



Carta nº 15/2020

Manaus, 01º de outubro de 2020

Prezado Superintendente Adjunto de Operações

I. Grupo de Trabalho

1. O Sindframa, ciente do processo 52710.010721/2018-52, que trata do Acórdão nº 1908/2018 – TCU (0322299), vem, respeitosamente, propor colaboração técnica ao Grupo de Trabalho (GT) (0683176) que está elaborando proposta ao Ministério da Economia, visando a criação do cargo específico de fiscalização de controle de ingresso de mercadorias nacionais nas áreas incentivadas.

II. Acórdão Nº 1908/2018 – TCU: Desvio de função

2. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão Nº 1908/2018 (0322299), assim se pronunciou a respeito da atividade de vistoria de entrada e saída de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus:

“1.8.1. dar ciência à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) de que a realização de atividade de vistoria da entrada e saída de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus, prevista nos arts. 12 e 14 do Decreto 61.244/1967, por servidores da Suframa, à exceção, enquanto não criada carreira específica para a referida atividade, dos servidores ocupantes do cargo de analista técnico-administrativo, **caracteriza desvio de função**, com infração ao princípio da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, ao art. 3º, caput, da Lei 8.112/1990 e à Súmula 378 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).”

3. O Sindframa, representante dos servidores da Suframa, concorda com o posicionamento do TCU e, conforme pode se inferir do texto, há desvio de função quando um servidor de nível médio realiza a atividade de vistoria.

4. Essa caracterização do desvio de função, fundamentada no Acórdão Nº 1908/2018 – TCU, fica mais evidente ainda quando se leva em consideração o Poder de Regulação da Suframa, conforme o Acórdão Nº 2604/2018 – TCU.



III. Acórdão Nº 2604/2018 – TCU: Poder de Regulação

5. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão Nº 2604/2018 – TCU (<https://meapffc.apps.tcu.gov.br/relatorios/311.pdf>), assim definiu o Poder de Regulação:

“7. Além dos recursos financeiros disponíveis para dispêndio das instituições é preciso considerar outro fator que influencia a exposição a fraude e corrupção: **o poder de criar regras ou fiscalizar determinado mercado privado, denominado neste trabalho como Poder de Regulação.**

8. No contexto desta auditoria, esse elemento deve ser entendido como o poder legítimo que as instituições públicas detêm em razão de suas atribuições e prerrogativas legais e que impacta a vida dos cidadãos e as atividades de empresas e setores econômicos por elas regulados. **Para tornar a aferição desse conceito mais precisa, optou-se por considerar como Poder de Regulação as ações associadas à atividade fim do órgão**, excluindo-se a regulamentação de compras, geralmente feita pela área meio das instituições, uma vez que tais regulamentações estão já relacionadas ao Poder Econômico da instituição.

9. De forma análoga à premissa adotada para o Poder Econômico, assumiu-se que, quanto maior o Poder de Regulação de uma organização, maior será sua susceptibilidade a fraude e corrupção, tendo em vista os interesses econômicos vinculados aos mercados por ela regulados. Como nem todas as instituições estudadas neste trabalho possuem tais poderes, o Poder de Regulação foi calculado somente para 72 órgãos/entidades.”

6. Assim, a partir dos dados do Acórdão Nº 2604/2018 – TCU, o Sindframa extraiu a lista das instituições com maior Poder de Regulação (<http://www.sindframa.org/site/wp-content/uploads/2020/03/181209.-TCU.-Relatorio.-Sindframa.pdf>):



Posição	Instituição Federal	Sigla	Poder de Regulação
1 a 2	Banco Central	Bacen	100
1 a 2	Agência Nacional de Aviação Civil	ANAC	100
3 a 4	Agência Nacional de Mineração	ANM	80
3 a 4	Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT	80
5	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocomb.	ANP	79
6	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	ANVISA	75
7 a 8	Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL	73
7 a 8	Agência Nacional de Telecomunicações	ANATEL	73
9	Superintendência da Zona Franca de Manaus	Suframa	70
10	Receita Federal	RFB	67
11 a 13	Controladoria Geral da União	CGU	63
11 a 13	Superintendência Nac. de Previdência Complementar	Previc	63
11 a 13	Comissão Nacional de Energia Nuclear	CNEN	63
14 a 15	Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS	60
14 a 15	Ministério da Educação	MEC	60
16	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	ANTAQ	55
17	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	54
18 a 19	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	50
18 a 19	Agência Nacional do Cinema	Ancine	50
20	Ministério da Saúde	MS	47
21 a 23	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	46
21 a 23	Ministério do Trabalho	MTb	46
21 a 23	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	PGFN	46
24	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunic.	MCTIC	43
25 a 28	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão	MPDG	42
25 a 28	Comissão de Valores Mobiliários	CVM	42
25 a 28	Ministério de Minas e Energias	MME	42
25 a 28	Superintendência de Seguros Privados	Susep	42
29	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	Infraero	38
30	Sec. Espe. de Agricult. Familiar e do Desen. Agrário	SEAD	37
31 a 32	Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	33
31 a 32	Instituto Bras. De Meio Ambi. E dos Recur. Nat. Renov.	IBAMA	33
33 a 35	Ministério dos Direitos Humanos	MDH	30
33 a 35	Ministério do Desenvolvimento Social	MDS	30
33 a 35	Ministério da Cultura	MinC	30
36	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Incra	27
37 a 43	Ministério da Fazenda	MF	25
37 a 43	Ministério das Cidades	MCidade	25



37 a 43	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Iphan	25
37 a 43	Fund. Coordenação de Aperf. de Pessoal de Nível Sup.	Capes	25
37 a 43	Instituto Nac. de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	Inmetro	25
37 a 43	Ministério da Justiça e Segurança Pública	MJSP	25
37 a 43	Departamento Nac. de Infraestrutura de Transportes	DNIT	25
44 a 45	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE	23
44 a 45	Ministério dos Transportes, Portos e Avaliação	MT	23
46	Advocacia Geral da União	AGU	21
47 a 48	Instituto Nacional de Propriedade Industrial	INPI	20
47 a 48	Agência Nacional de Águas	ANA	20
49	Empresa de Pesquisa Energética	EPE	17
50	Ministério do Esporte	ME	15
51 a 53	Ministério do Turismo	MTur	13
51 a 53	Serviço Florestal Brasileiro	SFB	13
51 a 53	Fundação Nacional do Índio	Funai	13
54	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	Dnocs	12
55 a 59	Inst. Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Icmbio	10
55 a 59	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste	Sudene	10
55 a 59	Departamento de Polícia Federal	DPF	10
55 a 59	Departamento de Polícia Rodoviária Federal	DPRF	10
55 a 59	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	Sudam	10
60 a 64	Comando da Marinha	CM	8
60 a 64	Comando da Aeronáutica	Comaer	8
60 a 64	Companhia Nacional de Abastecimento	Conab	8
60 a 64	Ministério do Meio Ambiente	MMA	8
60 a 64	Comando do Exército	CEX	8
65 a 67	Comp. do Desen. Dos Vales do São Fran. e do Paraíba	Codevasf	5
65 a 67	Conselho Nacional de Desen. Científico e Tecnológico	CNPQ	5
65 a 67	Fundação Oswaldo Cruz	Fiocruz	5
68	Ministério da Integração Nacional	MI	3
69 a 72	Empresa Brasil de Comunicação S.A.	EBC	02
69 a 72	Ministério da Defesa	MD	02
69 a 72	Valec: Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	Valec	02
69 a 72	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Embrapa	02

Tabela 1. Fonte: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/#>

7. Diante do exposto na Tabela 1, percebe-se que o Poder de Regulação da Suframa é de 70 pontos, sendo o 9º maior dentre 72 instituições avaliadas, à frente de instituições com a Receita Federal, Controladoria Geral da União, Ministério da Fazenda, dentre outros. Logo se vê que a responsabilidade que recai sobre os ombros dos servidores da Suframa é alta e, muitas vezes, tal responsabilidade não é reconhecida.



IV. Constituição Federal: padrões remuneratórios

8. A Constituição Federal (CF) assim trata sobre a fixação de padrões de remuneração de cada carreira dos servidores públicos:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos. “

9. Como pode ser observado, a responsabilidade e a complexidade são fatores primordiais na valoração da remuneração de uma carreira pública. Logo, como a Suframa tem um Poder de Regulação de 70 pontos (o nono maior do Brasil), é de se esperar que os seus servidores tenham uma remuneração que faça jus a tamanha responsabilidade e complexidade.

V. Poder de Regulação (Responsabilidade e Complexidade) X Remuneração

10. Assim, para fazer valer o que está escrito no art. 39 da CF, o Sindframa selecionou seis carreiras conceituadas na esfera federal e comparou: (a) o Poder de Regulação, (b) a remuneração dos servidores de nível superior e (c) a remuneração dos servidores do nível médio.

11. As carreiras selecionadas foram as das seguintes instituições: Banco Central do Brasil, Agências Reguladoras (todas), Suframa, Receita Federal, Controladoria Geral da União (CGU) e Procuradoria da Fazenda.

a) Poder de Regulação

12. Conforme a Tabela 1, o Poder de Regulação das instituições é, em ordem decrescente, o seguinte: 1º Banco Central (100), 2º Suframa (70), 3º Agências Reguladoras (67), 4º Receita Federal (67), 5º CGU (63) e 6º Procuradoria Federal (46).

13. O valor de 67 pontos atribuído às Agências Reguladoras se refere-se à média de todas as agências: ANAC, ANM, ANTT, ANP, Anvisa, Aneel, Anatel, ANS, Antaq, Ancine e ANA.

Avenida Governador Danilo de Matos Areosa, Nº 100

CEP: 69075-351 - Distrito Industrial - Manaus - AM

CNPJ: 63.693.675/0001-83

www.sindframa.org



#	Instituição	Poder de Regulação
1º	Banco Central	100
2º	Suframa	70
3º	Agência Reguladora	67
4º	Receita Federal	67
5º	CGU	63
6º	Procuradoria Federal	46

Tabela 2. Fonte: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/#>

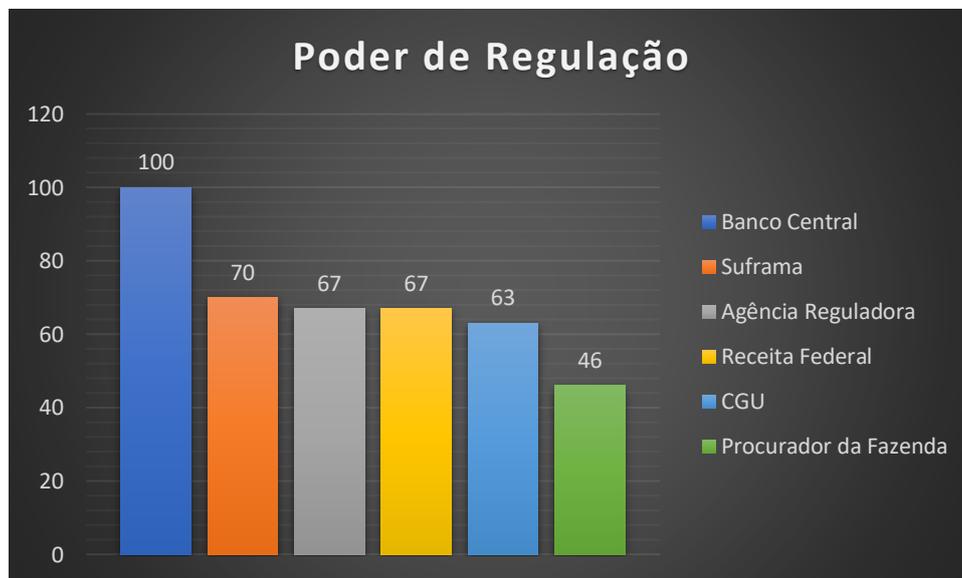


Figura 1. Fonte: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/#>

b) Remuneração: nível superior

14. Com o ranking do Poder de Regulação definido (Figura 1), vamos agora à remuneração, para conferirmos se a Constituição Federal está sendo respeitada, ou seja, há equilíbrio na relação Poder de Remuneração + Remuneração?

15. Para tanto, as remunerações do pessoal de nível superior do início e do final de cada uma das seis carreiras foram retiradas da “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios”, do Ministério da Economia (<https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>), o que



pode ser conferido na Tabela 3 (abaixo). A título de informação, a carreira usada para representar a Receita Federal foi a de Auditor Federal.

Nível Superior	Início de carreira	Final de carreira
Banco Central	R\$ 19.197,06	R\$ 27.369,67
Suframa	R\$ 9.685,83	R\$ 15.986,16
Agência Reguladora	R\$ 13.807,57	R\$ 19.564,36
Receita Federal	R\$ 21.029,09	R\$ 30.303,62
CGU	R\$ 19.197,06	R\$ 27.369,67
Procurador da Fazenda	R\$ 21.014,49	R\$ 27.303,70

Tabela 3. Fonte: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>

16. Ademais, a título de ilustração, vê-se na Figura 2 (abaixo) apenas a remuneração inicial de cada uma das seis carreiras:

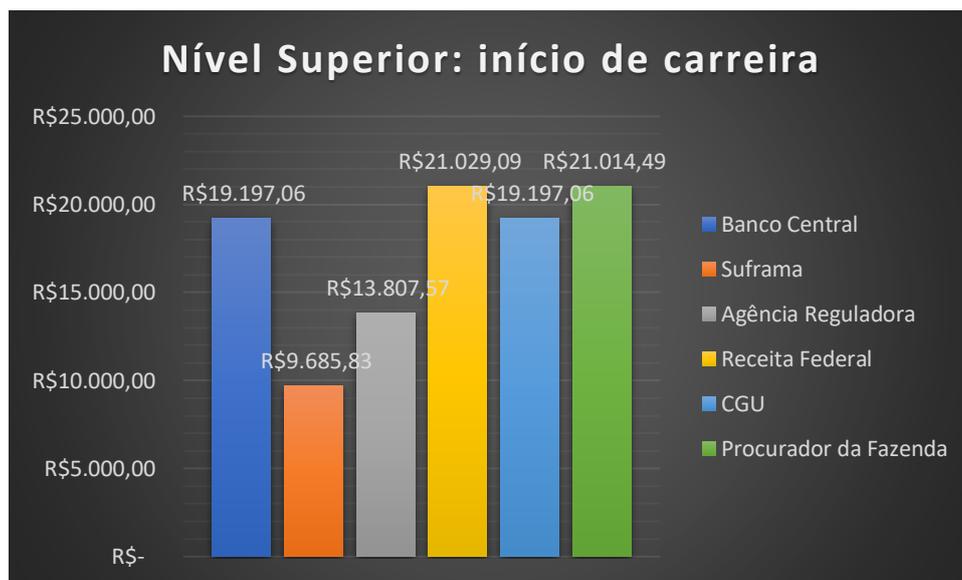


Figura 2. Fonte: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>

17. Assim, se levarmos em consideração as premissas da Constituição e o Poder de Regulação de cada instituição (Figura 1), vê-se, facilmente, que a remuneração dos servidores de nível superior da Suframa está muito aquém da sua responsabilidade.



c) Remuneração: nível médio

18. Com a análise do pessoal de nível superior das 6 carreiras realizadas, trataremos agora dos dados do pessoal de nível médio, a fim de verificarmos se os preceitos constitucionais estão sendo respeitados.

19. Para tanto, as remunerações do início e do final de cada uma das seis carreiras foram retiradas da “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios”, do Ministério da Economia (<https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>), o que pode ser conferido na Tabela 4 (abaixo).

20. A título de informação, apesar de o presente tópico tratar do pessoal de nível médio, a carreira utilizada para representar a Receita Federal foi a de Analista, que é de nível superior. Além disso, não há dados para o nível médio da carreira de Procurador Federal.

Nível Médio	Início de carreira	Final de carreira
Banco Central	R\$ 7.283,31	R\$ 12.514,58
Suframa	R\$ 4.836,80	R\$ 6.979,62
Agência Reguladora	R\$ 7.016,67	R\$ 10.147,08
Receita Federal	R\$ 11.684,39	R\$ 18.076,05
CGU	R\$ 7.283,31	R\$ 12.514,58
Procurador da Fazenda	R\$ -	R\$ -

Tabela 4. Fonte: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>

21. Ademais, na Figura 3 (abaixo) temos apenas a remuneração inicial das carreiras:

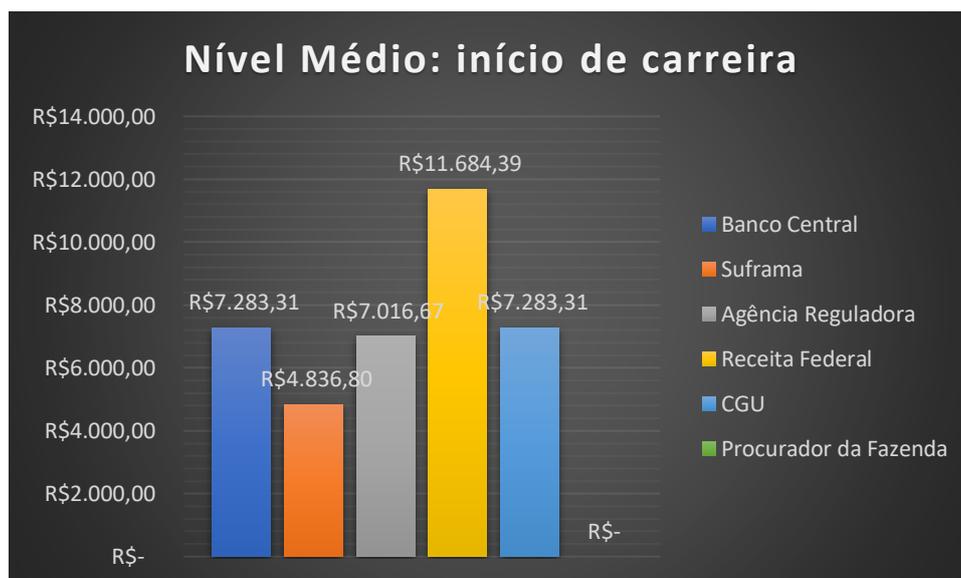


Figura 3. Fonte: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>



22. Dessa forma, vê-se, mais uma vez (tal como ocorreu na análise do nível superior), que, apesar de a Suframa ter um Poder de Regulação de 70 pontos (Tabela 1), a remuneração do seu pessoal de nível médio é menor do que a das instituições que têm Poder de Regulação semelhante.

23. Esse cenário, no entanto, merece mais um destaque: muitos servidores de nível médio da Suframa, principalmente (mas não exclusivamente) nas unidades regionais (AC, AP, AM, RO e RR) fazem atividades de servidores de nível superior. Assim, tal fenômeno comprova, indubitavelmente, que há desvio de função na Suframa, conforme preceitua o Acórdão nº 1908/2018 – TCU.

VI. Carreira de Estado: Fonacate

24. Consoante o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), uma carreira de estado é (<https://fonacate.org.br/o-fonacate/sobre/>):

“As **Carreiras Típicas de Estado** são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e **responsabilidade**. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso II, da Lei nº 11.079, de 2004. As carreiras típicas de Estado são relacionadas às atividades de Fiscalização Agrária, Agropecuária, Tributação e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, **Regulação**, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público.”

25. Vejamos o que está redigido no artigo 246 da Constituição Federal:

“Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

26. Agora, vejamos o está escrito no artigo 4º, inciso II, da Lei nº 11.079, de 2004:

“Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

...



III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;"

27. Assim, uma vez que a regulação é uma das atividades relacionadas às carreiras típicas de estado e uma vez que a Suframa é a instituição que possui o nono maior Poder de Regulação, conforme o TCU, **conclui-se, facilmente, que a carreira dos servidores da Suframa deveria ser (e receber) tal como as outras carreiras típicas de estado**: Banco Central, Agência Reguladora, Receita Federal, CGU, Procuradoria Federal, etc.

28. A título de informação, para saber todas as carreiras que compõem a Fonacate, acesse o link: <https://fonacate.org.br/o-fonacate/entidades/>



VII. Conclusão: Proposta do Sindframa

29. Uma vez comprovado:

a) Que há desvio de função quando os servidores do nível médio da Suframa fazem a atividade de vistoria: Acórdão nº 1908/2018 – TCU;

b) Que a Suframa possui o nono (dentre 72 instituições) maior Poder de Regulação: Acórdão Nº 2604/2018 – TCU;

c) Que a Constituição Federal assegura que a remuneração dos servidores tem de ser compatível com a responsabilidade e a complexidade do cargo;

d) Que a remuneração dos servidores da Suframa de nível superior é inferior à remuneração das demais instituições que detêm Poder de Regulação similar ao da Suframa. Tal desequilíbrio é facilmente notado na imagem abaixo (Figura 4):

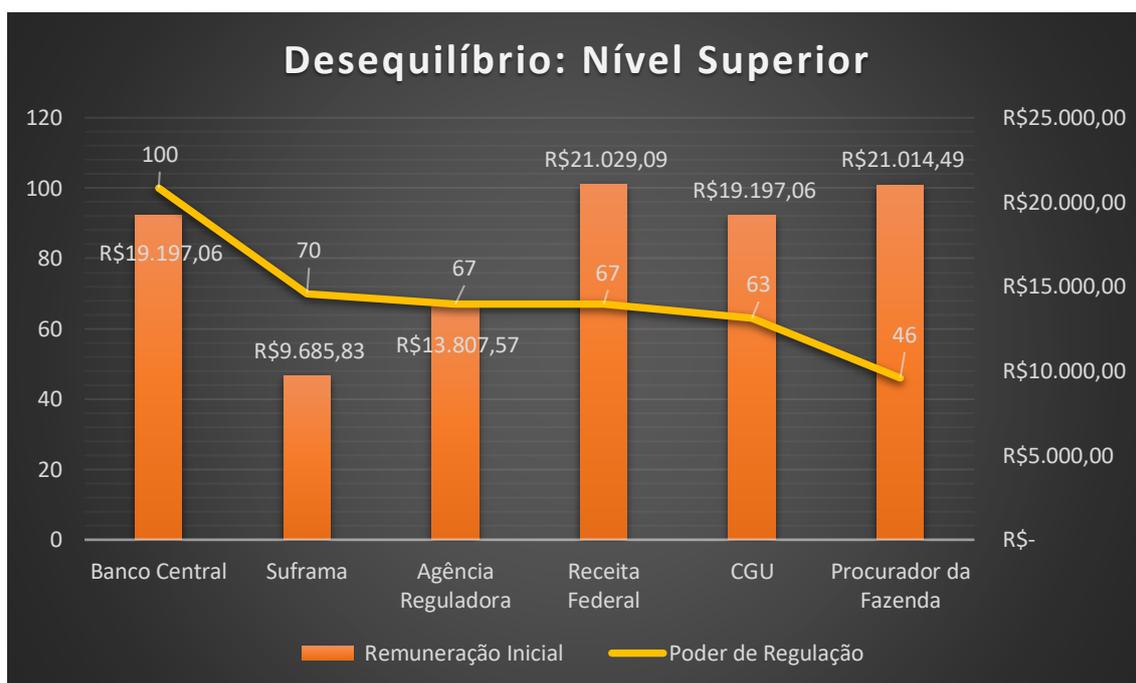


Figura 4. Fontes: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/#> -e- <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>



e) Que a remuneração dos servidores da Suframa de nível médio é inferior à remuneração das demais instituições que detêm Poder de Regulação similar ao da Suframa. Tal desequilíbrio é facilmente percebido na imagem abaixo (Figura 5):

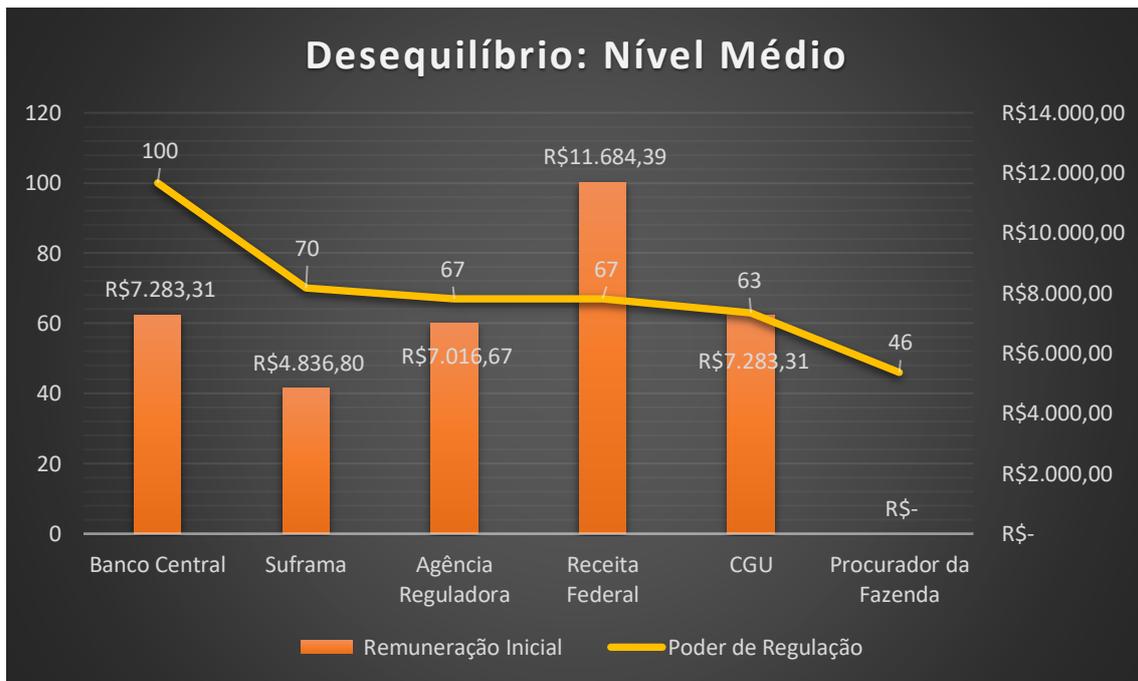


Figura 5. Fontes: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/#> -e- <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>

f) Que o Poder de Regulação é uma das atividades das carreiras típicas de estado.

30. Uma vez que o Poder de Regulação é altíssimo, e nele estão incluídas todas (e não apenas a vistoria) as atividades da Suframa: gestão de incentivos fiscais, fiscalização de verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento, fiscalização de convênio, gestão de políticas públicas, fiscalização de convênios, preparação de estudos econômicos, dentre outras.

31. Isto é: não adianta resolvermos somente a questão do desvio de função dos servidores do nível médio (que, na visão do Sindframa, estes deveriam receber melhor, uma vez que, muitas vezes, fazem a mesmíssima atividade que os analistas técnicos administrativos), pois todas as atividades da Suframa listadas no parágrafo anterior estão sendo remuneradas aquém da sua complexidade e responsabilidade. Basta checarmos as Tabelas 1, 2, 3 e 4.

32. Assim, o Sindframa sugere ao Grupo de Trabalho (GT) (0683176) que a alternativa para corrigir as distorções quanto à remuneração, que hoje não condiz com o elevado Poder de Regulação que a autarquia possui, conforme dados do TCU, seria a melhoria significativa tanto da GDSuframa, quanto da Gratificação por Qualificação (GQ).



33. Para tanto, faz-se necessária a elaboração de duas minutas de projetos de lei: uma para a GQ e outra para a GDSuframa.

34. A minuta de projeto de lei da GQ já existe, e está no processo (52710.006840/2018-19). Já a minuta de projeto de lei da GDSuframa ainda não existe, por isso deve ser criada.

35. Destacamos que, para lograr êxito, as duas minutas de lei sejam distintas, de modo que, caso exista a negativa de uma (o que iria contra os dados técnico apresentados nesta Carta 15), não inviabilize a outra.

36. Desse modo, essas duas medidas permitiriam a equiparação da remuneração da Suframa a uma dessas carreiras:

a) **Auditoria Federal:** Auditor-Fiscal Federal, Analista-Tributário Federal (páginas 112 a 116: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>)

b) **Grupo Gestão:** Analista de Comércio Exterior, Auditor Federal de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamentais, Técnico Federal de Finanças e Controle e Técnico de Planejamento e Orçamento (páginas 60 a 62: <https://static.poder360.com.br/2019/07/tabela-de-remuneracao-dos-servidores.pdf>)

37. A minuta de projeto de lei da GDSuframa pode ser preparada desde já, e o Sindframa se dispõem a ajudar nessa tarefa.

Atenciosamente,

Sindframa.