

O SUBSÍDIO COMO FORMA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

Diagnóstico e Perspectivas

Um novo tempo, uma nova ANER!



Associação Nacional dos Servidores Efetivos
das Agências Reguladoras Federais

SUMÁRIO

NOTA TÉCNICA N. 002/2010.....	2
1.REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS	3
2. AS CARREIRAS DE CONTROLE, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.....	5
3. REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO	9
4. ATRIBUIÇÕES DAS CARREIRAS DE ESTADO	13
5. REMUNERAÇÃO DAS CARREIRAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	16
6. ASPECTO REMUNERATÓRIO.	18



NOTA TÉCNICA N. 002/2010

**Projeto de Fortalecimento Institucional da Regulação para o
Crescimento Econômico e Justiça Social no Brasil.**

**BRASÍLIA
- Fevereiro, 2010 -**

1. REGULACÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS

A Regulação é uma atividade exclusiva de Estado e, portanto, indelegável, encontra uma definição em documento de lavra da Casa Civil da Presidência da República¹, nos termos seguintes.

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos-consumidores e os diferentes órgãos do governo se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal.

É inequívoco extrair desta definição o caráter de atividade exclusiva de Estado que reveste a atividade de regulação. Não obstante, podemos extrair confirmação adicional desta propriedade do referido relatório da Casa Civil.

A ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos. A regulação pode ser genérica, aplicando-se à economia ou sociedade como um todo, ou setorial.

A regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de traços de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado. Podemos relacionar algumas justificativas para a Regulação, principalmente seu cunho econômico.

1. Maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico (e.g., monopólio ou oligopólio);
2. Maximização da eficiência naqueles mercados onde as barreiras à entrada são significativas;
3. Existência de falhas de mercado relacionadas com as externalidades;
4. Correção de assimetrias de informação e poder;
5. Intervenção para facilitar a transição para regimes de mercado, assim como a insuficiente provisão de bens públicos, e.g., onde há necessidade de promoção da universalização do acesso aos serviços;
6. Setores onde se faça necessário o monitoramento dos preços praticados;
7. Assegurar que o resultado da interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente, tendo como resultado adequados níveis de quantidade, qualidade e preço.

A regulação econômica pode ter uma tarefa adicional: ela pode ser um veículo indutor da criação das próprias condições de mercado em circunstâncias em que elas não existem. Quanto a este ponto, é de se reter a idéia de que regulação não é somente uma etapa anterior ao alcance de níveis satisfatórios de concorrência. A regulação estimula a concorrência e procura mimetizar mercados para minimizar suas deficiências, mas deve ainda desempenhar a importante tarefa institucional de, por vezes, criar e organizar esses mercados, bem como em seu interior promover redistribuições equânimes.

¹ BRASIL. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial Câmara de Infraestrutura – Câmara de Política Econômica. Brasília: Presidência da República, 2003.

No Brasil, a atividade exclusiva de Estado da Regulação emana, sem controvérsia, da própria Constituição².

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Além disto, tramitam no Congresso Nacional algumas Propostas de Emenda à Constituição apresentando como objeto principal, a Regulação. Neste sentido, podemos apresentar alguns elementos da exposição de motivos da PEC n. 81³, já aprovada em primeiro turno no Senado Federal, que pretende incluir por meio do art. 175-A, os princípios da atividade regulatória.

(...) as agências reguladoras foram criadas e instaladas com vistas a conferir, no ambiente nacional, as condições de estabilidade, previsibilidade e regulamentação ideais ao fomento da atividade privada, compondo, num quadro de fina arquitetura jurídico-institucional, os ideais empresariais, estatais, estratégicos e dos consumidores.
 (...) Estamos propondo a constitucionalização de princípios da atividade das agências reguladoras, como forma de inspirar e dirigir o tratamento institucional das agências e agir como fundamento de validade da legislação infraconstitucional, primária e secundária, a elas relativas.

Verifica-se que o reconhecimento da importância da atividade regulatória abrange de um lado a outro do espectro político, como evidenciado na autoria da proposta mencionada acima e na PEC n. 71⁴, esta com o fito de salvaguardar a necessária autonomia às entidades reguladoras para o perfeito exercício de suas funções. Observemos alguns apontamentos retirados da exposição de motivos desta proposta.

As regras de funcionamento das agências reguladoras, entidades típicas de Estado, precisam ser aperfeiçoadas, tanto para preservar sua autonomia e independência, imprescindíveis ao seu bom funcionamento, quanto para suprir lacunas e corrigir problemas evidenciados ao longo dessa primeira década de experiência. Da mesma forma, se a atividade reguladora das agências é inerente à execução das políticas públicas a elas confiadas, nada mais adequado que elas, como órgãos de Estado, sejam submetidas à avaliação de desempenho pelo Senado Federal.

As Agências Reguladoras Federais integram a Administração Pública Federal Indireta, criadas a partir de 1996, conforme os dados no quadro a seguir.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988. Acesso em 30/09/2009. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>.

³ JEREISSATI, Tasso. **Proposta de Emenda à Constituição n. 81 de 2003**. Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 30/09/2009

⁴ AMARAL, Delcídio. **Proposta de Emenda à Constituição n. 71 de 2007**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 30/09/2009.

As Agências Reguladoras Federais brasileiras.

Agência Nacional	Lei	Ministério
de Energia Elétrica	n. 9.427, de 26/12/1996	Minas e Energia
do Petróleo	n. 9.478, de 06/08/1997	
de Telecomunicações	n. 9.472, de 16/07/1997	Comunicações
de Vigilância Sanitária	n. 9.782, de 26/01/1999	Saúde
de Saúde Suplementar	n. 9.961, de 28/01/2000	
de Águas	n. 9.984, de 17/07/2000	Meio Ambiente
de Transportes Aquaviários	n. 10.233, de 05/06/2001	Transportes
de Transportes Terrestres		
de Aviação Civil	n. 11.262, de 26/04/2006	Defesa
de Cinema	n. 2.228, de 06/09/2001 ^(a)	Casa Civil

^(a)medida provisória

2. AS CARREIRAS DE CONTROLE, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

No presente documento, identificamos como “Carreira Regulatória”, o conjunto de carreiras e cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal das Agências Reguladoras Federais, criados pelas Leis n. 10.768/2003 (da Agência Nacional de Águas) e n. 10.871/2004 (carreiras e cargos das demais 9 agências reguladoras).

Impende salientar que se trata de categoria funcional diferenciada regida pelos estatutos próprios mencionados, integrada pelos cargos de Analista e Técnico Administrativo, Especialista e Técnico em Regulação. Os cargos de Especialista (12 cargos em 12 carreiras distintas) e Técnico em Regulação (8 cargos em 8 carreiras distintas), cada qual com sua especialidade e vinculação à respectiva agência reguladora, são aqui tratados de forma genérica como se fossem um único cargo, por motivo de simplificação.

REGULAÇÃO: área de Fiscalização, Regulação e Controle setorial.	REGULAÇÃO: área de gestão administrativa, financeira, planejamento estratégico e T.I.
ESPECIALISTAS EM REGULAÇÃO	ANALISTAS ADMINISTRATIVOS
TÉCNICOS EM REGULAÇÃO	TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS

Abordando especificamente carreiras da Administração Pública, Nicolini⁵ traz a diferenciação entre carreiras em sentido amplo e o que atualmente se convencionou designar como ‘Carreiras de Estado’.

⁵ NICOLINI, A..M. **Aprendendo a Governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de estado.** Salvador: UFBA, 2007.

Com relação às carreiras, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconiza que elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais, inclusive do núcleo estratégico (Presidência da República, 1995, p.42).

Ao identificar os componentes do Núcleo de Atividades Exclusivas, aquelas que só o Estado pode realizar, são facilmente identificáveis atribuições que podem ser encontradas nas agências reguladoras federais e suas carreiras⁶.

No âmbito do Plano Diretor, o Núcleo de Atividades Exclusivas corresponde àquele onde serão prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nesse setor é exercido o “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA, as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.

A classificação das funções estatais é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções stricto sensu são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.

O mesmo documento de onde se extraíram os trechos anteriores também apresenta um detalhamento maior em relação às carreiras e funções exclusivas de Estado, enumerando-as de forma mais sistemática, independente de existir naquele momento carreira correspondente ou não.

Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito dos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como a função fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista; a função auditoria-controle interno; a função segurança; a função polícia administrativa (inspeção sanitária, agropecuária, polícia do meio ambiente); a função planejamento / formulação / implementação de políticas públicas / gestão governamental; a função regulação / fiscalização de mercados; a função jurídica/advocacia e defensoria pública; a função legislativa; a função judicial.

Em descompasso com a criação de uma série de agências reguladoras desde 1996, apenas em 2000 o então Governo Federal decidiu enviar ao Congresso o Projeto de Lei n. 2.549/2000 para disciplinar os quadros de pessoal efetivo destas entidades.

O que se esperava fosse ser a resolução de um problema, mostrou-se na verdade um imbróglio ainda maior, uma vez que o referido projeto previu que as atribuições de Estado das agências reguladoras seriam exercidas por empregados públicos, mediante mero vínculo contratual regido pela CLT. Inúmeros partidos, durante a tramitação da proposta, buscaram apresentar emendas com objetivo de sanar tal impropriedade administrativa⁷. Destacamos alguns exemplos.

⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos. **Critérios para definição das atividades exclusivas de estado e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Partido dos Trabalhadores – Liderança da Bancada, 1999. Disponível em <http://www.fonacate.org.br/fn/index.php?h_pg=downloads&bin=files&act=view&id_file=9>. Acesso em 30/09/2009.

⁷ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: 26/04/2000. p.347 e seguintes.

VI - Analista e Técnico de Suporte à Regulação e Fiscalização de Atividades Econômicas, Produtos e serviços Públicos, composta por cargos de nível superior de Analista de Suporte à Regulação e Fiscalização, com atribuições voltadas às atividades de suporte técnico especializado vinculadas às funções exclusivas de Estado a cargo das Agências Reguladoras, e por cargos de nível intermediário de Técnico de Suporte à Regulação e Fiscalização, com atribuições voltadas às atividades especializadas de nível intermediário relacionadas com o apoio técnico, logístico e administrativo às funções exclusivas de Estado a cargo das Agências Reguladoras.

Em consonância com a previsão acima para os cargos da área de gestão e planejamento administrativo, financeiro e orçamentário (características essenciais da autonomia das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras), outra emenda igualmente qualificou os servidores dos cargos da área finalística (controle, regulação e fiscalização) conforme abaixo.

Art. 2º
 § 1º. Desenvolvem atividades exclusivas de Estado, no âmbito das Agências Reguladoras, os servidores integrantes das carreiras de Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, Especialista em Regulação e Fiscalização de Recursos Energéticos, Especialista em Regulação e Fiscalização de Combustíveis e Derivados de Petróleo, Especialista em Regulação e Fiscalização de Medicamentos e Insumos Sanitários, Especialista em Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar, Analista e Técnico de Suporte à Regulação e Fiscalização de Atividades Econômicas, Produtos e Serviços Públicos e Procurador, para efeitos do art. 247 da Constituição Federal.

Não obstante as oportunas contribuições, estas não foram incorporadas ao texto final publicado com Lei n. 9986 de 2000, mantendo-se a imperfeição de possibilitar o uso de empregos públicos para o exercício de atividades exclusivas de Estado.

Inconformado com este arranjo institucional impróprio para as Agências Reguladoras, Partido dos Trabalhadores (PT) ingressou junto ao Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucionalidade⁸, sob nº 2.310, já em 29 de agosto de 2000, questionando o emprego do regime CLT. Reproduzimos aqui um argumento essencial.

Ou seja, o que estabelece o art. 247 da Lei Maior é que não basta ao servidor que desenvolve atividades exclusivas de Estado ser estável. Submeter os servidores das agências reguladoras a regime celetista, em que sequer há a garantia da estabilidade (exclusiva de ocupantes de cargos públicos) seria uma forma de burlar o texto constitucional, na medida em que se deferiria a servidor que exerce atividade exclusiva de Estado ainda menos garantias do que gozam outros servidores.

Adiante, segue a argumentação, novamente reforçando o caráter exclusivo de estado das atividades que deveriam ser desempenhadas pelos servidores das agências reguladoras.

Para que se tenha o alcance desse dispositivo, além dos interesses corporativos, que nem por isso se despem de legitimidade, a pauta de razoabilidade necessária a definição do que é atividade exclusiva do Estado deve levar em conta a própria Constituição, o papel do Estado e sua organização administrativa, que é o que define a criação e existência de cargos públicos. No entanto, a Lei ora impugnada, em seu artigo 1º, ignorou completamente a sofisticação dos conceitos aplicáveis, desconsiderando a natureza das atividades a ser exercida pelos ocupantes de “empregos” de Regulador, de Procurador, de Analista de Suporte a Regulação, de Técnico em Regulação e de Técnico de Suporte à Regulação, elencados no art. 2º da Lei no 9.986, e decorrentes do próprio “caput” do art. 174 da CF, como se tais cargos não estivessem diretamente vinculados ao exercício de

⁸ Partido dos Trabalhadores. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2310**. Brasília, 2000. Acesso em 27/11/2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/fazerDownload.asp?classe=ADI&processo=2310>

atividades exclusivas de Estado na área de regulação econômica e de serviços públicos.

Seguindo pela mesma seara, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) também levantou-se contra a possibilidade do exercício de atividades exclusivas de Estado por meio de vínculos contratuais (legislação CLT), apresentando ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.315/2000⁹. Na petição inicial, são inúmeras as referências caracterizando a importância das atividades a serem exercidas pelos, então, futuros servidores efetivos das agências reguladoras. Vejamos uma seleção deles.

Todas as agências [reguladoras] criadas por lei até hoje são autarquias especiais, ou seja, desempenham, com autonomia administrativa e financeira, atribuições inerentes à atuação do Estado. Fazem parte do núcleo central da administração pública, juntamente com a administração direta.

Não interessa ao Estado que atribuições da magnitude das elencadas anteriormente, que afetam a qualidade, eficiência, efetividade e a própria continuidade dos serviços públicos sejam desempenhadas por empregados que possuam meros vínculos contratuais com a administração pública.

Não há dúvidas que as agências reguladoras prestam serviços públicos. E mais. Desempenham, conforme visto anteriormente, atividades exclusivas de Estado, logo, sua relação com aquelas pessoas que vão exercer suas atribuições há de ser a relação estatutária e não a trabalhista, típica do setor privado ou de quando o Estado explora atividade econômica, ex-vi do art. 173 da Carta Magna, e, em especial, do inciso II de seu § 1º.

Neste sentido, o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial (Casa Civil, 2003) fez o devido destaque no tocante à situação da carreira necessária às atividades de regulação. Especial destaque foi dado ao fato da inconstitucionalidade de qualquer tipo de aproveitamento de servidores públicos nos novos cargos a serem criados (o que caracterizaria o provimento derivado, em burla ao princípio do concurso público).

No caso de criação de carreira para o núcleo dos cargos, dever-se-ão ser criados cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990.

Identificados o quantitativo necessário, as atribuições e denominação dos cargos, deverão ser alocados recursos orçamentários e estabelecido cronograma para realização de concursos públicos e preenchimento dos referidos cargos. O ingresso nessas carreiras deverá dar-se exclusivamente mediante concurso, posto que se trata de quadros novos, inexistentes no serviço público federal. Os servidores de carreira das agências reguladoras devem ter remuneração fixada nos mesmos níveis das demais carreiras típicas de Estado já constituídas.

Em 23 de dezembro de 2003, através da Exposição de Motivos Interministerial n. 412, de lavra do Ministério do Planejamento e Casa Civil, é encaminhada ao congresso nacional medida provisória que receberia o registro n. 155/2003, nestes termos:

2. O encaminhamento da referida Medida Provisória se justifica para permitir a estruturação dos Quadros de Pessoal das Autarquias Especiais denominadas Agências Reguladoras, mediante a criação de cargos de provimento efetivo próprios, em substituição aos empregos públicos previstos quando de sua instituição. A criação destes cargos efetivos regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 se faz necessária em razão de medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, desde dezembro de 2000, em decorrência do ajuizamento da Ação Direta de

⁹ Partido Trabalhista Brasileiro. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.315. Brasília, 2000. Acesso em 27/11/2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=186523&tipo=TP&descricao=ADI%2F2315>

Inconstitucionalidade - ADIN - nº 2.310, de 2000, na qual são questionados dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que "Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências", com base no entendimento de que o exercício da função de regulação e fiscalização, inerente à atividade precípua do Estado, pressupõe prerrogativas não previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, regime que regeria as relações jurídicas entre as Agências Reguladoras e seus futuros empregados.

Estando, portanto, claramente caracterizado que as atividades exercidas pelos **Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais** são exclusivas de Estado, aderidas de forma irreversível ao Núcleo Central do Estado, iremos agora nos deter no tratamento dado pelo Governo às demais carreiras também detentoras de atribuições indelegáveis do Estado.

3. REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

A remuneração através do formato de subsídio encontra previsão no art. 39 e parágrafos da Constituição Federal. Subsídio é uma forma de retribuição pecuniária prevista na Constituição Federal. No caso dos servidores públicos, é a contraprestação pelo serviço prestado, a remuneração¹⁰. A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe modificações no sistema remuneratório dos agentes políticos / públicos, visando moralizar e desfazer disparidades remuneratórias, a partir do pagamento de parcela única, nos termos da redação conferida ao artigo 39, § 4º, da CF, que assim dispôs:

Art. 39 (...)
§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

A Constituição Federal impõe o pagamento na forma de subsídio aos membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, bem como aos membros da Magistratura e do Ministério Público, da Advocacia Pública, Defensoria Pública e carreiras Policiais, mas faculta aos demais servidores públicos o mesmo regime remuneratório, desde que organizados em carreira. É o que se vê do artigo 39, § 8º da CF:

Art. 39 - (...)
§ 8º - A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

A criação da nova modalidade de retribuição pecuniária através de subsídio é obrigatória para o membro de Poder, para o detentor de mandato eletivo, para os Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (Art. 39, § 4º, da CF), para os membros do Ministério Público (Art. 128, § 5º, CF), para os membros das carreiras da Advocacia Pública e da Defensoria Pública (Art. 135, CF), para as carreiras Policiais constantes do elenco do art. 144, CF (Art. 144, § 9º, CF) e, facultativamente, por lei, para os demais servidores estatutários organizados em carreira (Art. 39, § 8º)¹¹.

Contudo, tal iniciativa de padronização encontra-se neste momento incompleta, com a não inclusão das carreiras e cargos de provimento efetivo das Agências Reguladoras Federais, criados pelas Leis n. 10.768/2003 e n. 10.871/2004, no rol de Carreiras Típicas de Estado remuneradas por subsídio.

¹⁰ SINAL, Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central. Cartilha do Subsídio. Brasília, 2007.

¹¹ BORBA, Arthur C.A. Considerações sobre os efeitos da remuneração por subsídio. Brasília: Unafisco, 2007.

Não obstante tudo que já foi demonstrado na Parte I desta Nota Técnica, vamos nos deter em mais um exemplo. A Lei n. 11.890, de 2008, resultou da conversão da Medida Provisória n. 440. Em suas seções VI e VII são estruturados, respectivamente, os Planos de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários. Importa trazer aqui os artigos desta norma relativos às atribuições legais estabelecidas para estas carreiras.

Seção VI
Do Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP

Art. 36. A Carreira e os cargos do Plano de Carreiras e Cargos da Susep destinam-se ao exercício das respectivas atribuições em diferentes níveis de complexidade e responsabilidade, bem como ao exercício de atividades de natureza técnica, administrativa e de gestão relativas à regulação, supervisão, fiscalização e incentivo das atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e resseguros.

Seção VII
Do Plano de Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários - CVM

Art. 69. As Carreiras e os cargos do Plano de Carreiras e Cargos da CVM destinam-se ao exercício das respectivas atribuições em diferentes níveis de complexidade e responsabilidade, bem como ao exercício de atividades de natureza técnica, administrativa e de gestão relativas à regulação, supervisão e fiscalização dos mercados de valores mobiliários.

Do texto da Lei n. 10.871 de 2004, pode-se extrair a seguinte atribuição conferida aos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais.

Atividades especializadas de regulação, inspeção, fomento, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados, bens e serviços nas áreas sob regulação setorial.

Verifica-se, isto posto, que entre as atribuições da CVM, SUSEP e Agências Reguladoras, neste aspecto sob responsabilidade dos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Especialista e Técnico em Regulação, não há mera semelhança de atribuições desempenhadas em suas respectivas áreas de atuação. Há coincidência textual completa. Sem perigo de se incorrer em erro, poder-se-ia agregar a este “Ciclo da Regulação” ainda as carreiras de Especialista do Banco Central do Brasil.

Desta feita, o cargo de Analista da CVM guarda completa correlação ao cargo de Analista Administrativo (ou até mais adequado, ‘Analista em Regulação’) das Agências Reguladoras Federais. Igualmente, o cargo de Inspetor da CVM e Analista Técnico da Susep poderiam ser adequadamente denominados, respectivamente, ‘Especialista em Regulação de Valores Mobiliários’ e ‘Especialista em Regulação de Seguros Privados’ plenamente harmonizados com seus congêneres Especialistas em Regulação das Agências Reguladoras.

O Governo Federal, iniciando em 2006, vem padronizando o formato de retribuição pecuniária das carreiras responsáveis pelo exercício de atribuições exclusivas de Estado, adotando para todas elas a remuneração por subsídio. O fato pode ser verificado na tabela a seguir.

Carreiras e Cargos	Instituição da remuneração por subsídio
Carreiras Policiais <i>Polícia Federal, Perito, Agente, Papiloscopista.</i> <i>Polícia Rodoviária Federal.</i> Advocacia Pública <i>Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União,</i> <i>Procurador Federal, Defensor Público da União.</i> <i>Procurador do Banco Central do Brasil.</i>	Lei n. 11.358, de 19 de outubro de 2006. <i>(conversão da Medida Provisória n. 305/2006).</i>
Agência Brasileira de Inteligência <i>Oficial de Inteligência,</i>	Lei n. 11.776, de 17 de setembro de 2008. <i>(conversão da Medida Provisória n. 434/2008).</i>

<p><i>Oficial Técnico de Inteligência</i> <i>Assistente de Inteligência</i> <i>Assistente Técnico de Inteligência</i></p>	
<p>Diplomacia <i>Diplomata</i> Receita Federal do Brasil <i>Auditor-fiscal da Receita Federal</i> <i>Analista Tributário</i> Auditoria do Trabalho <i>Auditor-fiscal do Trabalho</i> Gestão Governamental <i>Analista de Planejamento e Orçamento</i> <i>Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental</i> <i>Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA.</i> <i>Analista de Finanças e Controle</i> <i>Analista de Comércio Exterior</i></p>	<p>Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008. (conversão da Medida Provisória n. 440/2008)</p>
<p><u>Ciclo de Regulação</u> Banco Central do Brasil <i>Analista do Banco Central</i> <i>Técnico do Banco Central</i> Comissão de Valores Mobiliários <i>Analista da CVM</i> <i>Inspetor da CVM</i> Superintendência de Seguros Privados <i>Analista Técnico da Susep</i></p> <p><u>Ciclo de Regulação</u> Agências Reguladoras Federais <i>Especialista em Regulação, Analista Administrativo</i> <i>Técnico em Regulação, Técnico Administrativo</i></p>	<p>Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008. (conversão da Medida Provisória n. 440/2008)</p> <p>Lei n. 11.907 de 2 de fevereiro de 2009. (conversão da Medida Provisória n. 441/2008) As carreiras das Agências Reguladoras permanecem com sua remuneração composta de vencimento básico + gratificações.</p>

Uma característica distintiva das Agências Reguladoras Federais relaciona-se à autonomia administrativa e financeira, sob responsabilidade dos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Analista e Técnico Administrativo, criados pela Lei n. 10.871/2004. Tais atribuições consistem na gestão e desenvolvimento dos sistemas de Tecnologia de Informação, da capacitação e treinamento dos servidores efetivos, aprimoramento do uso dos recursos orçamentários e financeiros, auditoria dos procedimentos regulatórios internos, interlocução com órgãos de controle interno e externo como TCU, AGU e CGU, desenvolvimento organizacional, assessoramento parlamentar e internacional e toda gestão da arrecadação das Agências. Impende salientar que agências como ANP e ANATEL gerenciam um montante da ordem de vários bilhões de reais. As atribuições dos Especialistas e Técnicos em Regulação já foram abordadas anteriormente.

Tomando mais um exemplo de resolução legal adotada pelo atual Governo Federal na organização de carreiras e cargos, podemos comparar a estrutura de carreiras das Agências Reguladoras particularmente com as carreiras efetivas da ABIN, onde temos 4 carreiras efetivas e seus respectivos cargos, divididas em área de gestão (meio) e área de atividades finalísticas (fim), com dois cargos de nível superior e 2 cargos de nível intermediário conforme podemos observar abaixo¹².

Art. 2º. Fica estruturado o Plano de Carreiras e Cargos da ABIN, composto pelas seguintes carreiras e cargos:

I - de nível superior:

- a) Carreira de Oficial de Inteligência, composta pelo cargo de Oficial de Inteligência; e
- b) Carreira de Oficial Técnico de Inteligência, composta pelo cargo de Oficial Técnico de Inteligência;

II - de nível intermediário:

- a) Carreira de Agente de Inteligência, composta pelo cargo de Agente de Inteligência; e

¹² Medida Provisória n. 434/2008, convertida em Lei n. 11.776 de 25 de setembro de 2008.

b) Carreira de Agente Técnico de Inteligência, composta pelo cargo de Agente Técnico de Inteligência;

Na mesma norma legal, encontramos as atribuições de cada um dos cargos.

Art. 8º. São atribuições do cargo de Oficial de Inteligência:

I - planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar:

- a) produção de conhecimentos de inteligência;
- b) ações de salvaguarda de assuntos sensíveis;
- c) operações de inteligência;
- d) atividades de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico direcionadas à obtenção e à análise de dados e à segurança da informação; e
- e) o desenvolvimento de recursos humanos para a atividade de inteligência; e

II - desenvolver e operar máquinas, veículos, aparelhos, dispositivos, instrumentos, equipamentos e sistemas necessários à atividade de inteligência.

Art. 9º. É atribuição do cargo de Agente de Inteligência oferecer suporte especializado às atividades decorrentes das atribuições definidas no art. 8º desta Lei.

Art. 11. São atribuições do cargo de Oficial Técnico de Inteligência:

I - planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de gestão técnico-administrativas, suporte e apoio logístico:

- a) produção de conhecimentos de inteligência;
- b) ações de salvaguarda de assuntos sensíveis;
- c) operações de inteligência;
- d) atividades de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, direcionadas à obtenção e análise de dados e à segurança da informação; e
- e) atividades de construção e manutenção de prédios e outras instalações;

II - desenvolver recursos humanos para a gestão técnico-administrativa e apoio logístico da atividade de inteligência; e

III - desenvolver e operar máquinas, veículos, aparelhos, dispositivos, instrumentos, equipamentos e sistemas necessários às atividades técnico-administrativas e de apoio logístico da atividade de inteligência.

Pode-se observar que os cargos de Oficial de Inteligência e Agente de Inteligência se equivalem aos cargos de Especialista e Técnico em Regulação, voltados para atividade finalísticas, enquanto os cargos de Oficial Técnico de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência se equivalem aos cargos de Analista e Técnico administrativo das Agências Reguladoras Federais.

4. ATRIBUIÇÕES DAS CARREIRAS DE ESTADO

O quadro abaixo, adaptado daquele demonstrado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), permite uma visão clara da localização das atividades regulatórias (e, portanto, das carreiras que as desempenham) na estrutura do Estado Brasileiro.

Estratificação das diferentes funções do Estado.

		Forma de propriedade			Forma de administração		Instituições
		Estatal	Pública não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades típicas de Estado	Núcleo Estratégico. Legislativo. Judiciário. Presidência. Ministérios.	⊗			⊗		Secretarias formuladoras de políticas públicas. Contrato de gestão.
	Atividades Exclusivas. Polícia. Fiscalização. Regulamentação. Fomento. Seguridade Social básica.	⊗				⊗	Agências Executivas e autônomas. Agências Reguladoras Federais.
	Serviços não exclusivos. Universidades. Hospitais. Museus. Centros de Pesquisa. <i>(objeto de publicização)</i>	→	⊗			⊗	Organizações sociais.
	Produção para o mercado. Empresas Estatais. <i>(objeto de privatização)</i>	→		⊗		⊗	Empresas privadas.

Em relação às atribuições dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal das agências reguladoras federais, pode-se construir uma tabela comparativa tendo como viés as atribuições legais estabelecidas nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei n. 10.871 de 2004. Para efeitos desta tabela, foram selecionadas as carreiras do Banco Central do Brasil, da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) por suas atribuições ligadas diretamente a atividade regulatória. Incluiu-se no escopo as carreiras da Receita Federal do Brasil, devido ao aspecto de fiscalização e poder de polícia que também são inerentes às agências reguladoras federais. E, por último, mas não menos relevante, agregou-se a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental para contemplar o aspecto do planejamento e gestão.

Quadro comparativo das Atividades Típicas de Estado, conforme as atribuições legais de carreiras selecionadas do Serviço Público Federal, utilizando como referência as atribuições estabelecidas na Lei n. 10.871/2004 para os cargos do Quadro de Pessoal Efetivo das Agências Reguladoras Federais.

ATRIBUIÇÕES EXCLUSIVAS DE ESTADO	Agências Reguladoras	Banco Central CVM e SUSEP	Receita Federal
Fiscalização e arrecadação de tributos (planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade).	✓	✗	✓
Inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e políticas de Estado.	✓	✗	✗
Fiscalização de mercados privados (planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade).	✓	✓	✓
Realização de estudos e pesquisas setoriais.	✓	✓	✓
Avaliação e implementação de políticas públicas.	✓	✓	✓
Formulação de políticas setoriais (macro).	✗	✗	✗
Formulação, implementação e avaliação de planos, programas e projetos relativos à regulação.	✓	✓	✓
Elaboração de normas para regulação do mercado.	✓	✓	✓
Gestão de informações de mercado de caráter sigiloso.	✓	✓	✓
Exercício de atribuições decorrentes do poder de polícia.	✓	✓	✓
Gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos.	✓	✓	✓
Número de atividades contempladas por cada carreira:	10/11	8/11	9/11

Relação de atribuições legais estabelecidas na Lei n. 10.871/2004 para os Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais, conforme a carreira e o cargo específicos.
Implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação.
Subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação.
Subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes às Agências Reguladoras.
Atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia.
Promover a interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos.
Requisitar o auxílio de força policial federal ou estadual, em caso de desacato ou embaraço ao exercício de suas funções.
Atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das Agências.
Fiscalização do cumprimento das regras pelos agentes do mercado regulado.
Orientação aos agentes do mercado regulado e ao público em geral.
Execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das Agências Reguladoras.
Formulação e avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação.
Elaboração de normas para regulação do mercado.
Planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade.
Gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos.
Gestão de informações de mercado de caráter sigiloso.
Atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados, bens e serviços nas áreas sob regulação setorial.
Implementação de políticas setoriais.
Realização de estudos e pesquisas respectivos as atividades objeto de regulação setorial.
Atividades especializadas de fomento e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica. ¹
Identificação e prospecção de jazidas de petróleo e gás natural, envolvendo planejamento, coordenação, fiscalização e assistência técnica às atividades geológicas de superfície e subsuperfície e outros correlatos; Acompanhamento geológico de poços; Pesquisas, estudos, mapeamentos e interpretações geológicas, visando à exploração de jazidas de petróleo e gás natural, e elaboração de estudos de impacto ambiental e de segurança em projetos de obras e operações de exploração de petróleo e gás natural. ²
Regulação, inspeção, fiscalização e controle dos aspectos relativos à instalações físicas e infraestrutura dos locais e serviços sob regulação setorial. ³

¹Atribuição complementar do Especialista em Regulação da Ancine, complementar às atribuições gerais dos especialistas das demais agências;
²Atribuições específicas do Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural da ANP; ³Atribuições complementares dos Especialistas em Regulação da ANTAQ, ANTT e ANVISA.

Compilação de atividades exclusivas de estado, respectivas carreiras e atribuições.

ATIVIDADE	Organização	Carreira/Atribuição
SEGURANÇA PÚBLICA	Depto. Polícia Federal – DPF.	Carreira Policial Federal. Carreira responsável pelo exercício do Poder de Polícia no tocante ao cumprimento da legislação penal e da polícia judiciária da União, contemplada como típica de Estado e pela Lei nº 6.185/74 e no art. 144, "caput" e § 1º da Constituição Federal.
	Depto. Policial Rodoviário Federal – DPRF.	Carreira da Polícia Rodoviária Federal.
	Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.	Carreiras da Agência Brasileira de Inteligência.
DIPLOMACIA	Ministério das Relações Exteriores – MRE.	Carreira de Diplomata. Carreira integrante do Serviço Exterior que detém <i>ex vi</i> da Lei nº 7.501, de 1987, a atribuição de exercer atividades inerentes à representação diplomática, classificada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/74.
		Carreira de Oficial de Chancelaria. Carreira integrante do Serviço Exterior que detém <i>ex vi</i> da Lei nº 7.501, de 1987 e da Lei nº 8.883, de 1993, a atribuição de atividades de natureza técnica e administrativa de apoio à representação diplomática.
TRIBUTAÇÃO E ARRECADAÇÃO FISCALIZAÇÃO	Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.	Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analistas Tributários. Categorias detentoras do jus imperii na área de fiscalização e arrecadação de tributos e contribuições federais, conforme previsão da Lei nº 6.185/74.
GESTÃO GOVERNAMENTAL	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Órgão supervisor, lotação descentralizada dos servidores).	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Carreira integrante do Núcleo Estratégico do Estado, criada pela Lei nº 7.834, de 1989, cujas atribuições são as de "formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, direção e assessoramento nos escalões superiores da administração direta e autárquica". Exercem, dentre outras, da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal.
		Analistas e Especialistas em Infraestrutura. Carreira criada em 2007, para fortalecimento da capacidade dos Ministérios ligados à área de infraestrutura e PAC.
	IPEA.	Analista de Planejamento e Orçamento Carreira. originalmente criada pelo Decreto-Lei nº 2.346/87. Atuam na administração e controle do sistema orçamentário no âmbito do Poder Executivo e elaboração, programação e acompanhamento dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, atividade inerente ao Estado como Poder Público <i>ex vi</i> do art. 165 da Constituição.
REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO	Banco Central do Brasil	Carreira de Especialista do Banco Central responsável pelas atribuições de fiscalização e regulação das entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, atividade exclusiva de Estado contemplada nos art. 21, VIII e 192 da CF.
	CVM SUSEP	Analista e Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários. Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados. Compete a atribuição de controle, regulação e fiscalização dos mercados de valores mobiliários, seguros, previdência privada e capitalização, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, atividade exclusiva de Estado contemplada nos art. 21, VIII e 192 da CF.
	AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS	Especialistas e Analistas em Regulação, Técnicos Administrativos, Técnicos em Regulação. Carreiras criadas pela Lei n. 10.871/2004, com atribuições previstas no art. 174 da Constituição Federal. Maiores detalhes sobre as atribuições já foram abordados anteriormente nesta monografia.

Fonte: SANTOS (1999), com adaptações e atualização das nomenclaturas dos cargos.

O próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹³, em apresentação durante a Conferência Nacional de Recursos Humanos na Administração Pública Federal, relacionou as seguintes características do Estado brasileiro pós-constituente.

¹³ GRAEF, Aldino. (MPOG). A organização de carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira. Conferência Nacional de Recursos Humanos, 07/07/2009. Brasília.

Seriam elas:

- **Regulador** e articulador de estratégias de desenvolvimento;
- Supridor de serviços sociais básicos;
- Promotor de políticas públicas em articulação com estados e municípios;
- Negociador de processos de integração econômica regional e mundial.

Não resta, assim, dúvida de que, se o Estado é Regulador, também exclusivas de Estado são as atividades regulatórias, as entidades pelas quais estas atividades se manifestam (Agências Reguladoras), bem como os servidores públicos federais que materializam esta vontade estatal (Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais).

Não obstante, ainda nesta mesma apresentação, na apresentação dos quantitativos de servidores civis da União, as Agências Reguladoras foram relacionadas juntamente com outros, já tradicionalmente tidos como ‘carreiras típicas de Estado’ nas áreas de Segurança Pública e Serviço Exterior (Diplomacia).

Áreas de Atividades Específicas Servidores Civis da União	
Segurança Pública:	24.067
Serviço Exterior:	3.422
Agências Reguladoras:	8.685
soma:	36.174

Diante dos argumentos apresentados, resta demonstrada a necessidade de ajuste da situação institucional nas Agências Reguladoras Federais, mormente a conversão da remuneração dos Servidores Efetivos para subsídio, promovendo o perfeito alinhamento com as demais carreiras que exercem atribuições exclusivas de Estado.

5. REMUNERAÇÃO DAS CARREIRAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O Governo Federal realizou em 2008 abrangentes negociações com virtualmente todas as carreiras e categorias do Serviço Público Federal. Dentre todas, as carreiras detentoras de atribuições exclusivas de Estado estão abrangidas nas Leis n. 11.890/2008 e 11.907/2009.

No quesito dos patamares remuneratórios, a Constituição Federal já previu que esta deve ser “proporcional à complexidade das atribuições”, conforme o art. 39 da Constituição Federal.

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.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 269/2005 (hoje, Lei n. 11.292/2006), o Governo Federal indicou qual é o parâmetro remuneratório para a carreira dos Especialistas em Regulação e, por extensão, das demais carreiras regulatórias (Analistas e Técnicos Administrativos, Técnicos em Regulação).

16. O artigo 3º estabelece, ainda, alteração ao art. 16 da Lei nº 10.871, de 2004, (...) estamos propondo a correção da remuneração dos cargos de Especialistas em Regulação e de Suporte à Regulação e Fiscalização de todas as Agências Reguladoras, objetivando equiparar a remuneração dessas carreiras à das carreiras que constituem o Ciclo de Gestão, adotada como parâmetro remuneratório, quando da criação das carreiras das Agências Reguladoras, cumprindo compromisso do Governo, (...).

O Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, em palestra ministrada durante a Semana do Conhecimento da ANVISA, argumentou que as carreiras típicas de Estado devem ter remuneração capaz de atrair profissionais qualificados para os quadros da Administração Pública, valorizar estes servidores em conformidade com suas qualificações e experiência profissional, bem como reter tais servidores nas carreiras para as quais foram concursados.

A manutenção de diferenças nominais na remuneração de carreiras congêneres, inclusive quanto ao formato de remuneração (vencimentos *versus* subsídios), não conterà a evasão de servidores das Agências Reguladoras em direção das carreiras de Gestão Governamental, do Banco Central ou da Receita Federal.

A evasão, no âmbito da Administração Pública, é um fato extremamente nocivo que, reduzindo a disponibilidade de recursos humanos para execução de serviços públicos, ataca diretamente os princípios constitucionais da Eficácia e da Eficiência. No tocante às Agências Reguladoras, cujo quadro de pessoal efetivo encontra-se ainda por se consolidar (a ocupação dos cargos previstos em lei pouco ultrapassa 50% após mais de 5 anos da criação das carreiras e realização de concursos públicos).

A mera expectativa de um pequeno aumento imediato ou a idéia de segurança transmitida pela remuneração por subsídio frente à situação atual tem impedido a fixação de inúmeros servidores efetivos nas Agências Reguladoras. Isto impede a formação de um quadro consistente, pela alta rotatividade, e estável.

Outras considerações quanto a estes fatos são:

- a. Continuam a ser gastos recursos humanos e financeiros no recrutamento de servidores que tomam posse por curto período de tempo, posteriormente migrando para outras carreiras.
- b. O ‘canibalismo’ entre as carreiras na própria Administração Pública exige a constante realização de concursos públicos, com toda burocracia envolvida, consumindo tempo de trabalho das áreas de recursos humanos das Agências Reguladoras.
- c. Todo e qualquer investimento (dinheiro público, ressalte-se!) na capacitação necessária ao exercício das atribuições de Estado das carreiras regulatórias é irrevogavelmente desperdiçado.
- d. A própria Administração não se beneficia desta migração. Por exemplo, um farmacêutico ou um engenheiro eletricista seriam de muito maior valia para o Serviço Público se pudessem aproveitar sua qualificação na Anvisa ou na Aneel/Anatel, respectivamente. Ao buscar um cargo em outra carreira generalista, esta necessária especialização será perdida. Note-se: o prejuízo é tanto para a carreira que foi abandonada (Agência), quanto para a carreira almejada, onde a capacitação para o serviço deverá ser reiniciada.
- e. Desmotivado a permanecer na Carreira Regulatória, o servidor que utiliza-se do cargo em uma Agência Reguladora como mero ‘trampolim’ para outro cargo quase idêntico não concentrará esforços no seu desenvolvimento funcional no período em que

permanecer na Agência e se ocupará na preparação para o desejado concurso visando outro cargo.

Diante desta situação, é imperativo identificar e sanar as assimetrias de caráter remuneratório entre as Carreiras de Estado congêneres, no melhor interesse público, visando o fortalecimento particular da Regulação.

Já foi anteriormente demonstrado, por meio da Nota Técnica n. 001/2009-ANER, que há perfeita compatibilidade das atribuições legais dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras e demais carreiras dotadas de atribuições exclusivas de Estado. Portanto, visando uma exposição mais sintética e objetiva, o raciocínio da correção das assimetrias identificadas adotará como parâmetros os cargos de nível superior das Agências Reguladoras (Analistas e Especialistas em Regulação), da Secretaria da Receita Federal (Auditor Fiscal) e do Banco Central do Brasil (Analista do Banco Central).

6. ASPECTO REMUNERATÓRIO.

Um aspecto pertinente a se considerar no presente projeto de conversão da remuneração dos servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais para o formato de subsídio é a questão remuneratória. Em tempo, é pertinente ficar claro que o atual projeto não se presta a ferramenta para mera obtenção de reajuste salarial.

As tabelas abaixo apresentam a composição remuneratória para os cargos efetivos das agências reguladoras, com valores vigentes desde 2009. Estes serão reajustados em julho de 2010, conforme acordo firmado em 2008 e constante da Lei n. 11.907/2009.

Remuneração do Especialista em Regulação (NS), 2010.¹⁴

REF.	A	B	C	D	E	F
ESP-III	7.450,00	1.490,00	5.960,00	14.900,00	15.645,00	16.390,00
ESP-II	7.187,50	1.471,60	5.886,40	14.545,50	15.290,50	16.035,50
ESP-I	6.925,00	1.453,20	5.812,80	14.191,00	14.936,00	15.681,00
B-V	6.662,50	1.434,80	5.739,20	13.836,50	14.581,50	15.326,50
B-IV	6.400,00	1.416,60	5.666,40	13.483,00	14.228,00	14.973,00
B-III	6.137,50	1.398,20	5.592,80	13.128,50	13.873,50	14.618,50
B-II	5.875,00	1.379,80	5.519,20	12.774,00	13.519,00	14.264,00
B-I	5.612,50	1.361,40	5.445,60	12.419,50	13.164,50	13.909,50
A-V	5.350,00	1.343,00	5.372,00	12.065,00	12.810,00	13.555,00
A-IV	5.087,50	1.324,60	5.298,40	11.710,50	12.455,50	13.200,50
A-III	4.825,00	1.306,20	5.224,80	11.356,00	12.101,00	12.846,00
A-II	4.562,50	1.287,80	5.151,20	11.001,50	11.746,50	12.491,50
A-I	4.300,00	1.269,60	5.078,40	10.648,00	11.393,00	12.138,00

A, vencimento básico; B, Gratificação de Desempenho – parcela individual; C, Gratificação de desempenho – parcela institucional; D, subtotal 1. E, GQ de 10%, R\$ 745,00; F, GQ de 20%, R\$ 1.490,00.

¹⁴ Lei n. 11.907/2009, anexo, que altera a Lei n. 10.871/2004.

Remuneração do Analista Administrativo (NS), 2010.

REF.	A	B	C	D	E	F
ESP-III	7.450,00	1.356,00	5.424,00	14.230,00	14.975,00	15.720,00
ESP-II	7.187,50	1.339,80	5.359,20	13.886,50	14.631,50	15.376,50
ESP-I	6.925,00	1.323,80	5.295,20	13.544,00	14.289,00	15.034,00
B-V	6.662,50	1.307,80	5.231,20	13.201,50	13.946,50	14.691,50
B-IV	6.400,00	1.291,80	5.167,20	12.859,00	13.604,00	14.349,00
B-III	6.137,50	1.275,80	5.103,20	12.516,50	13.261,50	14.006,50
B-II	5.875,00	1.259,80	5.039,20	12.174,00	12.919,00	13.664,00
B-I	5.612,50	1.243,80	4.975,20	11.831,50	12.576,50	13.321,50
A-V	5.350,00	1.227,80	4.911,20	11.489,00	12.234,00	12.979,00
A-IV	5.087,50	1.211,80	4.847,20	11.146,50	11.891,50	12.636,50
A-III	4.825,00	1.195,80	4.783,20	10.804,00	11.549,00	12.294,00
A-II	4.562,50	1.179,80	4.719,20	10.461,50	11.206,50	11.951,50
A-I	4.300,00	1.163,80	4.655,20	10.119,00	10.864,00	11.609,00

Remuneração do Técnico em Regulação (NM), 2010.

REF.	A	B	C	D
ESP-III	3.720,56	744,20	2.976,80	7.441,56
ESP-II	3.612,19	728,80	2.915,20	7.256,19
ESP-I	3.506,98	713,80	2.855,20	7.075,98
B-V	3.291,39	686,40	2.745,60	6.723,39
B-IV	3.195,52	672,20	2.688,80	6.556,52
B-III	3.102,45	658,40	2.633,60	6.394,45
B-II	3.012,09	644,80	2.579,20	6.236,09
B-I	2.924,36	631,60	2.526,40	6.082,36
A-V	2.745,88	607,40	2.429,60	5.782,88
A-IV	2.665,90	595,00	2.380,00	5.640,90
A-III	2.588,25	582,80	2.331,20	5.502,25
A-II	2.512,86	570,80	2.283,20	5.366,86
A-I	2.439,67	559,00	2.236,00	5.234,67

Remuneração do Técnico Administrativo (NM), 2010.

REF.	A	B	C	D
ESP-III	3.720,56	712,00	2.848,00	7.280,56
ESP-II	3.612,19	696,40	2.785,60	7.094,19
ESP-I	3.506,98	681,00	2.724,00	6.911,98
B-V	3.291,39	654,80	2.619,20	6.565,39
B-IV	3.195,52	640,40	2.561,60	6.397,52
B-III	3.102,45	626,40	2.505,60	6.234,45
B-II	3.012,09	612,60	2.450,40	6.075,09
B-I	2.924,36	599,20	2.396,80	5.920,36
A-V	2.745,88	576,20	2.304,80	5.626,88
A-IV	2.665,90	563,60	2.254,40	5.483,90
A-III	2.588,25	551,20	2.204,80	5.344,25
A-II	2.512,86	539,00	2.156,00	5.207,86
A-I	2.439,67	527,20	2.108,80	5.075,67

Para se ter um parâmetro adequado para identificar os vencimentos passíveis de comporem o subsídio dos servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais é adequado que se utilize um comparador coerente. Neste caso, a carreira de Especialista do Banco Central do Brasil, que também exerce as atribuições exclusivas de Estado de controle, fiscalização e regulação.¹⁵

Vejamos:

Art. 20. A Lei no 9.650, de 27 de maio de 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 9º-A. A partir de 1º de julho de 2008, passam a ser **remunerados exclusivamente por subsídio**, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, os titulares dos seguintes cargos de provimento efetivo da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil:

I - Analista do Banco Central do Brasil; e

II - Técnico do Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo são os fixados no Anexo II-A, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.”

“Art. 9º-B. Estão **compreendidas no subsídio** e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 9º desta Lei, a partir de 1º de julho de 2008, **as seguintes espécies remuneratórias**:

I - **Vencimento Básico**;

II - **Gratificação de Qualificação - GQ**, de que trata o art. 10 desta Lei;

III - **Gratificação de Atividade do Banco Central - GABC**, de que trata o art. 11 desta Lei; e

¹⁵ Seção IV, artigos 19 e seguintes da Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008 (conversão da MP n. 440/2008). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm. Acesso: fevereiro/2010.

IV - Vantagem Pecuniária Individual - VPI, de que trata a Lei no 10.698, de 2 de julho de 2003.

De pronto, identificamos dos fatos pertinentes:

- (A) A remuneração por subsídio passou a ser percebida tanto por servidores ocupantes de cargos de nível superior quando nível intermediário; e
- (B) A parcela única (subsídio) compreenderia o antigo vencimento básico, gratificação de atividade (GABC) e Gratificação de Qualificação (GQ).

A remuneração por subsídio já é percebida por grande número de carreiras que exercem atribuições típicas de Estado, conforme a Exposição de Motivos EM n. 158/2008-MP de 17 de julho de 2008, que acompanhou a Medida Provisória n. 440/2008.

EM nº 00158/2008/MP

Brasília, 17 de julho de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. (...)

2. Pela proposição, a partir de 1º de julho 2008, passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, os servidores titulares dos seguintes cargos ou integrantes das seguintes carreiras:

- I. Auditoria da Receita Federal do Brasil;
- II. Auditoria Fiscal do Trabalho;
- III. Carreiras do Grupo de Gestão, abrangendo os cargos de:
 - III.a) Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle;
 - III.b) Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento;
 - III.c) Analista de Comércio Exterior, da Carreira de Analista de Comércio Exterior; e;
 - III.d) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;
- IV. Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil - BACEN, abrangendo os cargos de Analista do Banco Central do Brasil e Técnico do Banco Central do Brasil;
- V. Carreira de Diplomata.
- VI. Carreira de Analista Técnico da SUSEP;
- VII. Carreira de Analista da CVM e Carreira de Inspetor da CVM;
- VIII. Carreira de Planejamento e Pesquisa, composta pelo cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa pertencente ao Plano de Carreira e Cargos do IPEA.

Àquelas elencadas acima devem ser somadas as carreiras da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, carreiras da área Jurídica, Diplomática e de Inteligência (ABIN), contempladas em dispositivos legais diversos.

Considerando que a GABC é equivalente à função da Gratificação de Desempenho em Atividade de Regulação - GDAR, Gratificação de Desempenho em Recursos Hídricos - GDRH ou Gratificação de Desempenho por Atividade Técnico-Administrativa em Regulação - GDATR, para se obter o patamar de subsídio para os servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais é meramente uma questão matemática.

Assim, do somatório VB + GQ + Gratificações de Desempenho, são obtidas as tabelas abaixo, onde se destaca o impacto orçamentário da conversão à subsídio da remuneração. Cabe observar que esses valores são referentes à remuneração fixada para 2009 e que serão reajustados em julho de 2010, conforme acordo em 2008 e constante da lei 11.907/2009.

Subsídio do Especialista em Regulação (NS), 2010.¹⁶

REF.	Remuneração	SUBSÍDIO
ESP-III	16.390,00	16.390,00
ESP-II	16.035,50	16.035,50
ESP-I	15.681,00	15.681,00
B-V	15.326,50	15.326,50
B-IV	14.973,00	14.973,00
B-III	14.618,50	14.618,50
B-II	14.264,00	14.264,00
B-I	13.909,50	13.909,50
A-V	13.555,00	13.555,00
A-IV	13.200,50	13.200,50
A-III	12.846,00	12.846,00
A-II	12.491,50	12.491,50
A-I	12.138,00	12.138,00

Subsídio do Analista Administrativo (NS), 2010.

REF.	Remuneração	Subsídio
ESP-III	15.720,00	15.720,00
ESP-II	15.376,50	15.376,50
ESP-I	15.034,00	15.034,00
B-V	14.691,50	14.691,50
B-IV	14.349,00	14.349,00
B-III	14.006,50	14.006,50
B-II	13.664,00	13.664,00
B-I	13.321,50	13.321,50
A-V	12.979,00	12.979,00
A-IV	12.636,50	12.636,50
A-III	12.294,00	12.294,00
A-II	11.951,50	11.951,50
A-I	11.609,00	11.609,00

¹⁶ Lei n. 11.907/2009, anexo, que altera a Lei n. 10.871/2004.

Subsídio do Técnico em Regulação (NM), 2010.

REF.	Remuneração	SUBSÍDIO
ESP-III	7.441,56	7.441,56
ESP-II	7.256,19	7.256,19
ESP-I	7.075,98	7.075,98
B-V	6.723,39	6.723,39
B-IV	6.556,52	6.556,52
B-III	6.394,45	6.394,45
B-II	6.236,09	6.236,09
B-I	6.082,36	6.082,36
A-V	5.782,88	5.782,88
A-IV	5.640,90	5.640,90
A-III	5.502,25	5.502,25
A-II	5.366,86	5.366,86
A-I	5.234,67	5.234,67

Subsídio do Técnico Administrativo (NM), 2010.

REF.	Remuneração	SUBSÍDIO
ESP-III	7.280,56	7.280,56
ESP-II	7.094,19	7.094,19
ESP-I	6.911,98	6.911,98
B-V	6.565,39	6.565,39
B-IV	6.397,52	6.397,52
B-III	6.234,45	6.234,45
B-II	6.075,09	6.075,09
B-I	5.920,36	5.920,36
A-V	5.626,88	5.626,88
A-IV	5.483,90	5.483,90
A-III	5.344,25	5.344,25
A-II	5.207,86	5.207,86
A-I	5.075,67	5.075,67

Em conclusão, é possível relacionar os seguintes benefícios da adoção da remuneração mediante subsídio para os servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais:

1. Fortalecimento institucional da Regulação como Atividade Exclusiva de Estado, alinhando-a com outras atividades congêneres;
2. Tratamento isonômico entre carreiras que desempenham as mesmas atribuições legais (Banco Central, CVM, Susep e Agências Reguladoras);
3. Satisfação anseio unânime dos servidores das Agências Reguladoras;

4. Evidencia a relevância das Agências Reguladoras para o Estado Brasileiro, bem como suas carreiras efetivas;
5. Eliminação do problema da evasão e da ‘canibalização’ das carreiras efetivas das Agências Reguladoras por outras carreiras que, apesar de remuneração nominalmente equivalente, percebem subsídio;
6. Consolidação da segurança, estabilidade e autonomia de atuação técnica do servidor efetivo;
7. Adoção de um sistema unificado de avaliação, em fase de implantação pelo Governo Federal (SIDEDEC);
8. Eliminação de problemas relacionados à regulamentação das gratificações de desempenho;
9. Beneficiar os servidores efetivos em aspectos relativos à aposentadoria, que passa a ter as mesmas regras que as demais carreiras que exercem Atividades Exclusivas de Estado;
10. A adoção do novo paradigma, remuneração por subsídio para os servidores do Quadro de Pessoal Efetivo das Agências Reguladoras, permitirá dispor de um novo parâmetro para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores do Quadro Específico que são parte integral da força de trabalho da Regulação.

Concluindo, damos nosso testemunho da importância da ação de cada presidente de Agência Reguladora para o fortalecimento da Agência e da consolidação de suas carreiras. A alteração da forma de remuneração para subsídio não implica em aumentos da remuneração e traz para a atividade regulatória as mesmas obrigações e prerrogativas inerentes ao desempenho de atividade típica de Estado.

www.anerbrasil.org.br

(61) 3273-0512

CLN 206, bloco D, sala 23 - Asa Norte - Brasília-DF - CEP:70.844-540