticas e mais efetivas, além de possuírem um custo menor. Tal constatação, contudo, não afasta a interferência de outros fatores que possam explicar a melhor produtividade a um custo menor, como, por exemplo, gestão mais eficiente, adoção de processos de trabalho menos redundantes, entre outros, e que não foram analisados no presente trabalho.

45. Como medida de mitigação desses dois primeiros riscos apontados, sugere a Sefip, na essência, a realização futura de auditorias de natureza operacional com o objetivo de verificar, por amostragem, o percentual de detentores de FC e CC que atendem aos requisitos mínimos identificados como boas práticas, bem como para tratar do dimensionamento de comissionados, proposta da qual diverjo por não vislumbrar eficácia e efetividade em sua adoção. Penso que dotar os processos de escolha de pessoas para a ocupação de FC/CC com base em critérios mais objetivos, conforme já assentado neste voto, tende a mitigar tais riscos.

46. Relativamente ao risco atinente ao conflito de interesses público e privado dos investidos em FC/CC, peço vênias para discordar de parte da análise empreendida pela unidade instrutiva. A meu ver, tal risco é inerente a qualquer função pública, alcançando, inclusive, aqueles detentores de cargos de provimento efetivo, não ficando, portanto, adstrito aos ocupantes de FC/CC.

47. Em que pese tal constatação não desnaturar o achado da equipe de fiscalização em apontar o mencionado risco, que, de fato, existe e deve ser alvo de ações mitigadoras por parte das organizações públicas, não vejo como tais instituições direcionar essas ações exclusivamente para aqueles ocupantes de FC/CC. Como bem exemplificou a Sefip, o Decreto 4.081/2002, que instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, o Decreto 1.171/1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), alcançam todos quantos exercem funções públicas, em sentido amplo, no âmbito de seus escopos de incidência.

48. Nesse sentido, apesar de discordar de parte da análise empreendida pela unidade técnica, acompanho sua conclusão. Dada a complexidade do tema, que envolve um amplo arcabouço legal,

cujas eficácia e efetividade são constantemente objeto de críticas, deixo de propor, nesta oportunidade e ante a falta de estudo mais aprofundado, a adoção de medida mitigadora a respeito.

49. Quanto ao risco relacionado à investidura em FC/CC de pessoa enquadrada nas hipóteses de nepotismo, nos termos do que restou definido pela Sumula Vinculante 13 do STF, é de salientar que os normativos que regem a proibição de tal prática, seja no âmbito do Poder Judiciário (Lei 11.416/2006 e Resolução CNJ 7/2005), seja no âmbito do Poder Executivo (Decretos 7.203/2010 e 6.906/2009), são de difícil implementação, em face tanto da dependência, para identificação desses casos, de declaração própria daquele que incide na proibição, quanto da apresentação de eventual denúncia.

50. Com relação ao risco de investidura em FC/CC de pessoa com impedimentos legais decorrentes de aplicação de sanções penais e administrativas previstas na legislação, as organizações adotam ações pontuais na identificação de servidores sujeitos a essas restrições, consoante informações trazidas pela unidade instrutora.

51. Apesar de existirem cadastros específicos que apontam servidores que foram condenados com base nesses tipos de sanção, como o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIAI), disponível no site do CNJ; Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), geridos pela CGU; Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (Cadicon) e Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (Cadirreg), ambos deste TCU, as entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com os dirigentes das organizações visitadas apontaram desconhecimento acerca da existência desses cadastros de impedimento.

52. Nesse sentido, tenho por apropriada as sugestões da Sefip, para a mitigação dos riscos apontados nos itens 49 e 50 deste Voto, no sentido de avaliar a possibilidade de inclusão de críticas para identificação de possíveis casos de nepotismo e impedimentos legais no processo de fiscalização contínua por ela já implementado, a partir de cruzamentos entre as diversas bases de dados disponíveis, relativos aos jurisdicionados, e a base de dados do sistema CPF ou de outros eventuais sistemas que também possuam dados sobre grau de parentesco ou de sanções penais ou administrativas aplicadas, com a notificação dos eventuais achados às respectivas organizações.

53. Em relação aos demais riscos apontados pela Sefip e que constam dos números 6 a 9 do item 36 deste Voto, acolho, na essência, a análise empreendida pela unidade técnica, bem como as conclusões por ela registradas, razão pela qual as incorporo em minhas razões de decidir.

54. Peço vênias à unidade instrutiva para discordar apenas quanto à sugestão, para fins de mitigação do risco relacionado à perda de conhecimento em função da rotatividade típica da ocupação de FC/CC, de que a Sefip se articule com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) do TCU, com vistas a promover em suas diversas unidades técnicas a realização de ações que induzam as unidades jurisdicionadas a realizarem o mapeamento de processos, visto que, onde há processos estruturados, a rotatividade de pessoal teria menor impacto na perda de conhecimento.

55. Deixo de me alinhar a essa proposta em razão de discordar de eficácia de medida que vise a promover o mapeamento de processo da forma abrangente como a Sefip propõe. De mais a mais, a realização de mapeamento de processo não seria a única medida apta a reduzir o impacto pela perda de conhecimento decorrente da alta rotatividade de servidores em seus respectivos cargos, cabendo a cada organização escolher e adotar a solução que melhor se adéqua à sua realidade.

Ante o exposto, ao concordar na essência com o parecer da unidade instrutiva, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de abril de 2016.



Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1332/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.954/2015-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Levantamento.
3. Interessado: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
4. Órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador) e outros.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) envolvendo 278 unidades jurisdicionadas, com os objetivos de identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança (FC) e cargos em comissão (CC), no âmbito da Administração Pública Federal (APF), assim como de obter e dar transparência às informações acerca de quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outras informações relevantes relativos a esses cargos/funções;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal,

determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 238 do Regimento Interno do TCU, que considere os resultados deste levantamento no planejamento e execução de suas futuras ações de controle em sua área de atuação, observando, em especial, as seguintes diretrizes:

em trabalhos futuros e específicos junto aos jurisdicionados envolvendo o tema relativo à ocupação de FC/CC, após aprofundar o exame da matéria, avalie a pertinência de recomendar ao órgão auditado que a definição de requisitos para a assunção de FC/CC seja pautada, preferencialmente, em critérios objetivos capazes de mitigar a subjetividade da escolha, considerando as particularidades da atuação daquela unidade jurisdicionada, bem como que tais critérios sejam divulgados e implementados no âmbito da instituição;

avaliar a possibilidade de inclusão de críticas para identificação de possíveis casos de nepotismo e impedimentos legais no processo de fiscalização contínua já implementado pela Sefip, a partir de cruzamentos entre as diversas bases de dados disponíveis, relativos aos jurisdicionados, e a base de dados do sistema CPF ou de outros eventuais sistemas que também possuam dados sobre grau de parentesco ou de sanções penais ou administrativas aplicadas, com a notificação dos eventuais achados às respectivas organizações.

autorizar a disponibilização dos dados consolidados deste levantamento no portal do TCU, em atenção ao princípio da transparência;

enviar cópia do inteiro teor deste Acórdão, acompanhado do Voto e Relatório que o fundamentam:

- à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;
- à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República;
- à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- à Controladoria-Geral da União;
- ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;
- ao Conselho Nacional de Justiça;
- ao Conselho Nacional do Ministério Público;

ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
ao Conselho da Justiça Federal;
ao Superior Tribunal de Justiça;
ao Ministério da Educação;
ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
à Casa Civil da Presidência da República.

dar ciência à Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, deixar de atender à solicitação de informações desta Corte de Contas no curso de trabalho de fiscalização atenta ao disposto nos arts. 42 e 87 da Lei 8.443/1992;

autorizar o arquivamento deste processo, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento interno do TCU.

10. Ata nº 18/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/5/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1332-18/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício