



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

MARIANA SILVA BARBOSA

ANÁLISE DOS GASTOS COM DIÁRIAS E PASSAGENS DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS: transparência e prestação de contas públicas

Brasília, DF
2023

MARIANA SILVA BARBOSA

ANÁLISE DOS GASTOS COM DIÁRIAS E PASSAGENS DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS: transparência e prestação de contas públicas

Trabalho de Conclusão de Curso Monografia
apresentado ao Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade da
Universidade de Brasília como requisito parcial
de obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Contábeis.

Prof. Responsável:

Prof^a. Dr^a. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Linha de pesquisa:

Contabilidade no Setor Público

Área:

Contabilidade e Setor Público

Brasília, DF

2023

Barbosa, Mariana Silva
BB238a Análise dos gastos com diárias e passagens dos Ministérios
Públicos estaduais: transparência e prestação de contas públicas /
Mariana Silva Barbosa; orientador Mayla Cristina Costa Maroni
Saraiva. -- Brasília, 2023.
43 p.

Monografia (Graduação - Ciências Contábeis) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Diárias e passagens. 2. Ministério Público. 3. Transparência.
I. Saraiva, Mayla Cristina Costa Maroni, orient. II. Título.

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

MARIANA SILVA BARBOSA

ANÁLISE DOS GASTOS COM DIÁRIAS E PASSAGENS DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS: transparência e prestação de contas públicas

Trabalho de Conclusão de Curso Monografia
apresentado ao Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade da
Universidade de Brasília como requisito parcial
de obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Contábeis.

Prof^a. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Orientadora
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof^a. Ludmila de Melo Souza
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB) ou outra instituição

BRASÍLIA
2023

Dedico este trabalho a minha família, por sempre incentivar e apoiar as minhas decisões. Ao meu namorado, Diego, por todo apoio na trajetória e aos amigos, que compartilharam não apenas momentos de lazer, mas também de incentivo e motivação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus por ter me mantido na trilha certa durante este trabalho com saúde e forças para chegar até o final, por me proporcionar perseverança durante toda a minha vida e sempre me mostrar o caminho certo.

Aos meus pais Elmida e José Geraldo, cujo amor incondicional e apoio constante foram a base sólida que sustentou minha jornada acadêmica e por sempre me ensinaram a correr atrás dos meus sonhos.

Ao meu namorado, Diego Vicentini, por todo apoio e sempre estar ao meu lado durante minha caminhada. Agradeço o carinho, atenção, ensinamentos e por todo amor.

Aos meus irmãos Matheus e Maria Eduarda pela cumplicidade e incentivo em cada desafio.

Aos meus sobrinhos Valentina e Francisco que me inspiram a me tornar uma pessoa cada vez melhor.

À minha sogra Rosane e sua mãe Maria Amélia que me acolheram em seu lar com tanto amor, permitindo continuar e finalizar essa etapa.

Aos meus amigos, em especial à Dafne, Bruno, Luciana, Maria Eduarda, Maria Luisa e Amanda que compartilharam risos, lágrimas e inúmeras experiências ao longo dessa trajetória. Aos amigos da UFSM que se tornaram minha família em Santa Maria. Aos amigos da UFVJM, pelo companheirismo e carinho enquanto estive em Unai.

Ao RBD que se tornou trilha sonora durante a realização deste trabalho e possibilitou realizar um sonho, em que pude revisitar minha criança interior e ter a certeza que estou no caminho certo.

Às Universidades Federais do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, Santa Maria, Goiás e principalmente a UnB, e todo seu corpo docente que sempre proporcionaram um ensino de alta qualidade.

Ao professor Vinicius Zonato por ser exemplo de profissional e por ter feito a diferença na minha graduação.

À minha orientadora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva pela sua dedicação e paciência durante o projeto. Seus conhecimentos fizeram grande diferença no resultado final deste trabalho.

RESUMO

Nos últimos anos, discute-se cada vez mais a importância da transparência por parte dos gestores públicos acerca das decisões e políticas públicas que adotam. Considerando que há questionamentos por parte da mídia e da sociedade acerca dos gastos públicos e a qualidade destes gastos, a presente pesquisa objetivou analisar os gastos com diárias e passagens nos Ministérios Públicos estaduais, durante o período de 2018 a 2022, estabelecendo conexões com diversas variáveis, tais como a quantidade de beneficiários, diárias, membros, servidores, tamanho e população do estado e valor médio das diárias. Para isso utilizou-se uma amostra com 23 Ministérios Público, sendo os dados obtidos por meio dos Portais da Transparência de cada órgão e no Banco de Dados do IBGE, ambos de acesso público. A análise dos dados envolveu tanto a análise descritiva quanto a análise estatística de dados em painel, com o objetivo de estimar a relação entre as variáveis associadas aos deslocamentos e os gastos com diárias. O modelo proposto demonstrou um poder explicativo de 76,07%, indicando que as variáveis incluídas no modelo são pertinentes para explicar o comportamento das despesas com diárias. O levantamento e a análise dos dados revelaram que o Ministério Público de São Paulo apresentou os resultados mais expressivos, sendo o que mais recebeu receita orçamentária por meio de duodécimos, obteve o maior dispêndio com diárias, além de possuir a maior média de diária paga por pessoa em todos os anos. Em contraste, o Ministério Público do Amapá destacou-se por apresentar a maior economia orçamentária, chegando a 36,94% em 2022, e o Ministério Público de Sergipe apresentou os menores gastos com diárias e, conseqüentemente, o menor número de concessões de diárias. Constatou-se que, apesar da pandemia de Covid-19 ocorrida em 2020, foi o ano que apresentou déficit orçamentário e a maior média de diária paga por beneficiário (R\$ 10.163,14) e por diária concedida (R\$ 1.120,90), apesar da redução no valor absoluto das diárias.

Palavras-chaves: Diárias e passagens, Ministério Público, Transparência

ABSTRACT

In recent years, there has been increasing discussion regarding the importance of transparency from public managers concerning the decisions and public policies they adopt. Considering the media and societal inquiries regarding public spending and its quality, this research aimed to analyze expenses related to daily allowances and travel costs within the State Public Ministries from 2018 to 2022. It aimed to establish correlations with various variables, such as the number of beneficiaries, daily allowances, members, employees, state size, population, and the average value of daily allowances. A sample of 23 Public Ministries was used, obtaining data from the Transparency Portals of each institution and from the IBGE Database, both publicly accessible. The data analysis encompassed both descriptive analysis and statistical panel data analysis to estimate the relationship between variables associated with travels and expenses on daily allowances. The proposed model showed an explanatory power of 76.07%, indicating the relevance of the variables included in explaining the behavior of daily allowance expenses. The data collection and analysis revealed that the São Paulo Public Ministry exhibited the most significant results, receiving the highest budgetary revenue through monthly allocations, incurring the most substantial expense on daily allowances, and maintaining the highest average daily allowance per person across all years. In contrast, the Amapá Public Ministry stood out for presenting the highest budgetary savings, reaching 36.94% in 2022, while the Sergipe Public Ministry showcased the lowest daily allowance expenditures and consequently, the lowest number of daily allowances granted. It was observed that despite the Covid-19 pandemic in 2020, it was the year that experienced a budget deficit and the highest average daily allowance paid per beneficiary (R\$ 10,163.14) and per granted daily allowance (R\$ 1,120.90), despite the reduction in the absolute value of daily allowances.

Keywords: Daily rates and tickets, State Public Ministries, Transparency

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Ministério Público da União	22
Figura 2 - Maior e menor gasto com diárias.	27
Figura 3 - Comparação do total de gastos de diárias e passagens em 2018 e 2022 em cada estado (Milhões).	30
Figura 4 - Comparação entre a maior e menor média de diária e a médias de diária nacional	34
Figura 5 - Valores médios das diárias (reais)	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variáveis da pesquisa	23
Tabela 2 - As 3 maiores e as 3 menores receitas recebidas e despesas empenhadas	26
Tabela 3 - As 3 maiores e as 3 menores gastos com diárias e com transporte	28
Tabela 4 - Diárias em relação aos beneficiados	31
Tabela 5 - Valor médio das diárias	33
Tabela 6 - Correlação entre as variáveis	36
Tabela 7 - Resultados das Estimações do Modelo de Dados em Painel – Ministério Público (2018-2022)	36

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Gestão Pública, Contabilidade Pública e Transparência	14
2.2 Ministério Público	18
3 PROCEDER METODOLÓGICO	21
3.1 População, período e amostra	21
3.2 Procedimentos de coleta de dados	22
3.3 Dados em Painel	24
4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO	25
4.1 Análise Descritiva dos dados	25
4.2 Análise Estatística dos dados	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade governamental e a transparência na utilização dos recursos públicos são evidenciadas com a obtenção efetiva, gerenciamento adequado e utilização estratégica das informações oficiais, a fim de aprimorar a oferta de serviços à população, expor a corrupção e a fraude, e proteger os direitos dos cidadãos (MUTULA; WAMUKOYA, 2009). É de suma importância que a sociedade possa avaliar a maneira como o Estado está desenvolvendo e implementando políticas públicas, além do gerenciamento dos recursos disponíveis (CONTI, 2017).

As políticas públicas são instrumentos utilizados pelo Estado para garantir e efetivar os direitos fundamentais, organizando para que todos que necessitem, tenham acesso a serviços essenciais, como a saúde, educação, transporte, moradia e segurança. Assim, é necessário que os governantes tenham consciência em suas escolhas, já que envolvem gastos públicos (GAULIA, 2018).

Para a devida execução das políticas públicas, ocasionalmente torna-se indispensável o deslocamento de servidores de sua sede, a serviço do interesse da administração pública, devendo o Estado indenizar o agente público ou colaborador eventual para possíveis despesas extraordinárias, como hospedagem, alimentação e locomoção, enquanto durar o deslocamento (BRASIL, 2011a).

As principais razões que levam esses agentes a se deslocarem incluem a participação em eventos, reuniões ou encontros relacionados às suas atribuições profissionais, a busca de aprimoramento por meio de cursos e a designação para atuar em locais distintos dentro de seus respectivos estados. Entretanto, é importante destacar que a motivação para o deslocamento não impacta o valor das diárias, uma vez que este é determinado pelo cargo ocupado e pelo tipo de deslocamento, seja ele interno ou externo ao Estado, com destino a outras capitais ou mesmo ao exterior, estabelecido consoante as portarias tocante a cada Ministério Público (MP).

Com vistas ao aprimoramento da administração governamental, Airoidi e Silveira (2015) consideram que a transparência e acesso à informação são essenciais para a consolidação da democracia, e Resende e Nassif (2015) complementam que tais informações devem estar dispostas de forma clara e objetiva para que todos, independentemente de sua classe, escolaridade e conhecimento técnico, consigam compreender o que foi disponibilizado.

Não ocasionalmente, são publicadas matérias sobre o pagamento indevido de diárias e passagens, como destacado pela Folha de São Paulo (2018), em que a Controladoria Geral da

União identificou e criticou o Órgão dos Jogos Olímpicos do Rio que realizou desembolsos em desacordo com as normas, além de viagens sem explicações.

Estudos como os de Kazmirczak e Minatti-Ferreira (2018) e Pessoa et al. (2020), que analisaram os dispêndios relacionados a diárias e passagens nas Câmaras Municipais (Poder Executivo), evidenciam a relevância da monitorização destas despesas. Adicionalmente, a pesquisa conduzida por Kazmirczak, Minatti-Ferreira e Ribeiro (2019) com o propósito de avaliar a eficácia dos gastos públicos com diárias e passagens nas universidades federais brasileiras também contribui para esta discussão. Por outro lado, o estudo de Bezerra (2015) não identificou correlação entre a alocação de recursos para diárias e passagens e o desempenho das universidades.

Partindo do observado gasto arbitrário de diárias e passagens de alguns gestores e a importância da transparência dos atos públicos, questiona-se: como determinadas variáveis relacionadas aos deslocamentos influenciam no gasto com diárias?

Nesse sentido, tem-se que a atual pesquisa torna-se relevante ao procurar verificar como os gastos com diárias são afetados por determinados fatores como a quantidade de beneficiários, de diárias, de membros, de servidores, tamanho do Estado, população do Estado e valor médio das diárias, durante os anos de 2018 a 2022. A pesquisa do gasto de diárias e passagens nos Ministérios Públicos é pertinente para promover a transparência, a prestação de contas e o uso eficiente dos recursos públicos, além de ser um órgão de importância significativa na esfera pública, pois, não está vinculado a nenhum dos poderes da União. Outro fato é que os dados estão disponíveis nos Portais da Transparência, além de não haver outros estudos sobre o gasto de diárias e passagens aplicados aos Ministérios Públicos.

Para atingir o objetivo proposto, aplica-se a metodologia de dados em painel que fornecem informações mais abrangentes e maior amplitude de variação (GUJARATI et al., 2019) possibilitando maior precisão das estimativas e facilitação de avaliações de impacto ao longo de um período prolongado (PEREDA, 2018).

Desta forma, é possível analisar o dispêndio de diárias pagas (variável dependente) em virtude do comportamento das características estudadas no presente trabalho (variáveis independentes) entre os anos de 2018 e 2022.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução, seguido da revisão da literatura do trabalho. Na terceira seção descreve-se a metodologia adotada e a base de dados, na quarta, são relatados os resultados obtidos e por último as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão Pública, Contabilidade Pública e Transparência

A gestão pública de qualidade deve seguir os princípios fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988): a impessoalidade, a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (FERREIRA, 2012). Mendes, Oleiro e Quintana (2008) afirmam que para gerir a res publica, não basta seguir a legislação, mas alcançar o melhor resultado com recursos reduzidos, já que a Administração Pública não possui todos os recursos necessários, e assim, busca um modelo gerencial com foco na eficiência, eficácia e economicidade.

Jones et al. (1985) apontam que os dados orçamentários governamentais são um meio de avaliar o seguimento dos princípios fundamentais, bem como acompanhar as atuações governamentais, além de possibilitar que a população tenha acesso à situação financeira do governo. Destarte, com vistas a confiabilidade e segurança nas ações das entidades públicas, a transparência e boa governança são pilares fundamentais (OLIVEIRA, 2015).

O Banco Mundial (BM), por meio do relatório Governance and development, definiu governança como a forma que as instituições públicas operam, prestam serviços e tomam decisões, além de administrar os recursos do país. Estabeleceu ainda as diretrizes da boa governança: gestão do setor público; responsabilidade ou accountability; base jurídica para o desenvolvimento; e transparência e informação (MATIAS-PEREIRA, 2010; OLIVEIRA, 2015).

No Brasil, no ano de 2017, foi aprovado o Decreto n.º 9.203, que define governança como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, com o propósito de reduzir o risco de corrupção (BRASÍLIA, 2018; CAGGIANO, 2021).

Matias-Pereira (2010) evidencia que a sociedade está gradativamente cobrando mais dos governantes e gestores a prática da boa governança pública, a procura do bem geral da comunidade, ampliando a cidadania, orientado pelas diretrizes definidas pelo BM, já que a ausência dessas, sinaliza a necessidade de alteração no modelo de gestão. Continuamente, as instituições aprimoram sua governança, alinhando suas ações aos interesses da população.

Para Barret (2005) a governança no setor público ainda não se demonstra de forma significativa, sendo necessário maior esforço na apresentação dos elementos e na forma que se combinam para atingir a performance organizacional. No mesmo sentido, Brasil (2018) destaca

que sem uma boa governança são dificilmente identificadas as necessidades da sociedade, dessa forma, não é possível propor soluções que gerem resultados satisfatórios aos cidadãos.

Para fomentar a confiança no Estado, a contabilidade possui papel fundamental de fornecer informações sobre as políticas públicas, como as ações e os valores de recurso aplicados nessas condutas (HAVENS, 1983).

A contabilidade pública, segundo Haddad e Mota (2015), é uma parte das ciências contábeis voltada para a Administração pública que segue a Lei nº 4.320/64, bem como os princípios da contabilidade e das finanças públicas, para elaboração e cômputo das demonstrações contábeis.

Mota (2009) afirma que contabilidade pública

registra a previsão da receita e a fixação da despesa estabelecidas no orçamento público aprovado para o exercício, escritura a execução orçamentária, faz a comparação entre a previsão e a realização das receitas e das despesas, revela as variações patrimoniais, demonstra o valor do patrimônio e controla: as operações de crédito, a dívida ativa, os créditos e as obrigações.

Seguindo o mesmo pensamento, Andrade (2016) expõe a definição de contabilidade pública, segundo a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) T 16.1, como sendo

um ramo da ciência contábil que tem como objeto o patrimônio público, sobre o qual deverá fornecer informações aos seus usuários dos atos e fatos e os seus resultados alcançados, nos aspectos de natureza física, financeira, orçamentária e econômica, levando em consideração a evidenciação de todas as mutações ocorridas nos processos da gestão, a prestação de contas e o suporte para a tomada de decisão e para o controle social.

O principal meio de dispersão das informações financeiras públicas é por intermédio de relatórios contábeis, possibilitando que o governo preste contas aos cidadãos, auxilie os usuários quanto aos resultados financeiros obtidos e na análise dos serviços prestados pela instituição e condão em cumprir as obrigações (GASB, 1987, p. 22-23 apud LIMA; DINIZ, 2016, p. 12).

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 11 (NBC TSP) (BRASIL, 2018) dispõe sobre a apresentação das demonstrações contábeis, evidenciando que são destinadas a fornecer informações relevantes à tomada de decisões, bem como mostrar a presença de accountability em relação aos recursos utilizados. Dessa forma, é um instrumento de controle que proporciona permanente autoavaliação e autocorreção, contribuindo para alcance de metas e objetivos (ANDRADE, 2016).

Outro importante instrumento de controle é o orçamento público, com informações essenciais para avaliação que permitem a correspondência entre receitas e despesas, facilitando a visualização financeira e operacional do governo (LIMA e DINIZ, 2016). Para Alves (2015),

é o meio do resultado direto da democracia representativa, ao manifestar a decisão política coletiva da utilização dos recursos públicos, sendo guia para planejamento das políticas públicas e oferecendo clareza sobre as atividades estatais à sociedade.

Para Baleeiro (2001, p. 411), “nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

No mesmo sentido, Mota (2009) afirma que o orçamento público é um ato administrativo que define um conjunto de atividades a serem cumpridas em determinado tempo, além de prever a estimativa de arrecadação e alocação de recursos na realização dos programas de trabalho, para manter ou expandir as ações públicas, atendendo as demandas da sociedade.

“O Orçamento Público é uma poderosa ferramenta de intervenção do Estado na economia, com efeitos diretos na sociedade. [...] É o instrumento de maior relevância e provavelmente o mais antigo da Administração Pública.” (ARRUDA; BARRETO; ARAÚJO, 2012).

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes governamentais é realizada pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, por meio do controle externo, enquanto no controle interno, cada Poder realiza sua própria supervisão (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A respeito ao controle interno, o autor ainda afirma que:

o sistema de controle interno do país se apresenta como uma atividade essencial para a boa governança do setor público, na medida em que busca permitir que sejam sanadas suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Com vistas ao aprimoramento da administração governamental, Airoidi e Silveira (2015) considera que a transparência e acesso à informação são essenciais para a consolidação da democracia, e Resende e Nassif (2015) complementam que tais informações devem estar dispostas de forma clara e objetiva para que todos, independentemente de sua classe, escolaridade e conhecimento técnico, consigam compreender o que foi disponibilizado.

Na mesma perspectiva, Alves (2015) reitera que a transparência orçamentária é componente crucial da transparência pública e permite o controle pelo cidadão das ações governamentais. Tal medida é relevante, pois a legitimidade e credibilidade dos governos estavam sendo objeto de questionamento (MELLO, 2006).

Dessa forma, a transparência simboliza o empenho da administração pública em difundir suas ações, apresentando informações confiáveis, relevantes e tempestivas, estando diretamente associado ao desenvolvimento de mecanismos de destinação de recursos públicos e qualidade dos dispêndios governamentais (BRASÍLIA, 2018; GRUMAN, 2012).

Os regimes democráticos são caracterizados pela participação ativa dos cidadãos na vida política, em que só é possível com acesso às informações (CHEQUER, 2013 apud AIROLDI; SILVEIRA, 2015). Para Slomski (2005), segundo o código das melhores práticas de governança corporativa da IBGC é necessário que o governo desenvolva a vontade de informar, não apenas informar pelo dever imposto, disponibilizando as informações de forma rápida e sincera, inclusive sobre todos os fatores que regem a ação empresarial, criando um meio de confiança.

Nascimento (2006) afirma que “a transparência será alcançada por meio do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público...”.

Significativos avanços em relação à transparência dos gastos públicos foram alcançados após a aprovação de legislações sobre o tema, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei n.º 9.755/98, Decreto n.º 5.482/2005, dentre outras de suma importância (ALVES, 2015). Na mesma direção, a Controladoria-Geral da União desenvolveu um guia com orientações para criação de portais da transparência em todas as esferas governamentais, com os critérios obrigatórios e recomendados para as informações que devem ser disponibilizadas (RESENDE; NASSIF, 2015). Os mesmos autores ainda afirmam que por meio das legislações de transparência pública em governos democráticos ocorre um desdobramento intrínseco ao desenvolvimento da sociedade.

Arruda, Barreto e Araújo (2012) destacam que uma das principais leis sobre o tema da transparência é a Lei Complementar n.º 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. O art. 48 da respectiva lei dispõe:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Para Airoidi e Silveira (2015), accountability foi o direcionamento para a transparência e participação da população, buscando um controle efetivo dos resultados dos meios utilizados para cumprir a política fiscal. A autora ainda expõe que, após as exigências da LRF e buscando garantir o acesso às informações pelos cidadãos, surge a Lei de Acesso à Informação (LAI), que visa o cumprimento do direito garantido pela Constituição Federal.

Ao analisar a LAI, nota-se que existem dois tipos de transparência. A primeira, disposta no art. 8, trata da transparência ativa, onde é dever da entidade pública disponibilizar a informação em local de fácil acesso e a segunda é a passiva, onde o cidadão requer que a Administração forneça determinado dado (BRASIL, 2011b).

Sobre a lei, Gruman (2012) afirma, “o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãs.”.

2.2 Ministério Público

O Ministério Público é conceituado segundo a Carta Magna de 1988 como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”. Mazzilli (2015) ainda complementa que a atuação do MP está restrita à sua essencialidade jurisdicional somente quando a Constituição e as leis o exigirem.

Dessa forma, o MP tem como foco a proteção da democracia, da ordem jurídica e dos interesses sociais, atuando como uma vigilância do próprio Estado, inibindo eventuais excessos que possam ser cometidos em detrimento dos direitos da sociedade (DAWALIBI, 2006). Seguindo a definição pela CF, o Parquet (Ministério Público) atua quando houver indisponibilidade total ou parcial do interesse e convenha à coletividade como um todo a defesa de qualquer interesse, disponível ou não, sendo fundamental a prestação jurisdicional, quando interesses sociais e individuais indisponíveis ficam em risco, ou ainda quando haja indisponibilidade do interesse e a lei considere pertinente sua atuação em defesa do bem geral (MAZZILLI, 2015).

Matias-Pereira (2010) reforça que é de responsabilidade do MP “em diferentes situações, provocar a intervenção do Poder Judiciário, como autor de ação civil pública, competência para realizar inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e

documentos, requisitar diligências investigatórias.”, exercendo assim uma significativa função no controle administrativo público.

Em relação ao regime jurídico que rege o Ministério Público, este é baseado em três níveis normativos distintos: a Constituição Federal, que delinea sua estrutura institucional e estabelece princípios fundamentais aplicáveis; a Lei Orgânica Nacional, que trata de suas normas gerais; e por último, as leis orgânicas estaduais, que definem suas particularidades estatutárias (DAWALIBI, 2006).

O autor ainda afirma que o enfoque está na proteção dos interesses da sociedade, mas não está vinculado ao Poder Judiciário, tampouco está centrada em um único indivíduo. Apesar de apresentar características próprias de um poder, não foi concebido como tal (GARCIA, 2017).

Garcia (2017) ainda destaca que o Ministério Público está presente na Constituição da República no texto relativo às “Funções Essenciais à Justiça” e não no art. 2º que cita os poderes da União: Legislativo, Executivo e Judiciário. Dessa forma, fica evidente que o MP está desvinculado das outras funções estatais.

Mazzilli (2015) salienta que é uma entidade responsável por resguardar as liberdades públicas constitucionais, os direitos sociais e indisponíveis, e o devido processo legal no âmbito penal, reconhecido com autonomia e independência funcional.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) garantiu a autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, decorrendo assim também a autonomia financeira. A autonomia financeira provê liberdade para a instituição elaborar e apresentar sua própria proposta orçamentária ao Poder Legislativo e a propriedade de administrar e utilizar os recursos destinados a ela. Tal liberdade de administração das dotações possibilita que a entidade cumpra suas funções, sem que fique dependente de outro órgão controlador de seus recursos (DAWALIBI, 2006; GARCIA, 2017).

Garcia (2017) enfatiza que tanto o Parquet quanto o Judiciário não possuem recursos financeiros próprios, porém possuem exclusiva iniciativa de determinar os recursos necessários para atender às suas despesas ao elaborar a proposta orçamentária global. Nota-se que ambos seguem a Lei de Diretrizes Orçamentárias como único parâmetro para a criação de suas propostas orçamentárias, formulando suas propostas dentro dos limites definidos por essa legislação.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993) dispõe que este receba seus recursos em acordo com as dotações próprias e globais, logo, a Carta Magna (BRASIL, 1988) ainda complementa que os recursos devem ser repassados por meio de duodécimos, ou

seja, os repassamentos são realizados mensalmente em parcelas iguais, dividindo-se as dotações pelo número de meses nos anos, dado que o orçamento é anual e a maioria das despesas públicas são permanentes. O repasse deve ser realizado até o dia vinte de cada mês e, caso não seja cumprido a data limite, é legítimo impetrar um mandado de segurança para garantir o repasse dos duodécimos.

Acerca do controle externo, quanto a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deve ser exercida pelo Poder Legislativo, enquanto o controle interno é estabelecido na Lei Orgânica (GARCIA, 2017).

A Lei nº 8.625/1993 estabelece que os membros do Ministério Público poderão receber vantagens como ajuda de custo para despesa de transporte, diárias, dentre outras elencadas. As vantagens se caracterizam como de caráter individual, atribuídas a um grupo específico e se aplicam somente aos subsídios regulares (ALVES; ZENKNER, 2011).

Os autores ainda explicam a definição de diárias,

são pagamentos realizados aos membros do Ministério Público em caráter meramente indenizatório, já que tem por objetivo apenas e tão-somente o ressarcimento de despesas efetuadas com o seu deslocamento temporário da sede de suas atividades regulares, em prol da Instituição. Por esse motivo, jamais podem representar enriquecimento sem causa, sendo conveniente a fixação do dever de comprovação, a posteriori, das despesas realizadas, as quais serão avaliadas administrativamente, tendo em vista critérios básicos de razoabilidade (ALVES; ZENKNER, 2011).

É importante salientar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2010) publicou uma resolução relativa à concessão e pagamento de diárias ao CNMP, MP Estaduais, MP da União, dentre outras providências.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (STN, 2021) pode haver despesas operacionais, as quais são destinadas às despesas com o custeio do governo, quanto outras despesas correntes, para pagamento de despesas orçamentárias, onde está classificado o pagamento de diárias e passagens.

O MCASP (STN, 2021) descreve diárias e passagens:

14 – Diárias – Civil Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

33 – Passagens e Despesas com Locomoção Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração.

A Resolução n° 58/2010 do CNMP sobre as normas gerais de pagamento de diárias no âmbito do Ministério Público, estabelece as obrigações para concessão de diárias, o cálculo de pagamento das diárias, ficando a cargo de cada Ministério Público editar atos regulamentares estipular a quantidade máxima de diárias, bem como os valores das diárias que deverão ser escalonadas em faixas.

3 PROCEDER METODOLÓGICO

Nesta seção serão descritos os métodos utilizados na pesquisa, que, segundo Selltiz et al. (1965) desempenha um papel essencial, pois visa resolver o problema formulado e alcançar os objetivos do estudo de maneira eficaz, reduzindo ao máximo a influência da subjetividade do pesquisador.

Em relação aos objetivos do trabalho, caracteriza-se como descritivo, em que os mesmos autores afirmam que busca detalhar um fenômeno ou situação, com intuito de capturar com precisão as características de um indivíduo, uma situação ou um grupo, e de esclarecer as relações entre os eventos.

O presente estudo tem natureza quantitativa, pois busca mensurar e identificar os gastos com diárias e passagens efetuados pelos Ministérios Públicos Estaduais.

3.1 População, período e amostra

O conjunto da pesquisa incluiu todos os 26 Ministérios Públicos Estaduais que dispunham de dados completos para o período de 2018 a 2022.

Foi necessário excluir da amostra os Ministérios Públicos que não forneceram informações em pelo menos uma variável durante o período de 01/01/2018 a 31/12/2022. Como resultado, três Ministérios Públicos foram excluídos, sendo eles dos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Consequentemente, a amostra final foi composta por um total de 23 Ministérios Públicos. Essa amostra representa 88,46% dos Ministérios Estaduais no ano de 2023.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios não compôs a amostra, pois, apesar de possuir as mesmas atribuições dos Ministérios Públicos estaduais, pertence à estrutura do Ministério Público da União, conforme a Figura 1.

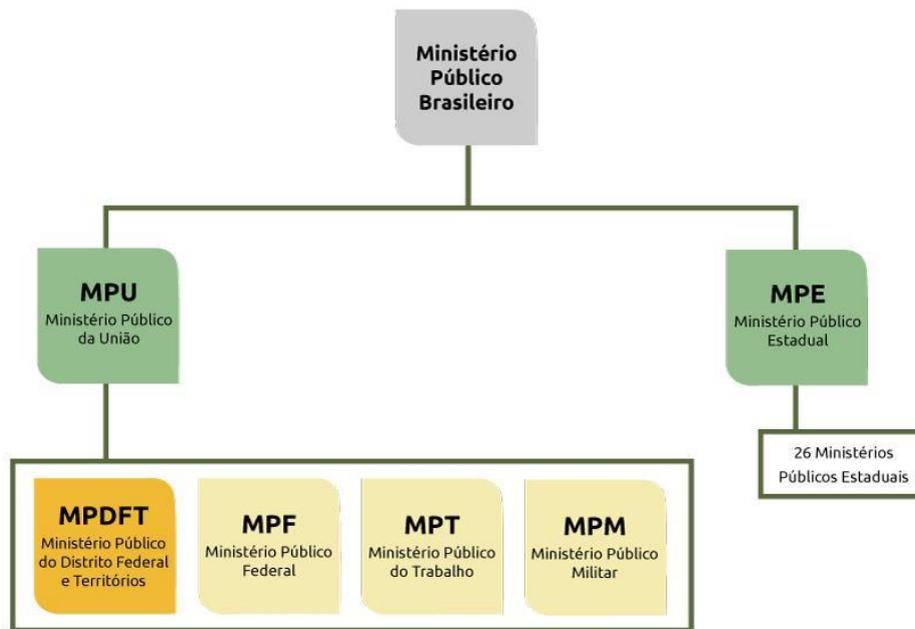


Figura 1 Estrutura do Ministério Público da União.
Fonte: MPDFT, 2023.

3.2 Procedimentos de coleta de dados

A coleta das informações foi realizada entre os meses de outubro e novembro de 2023, através dos Portais da Transparência dos Ministérios Públicos, de acesso público, nos menus de Execução Orçamentária e Financeira, subtítulos, créditos orçamentários e receitas próprias, detalhamento das despesas e diárias e viagens; e Gestão de pessoas, subtítulo, cargos vagos e ocupados, além do Banco de Dados IBGE.

O Ministério Público de Minas Gerais não disponibilizou dados sobre a receita orçamentária recebida através dos duodécimos; em Pernambuco, São Paulo e Alagoas não estavam disponíveis relatórios de diárias e passagens, ou não estavam em conformidade a Resolução CNMP n.º 86/2012; em Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul, não estava disponível o relatório de cargos vagos e ocupados dos anos em estudo. Em todos os casos, foi enviado e-mail ou solicitação à ouvidoria, serviço de informação ao cidadão ou sistema eletrônico de informações, para disponibilização dos dados faltantes.

Após a coleta dos dados, estes foram organizados em uma planilha eletrônica no Excel. Inicialmente, foi conduzida uma análise descritiva para caracterizar a amostra e apresentar informações sobre o desempenho dos Ministérios Públicos, incluindo médias, gastos máximos e mínimos, dentre outros. Para a análise dos dados, o *software* estatístico Stata v. 12 foi empregado, tanto para a criação das estatísticas descritivas quanto para a análise dos dados em painel.

As variáveis da pesquisa estão apresentadas no Tabela 1.

Tabela 1

Variáveis da pesquisa

	Variáveis	Siglas	Descrição	Fonte
Dependente	Gasto com diárias (em R\$)	GD	Valor empenhado em diárias civis e militares, nacionais e internacionais.	Portal da Transparência do Ministério Público – Detalhamento das despesas
Explicativa	Número de beneficiários (em unidade)	BEN	É a quantidade de beneficiários/usuários que fizeram uso.	Portal da Transparência do Ministério Público – Diárias e Passagens
	Quantidade de diárias (em unidade)	QD	Representa a quantidade de diárias utilizadas, expressa em termos de unidade.	Portal da Transparência do Ministério Público – Diárias e Passagens
	Valor médio das diárias	VMD	Refere-se à divisão do montante total de despesas com diárias pela quantidade de diárias utilizadas.	Portal da Transparência do Ministério Público – Diárias e Passagens
	População estimada (em unidade)	POP	Trata-se da estimativa da população do Estado para o durante os anos de 2018 a 2022, conforme projeção realizada pelo IBGE	IBGE Cidades e Estados
	Número de servidores (em unidade)	NSER	É o número de servidores que trabalham no Ministério Público Estadual	Portal da Transparência do Ministério Público – Cargos vagos e ocupados
	Número de membros (em unidade)	NMEM	É o número de membros que trabalham no Ministério Público Estadual	Portal da Transparência do Ministério Público – Cargos vagos e ocupados
	Tamanho do Estado (em Km ²)	TAME	Trata-se da estimativa do tamanho dos Estados, conforme projeção do IBGE	IBGE Áreas Territoriais
Controle	Receita recebida (em R\$)	REC	Representa os valores recebidos em transferência pelos MPs, por meio dos duodécimos	Portal da Transparência do Ministério Público – créditos orçamentários e receitas próprias
	Despesa empenhada (em R\$)	DESP	Representa os valores empenhados pelo <i>Parquet</i> durante os anos de 2018 a 2022	Portal da Transparência do Ministério Público – Detalhamento das despesas

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A pesquisa utilizou dados anuais, por meio da aglutinação das informações que são postadas mensalmente pelos órgãos. Para as variáveis número de servidores e membros, foi utilizado como base, o relatório do mês de dezembro de cada ano para determinar a quantidade de cargos ocupados.

Dentre as limitações identificadas neste estudo, destacam-se as relativas às informações disponibilizadas nos relatórios de diárias e passagens. Os dados são apresentados por meio de planilhas de Excel e são geradas manualmente, o que suscita preocupações quanto à confiabilidade das viagens efetivamente realizadas. Há a possibilidade de registro de viagens que foram canceladas e não foram devidamente atualizadas nos relatórios disponíveis. Por essa razão, a variável número de beneficiários, foi tratada considerando apenas uma viagem para cada beneficiário no respectivo ano, ou seja, caso um beneficiário realizasse duas ou mais viagens durante o ano, esse era contabilizado apenas uma única vez.

Outra limitação do presente estudo está relacionada ao fato da falta da disponibilização de alguns dados pelos Ministérios Públicos já mencionados. Após a solicitação de informações aos MPs, o Ministério Público do Rio Grande do Sul retornou comunicando que não seria possível a disponibilização dos relatórios históricos de cargos vagos e ocupados, já que o mesmo é atualizado automaticamente pelo sistema utilizado pelo Parquet, não sendo possível extrair listagem dos anos anteriores. Já o Ministério Público de Minas Gerais não respondeu à solicitação até o dia 24/11/2023 e em relação ao Ministério Público de Alagoas, ainda constavam vários dados em apenas uma coluna dos relatórios, não sendo possível extrair os dados necessários. Os demais Ministérios Públicos responderam e enviaram as informações solicitadas.

3.3 Dados em Painel

Para atingir os objetivos do presente trabalho, que busca analisar a influência entre variáveis relacionadas ao deslocamento e o gasto com diárias, foi estimado um modelo de dados em painel do tipo balanceado e curto ($T < N$), ou seja, o mesmo número observações para cada MP, e o número de MPs (N) analisados é maior que o período de tempo (T), respectivamente (GUJARATI et al, 2019).

Fávero (2015) exemplifica diversas estimações possíveis para aplicação em dados em painel. Nesta pesquisa estimou-se um modelo para os dados de Efeito Fixo (MEF) e de Efeitos Aleatório (MEA), por meio do software Stata 12, a um nível de significância de 5%.

O MEF considera a presença de efeitos individuais que refletem as disparidades entre os indivíduos, capturando suas diferenças que permanecem constantes ao longo do tempo, isto é, variações nos interceptos e não nas inclinações (FÁVERO, 2015).

Gujarati et al (2019), explica que no MEA, diferente do MEF, os componentes individuais de erro não apresentam correlação entre si e não exibem autocorrelação nas

unidades de corte transversal e séries temporais e que, o erro idiossincrático total não está correlacionado com quaisquer das variáveis explicativas.

Após isso, foi aplicado o teste de Hausman para verificar qual seria o modelo mais adequado.

Desta forma, foi estimada a seguinte equação (1):

$$GD_{i,t} = \beta_1 + \beta_2 BEN_{i,t} + \beta_3 QD_{i,t} + \beta_4 VMD_{i,t} + \beta_5 POP_{i,t} + \beta_6 NMEM_{i,t} + \beta_7 NSER_{i,t} + \beta_8 TAME_{i,t} + u_{i,t} \quad (1)$$

4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

4.1 Análise Descritiva dos dados

Durante o período compreendido entre os anos de 2018 e 2022, os repasses efetuados pelo Poder Executivo aos Ministérios Públicos estaduais, mediante os duodécimos, totalizaram os montantes de R\$ 11.948.111.890,07, R\$ 12.945.686.737,91, R\$ 13.478.748.467,86, R\$ 14.373.073.152,64 e R\$ 16.233.635.299,53, respectivamente. Destes valores, constata-se que os Ministérios Públicos empregaram R\$ 11.935.142.736,49 (99,89%) e R\$ 12.866.363.548,73 (33,39%) nos exercícios de 2018 e 2019, resultando em uma economia orçamentária de 0,11% (R\$ 12.969.153,58) e 0,61% (R\$ 79.323.189,18).

No ano de 2020, marcado pela pandemia de Covid-19, as despesas empenhadas superaram as receitas em 100,08% (R\$ 13.489.332.802,50), gerando um dispêndio excedente de R\$ 10.584.334,64 (0,08%) dos recursos transferidos. No ano subsequente, 2021, registrou-se a maior economia orçamentária do período em análise, totalizando 1,45% (R\$ 207.820.811,68), com desembolso de R\$ 14.165.252.340,96 (98,55%). Já em 2022, houve um ônus de 99,71% (R\$ 16.186.514.733,64) da receita, mas com uma economia de 0,29% (R\$ 47.120.565,89).

Dentre os Ministérios Públicos que mais despendeu, destaca-se o de MPSP, seguido pelos do MPRJ e MPPR, ao longo dos cinco anos analisados. Similarmente, os MPAP, MPAC e MPRR apresentaram as menores receitas e despesas empenhadas (Tabela 2).

Tabela 2*As 3 maiores e as 3 menores receitas recebidas e despesas empenhadas*

Ano	Ordem	MP	Receita Recebida (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Economia Orçamentária (R\$)	%
2018	1º	MPSP	2.593.867.542,00	2.564.993.738,45	28.873.803,55	1,11%
	2º	MPRJ	1.551.945.192,07	1.522.219.845,45	29.725.346,62	1,92%
	3º	MPPR	909.495.767,12	897.634.326,25	11.861.440,87	1,30%

	21º	MPAC	157.863.103,92	113.449.731,39	44.413.372,53	28,13%
	22º	MPAP	120.954.061,83	130.944.009,25	(9.989.947,42)	- 8,26%
	23º	MPPR	89.892.654,00	74.616.189,21	15.276.464,79	16,99%
	Totais			11.948.111.890,07	11.935.142.736,49	12.969.153,58
%			100%	99,89%	0,11%	-
2019	1º	MPSP	2.706.245.612,00	2.653.275.280,98	52.970.331,02	1,96%
	2º	MPRJ	1.645.452.965,10	1.647.569.922,29	(2.116.957,19)	-0,13%
	3º	MPPR	989.300.783,04	1.035.441.356,27	(46.140.573,23)	-4,66%

	21º	MPAP	168.020.063,99	125.002.245,71	43.017.818,28	25,60%
	22º	MPAC	116.612.285,76	139.540.175,35	(22.927.889,59)	-19,66%
	23º	MPPR	89.892.654,00	86.206.466,03	3.686.187,97	4,10%
	Totais			12.945.686.737,91	12.866.363.548,73	79.323.189,18
%			100%	99,39%	0,61%	-
2020	1º	MPSP	2.841.255.142,00	3.119.923.507,99	(278.668.365,99)	-9,81%
	2º	MPRJ	1.672.262.149,66	1.711.132.769,23	(38.870.619,57)	-2,32%
	3º	MPPR	1.034.901.567,00	1.057.110.085,01	(22.208.518,01)	-2,15%

	21º	MPAP	181.140.005,00	125.837.745,87	55.302.259,13	30,53%
	22º	MPAC	116.612.289,96	149.159.765,49	(32.547.475,53)	-27,91%
	23º	MPPR	94.892.654,00	89.545.875,80	5.346.778,20	5,63%
	Totais			13.478.748.467,86	13.489.332.802,50	(10.584.334,64)
%			100%	100,08%	-0,08%	-
2021	1º	MPSP	2.850.817.288,00	2.813.831.750,59	36.985.537,41	1,30%
	2º	MPRJ	1.901.629.677,28	1.812.512.089,57	89.117.587,71	4,69%
	3º	MPPR	997.746.689,04	1.031.477.783,90	(33.731.094,86)	-3,38%

	21º	MPAP	193.457.972,00	126.230.580,03	67.227.391,97	34,75%
	22º	MPAC	116.612.290,07	167.528.794,05	(50.916.503,98)	-43,66%
	23º	MPPR	104.892.654,00	100.013.134,56	4.879.519,44	4,65%
	Totais			14.373.073.152,64	14.165.252.340,96	207.820.811,68
%			100%	98,55%	1,45%	-
2022	1º	MPSP	3.155.273.488,00	3.582.217.141,78	(426.943.653,78)	-13,53%
	2º	MPRJ	2.052.619.670,52	2.084.591.640,60	(31.971.970,08)	-1,56%
	3º	MPPR	1.141.256.667,00	1.162.841.627,81	(21.584.960,81)	-1,89%

	21º	MPAP	210.208.318,71	132.553.342,33	77.654.976,38	36,94%
	22º	MPAC	135.515.142,96	174.823.134,27	(39.307.991,31)	-29,01%
	23º	MPPR	119.430.846,00	112.295.989,80	7.134.856,20	5,97%
	Totais			16.233.635.299,53	16.186.514.733,64	47.120.565,89
%			100%	99,71%	0,29%	-

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A Figura 2 compara o maior e o menor gasto em diárias durante os anos.

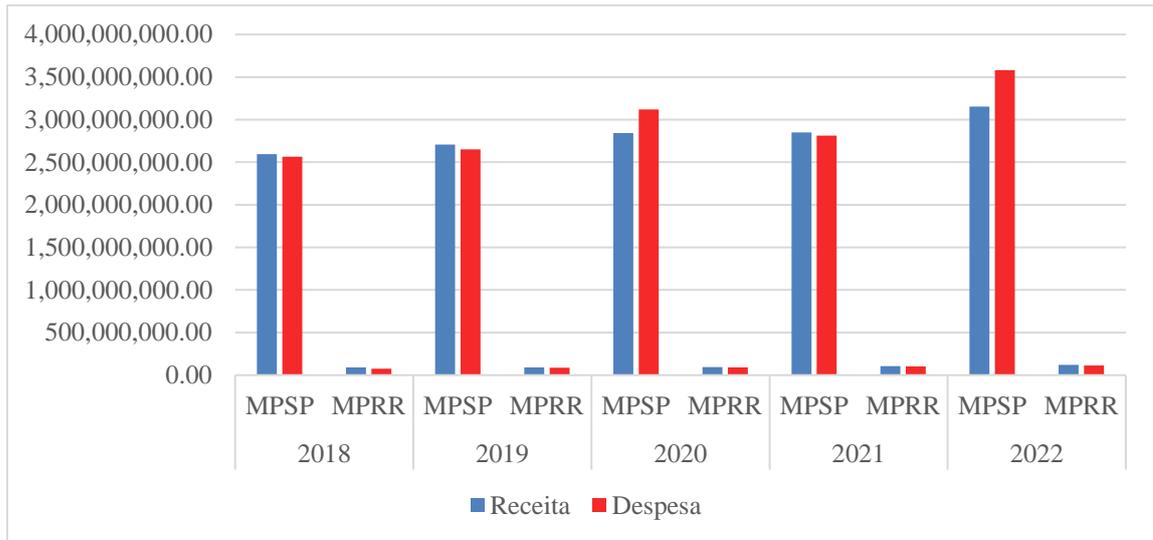


Figura 2 *Maior e menor gasto com diárias.*

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Os três maiores dispêndios empenhados foram oriundos dos mesmos estados durante todo o quinquênio, totalizando R\$ 4.984.847.910,15 em 2018, representando 42% do gasto total no ano. Nos anos subsequentes, as porcentagens não sofreram alterações significativas. Em 2019, os referidos estados desembolsaram R\$ 5.336.286.559,54, novamente perfazendo 42% das despesas. Em 2020, essa proporção ampliou-se para 44%, totalizando R\$ 5.888.166.362,23. No ano de 2021, houve uma diminuição para 40%, com a despesa empenhada alcançando R\$ 5.657.821.624,06, seguida de um retorno a 42% em 2022, atingindo R\$ 6.829.650.410,19.

O MPAP destacou-se por apresentar o maior percentual em economia orçamentária, superando os 25% em todos os anos e atingindo 36,94% em 2022. Nesse mesmo ano, diversos Ministérios, como MPRO, MPSC, MPMO, MPTO, MPPB, MPES e o mencionado MPAP, registraram economias superiores a 10% da receita.

Contrastando, os anos de 2019 e 2021 evidenciaram-se como períodos nos quais a maioria dos Ministérios Públicos gastou mais do que as receitas recebidas, totalizando déficits orçamentários em 10 estados. Os MPPA e MPAC apresentaram déficits ao longo dos cinco anos, seguidos por MPAM, MPPR e MPMT, que não registraram déficit em apenas um ano. O MPAC apresentou o maior déficit percentual, alcançando 43% em 2021.

A Tabela 3 expõe os três Ministérios Públicos com os maiores e menores gastos com diárias ao longo dos cinco anos analisados, juntamente com suas despesas em passagens.

O Parquet de São Paulo demonstrou gastos expressivos em diárias, com diferenças de 59% para o segundo lugar em 2018, 61% em 2019, 86% em 2020, 74% em 2021 e 76% em 2022. Mesmo durante a pandemia de Covid-19, quando as viagens foram drasticamente reduzidas devido às restrições de deslocamento, foi o segundo ano do estado com maiores

gastos em diárias, totalizando R\$ 28.852.797,90 (0,92%), perdendo apenas para o ano de 2022, quando as atividades foram retomadas pós-pandemia, atingindo um gasto total de R\$ 36.777.218,49 (1,03%).

Tabela 3

As 3 maiores e as 3 menores gastos com diárias e com transporte

Ano	Ordem	MP	Despesa Empenhada (R\$)	Diárias (R\$)	%	Transporte (R\$)	%
2018	1º	MPSP	2.564.993.738,45	17.559.664,00	0,68%	642.914,38	0,03%
	2º	MPPE	470.431.852,84	7.132.976,59	1,52%	324.478,17	0,07%
	3º	MPBA	648.576.253,19	4.937.944,80	0,76%	1.234.712,65	0,19%

	21º	MPAM	362.205.622,22	682.493,47	0,19%	383.747,15	0,11%
	22º	MPTO	197.732.069,80	545.585,20	0,28%	307.134,50	0,16%
	23º	MPSE	203.138.922,71	395.783,67	0,19%	234.746,05	0,12%
Totais			11.935.142.736,49	65.531.470,76	0,55%	12.224.471,96	0,10%
2019	1º	MPSP	2.653.275.280,98	18.748.275,00	0,71%	644.827,96	0,02%
	2º	MPPE	528.817.285,52	7.359.551,56	1,39%	1.196.011,92	0,23%
	3º	MPBA	720.053.261,46	6.366.349,55	0,88%	1.711.517,56	0,24%

	21º	MPAC	139.540.175,35	781.207,27	0,56%	675.165,94	0,48%
	22º	MPAM	299.364.150,63	689.771,22	0,23%	481.944,60	0,16%
	23º	MPSE	202.079.662,85	289.660,71	0,14%	229.963,97	0,11%
Totais			12.866.363.548,73	71.826.311,18	0,56%	13.664.580,09	0,11%
2020	1º	MPSP	3.119.923.507,99	28.852.797,90	0,92%	1.107.770,86	0,04%
	2º	MPPE	531.446.861,88	4.181.085,06	0,79%	1.699.163,80	0,32%
	3º	MPRN	287.568.382,26	2.896.655,83	1,01%	55.174,13	0,02%

	21º	MPPI	213.824.402,96	256.014,26	0,12%	7.594,12	0,00%
	22º	MPAC	149.159.765,49	202.985,79	0,14%	144.226,86	0,10%
	23º	MPSE	200.292.299,32	39.706,25	0,02%	49.682,17	0,02%
Totais			13.489.332.802,50	50.907.180,32	0,38%	6.480.926,84	0,05%
2021	1º	MPSP	2.813.831.750,59	13.104.000,00	0,47%	525.260,53	0,02%
	2º	MPSC	892.062.184,01	3.383.831,74	0,38%	458.965,31	0,05%
	3º	MPRN	321.960.777,91	3.122.787,58	0,97%	26.993,18	0,01%

	21º	MPAM	401.186.095,04	367.779,23	0,09%	80.405,52	0,02%
	22º	MPPI	229.445.724,92	173.329,00	0,08%	60.955,63	0,03%
	23º	MPSE	205.224.142,87	32.898,53	0,02%	29.805,19	0,01%
Totais			14.165.252.340,96	40.241.287,42	0,28%	9.664.643,08	0,07%
2022	1º	MPSP	3.582.217.141,78	36.777.218,49	1,03%	1.872.737,94	0,05%
	2º	MPPA	920.341.749,87	8.704.902,86	0,95%	5.277.010,05	0,57%
	3º	MPCE	551.934.809,35	6.570.069,77	1,19%	458.681,10	0,08%

	21º	MPAM	435.659.227,98	827.383,74	0,19%	540.593,94	0,12%
	22º	MPPB	286.948.135,65	589.117,50	0,21%	0,00	0,0%
	23º	MPSE	224.869.574,11	188.221,68	0,08%	244.598,34	0,11%
Totais			16.186.514.733,64	90.306.535,41	0,56%	21.521.077,64	0,13%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No ano de 2018, o gasto total em diárias pelos Ministérios Públicos foi de R\$ 65.531.470,76, representando 0,55% do total das despesas empenhadas. Os recursos destinados

ao pagamento de transporte totalizaram 0,10% (R\$ 12.224.471,96) das despesas. O MPSP, líder no ano, utilizou R\$ 17.559.664,00 em diárias, correspondendo a 0,68% do total de suas despesas empenhadas. O maior percentual de gasto em diárias em relação à despesa foi observado no segundo colocado, MPPE, que utilizou 1,52% (R\$ 7.132.976,59). Os menores gastos foram registrados nos estados do MPAM, MPTO e MPSE.

Em 2019, o gasto total de diárias representou 0,56% (R\$ 71.826.311,18), indicando um leve aumento em comparação ao ano anterior. Os três maiores gastos com diárias permaneceram os mesmos do ano de 2018, com MPPE apresentando a maior porcentagem de gasto em diárias em relação à sua despesa, totalizando 1,39% (R\$ 7.359.551,56), seguido do MPBA que utilizou 0,88% (R\$ 6.366.349,55). O Ministério Público de São Paulo manteve o maior valor absoluto em diárias, mas o gasto em transporte representou apenas 0,02% (R\$ 644.827,96) da sua despesa, enquanto os outros dois estados apresentaram 0,23% (R\$ 1.196.011,92) e 0,24% (R\$ 1.196.011,92), respectivamente. Os menores gastos deste ano foram MPAC, MPAM e MPSE.

No ano da pandemia de Covid-19, 2020, os gastos com diárias declinaram, representando 0,38% do total das despesas, que foi de R\$ 50.907.180,32. Os dois primeiros colocados mantiveram-se com MPSP e MPPE, sendo o terceiro lugar ocupado pelo MPRN, com o total de R\$ 2.896.655,83 (1,01%). Houve uma redução com os gastos com transporte, totalizando apenas 0,05% (R\$ 6.480.926,84) das despesas totais de todos os Ministérios Públicos. Os menores gastos com diárias no ano foram MPPI, MPAC e MPSE.

Em 2021, as restrições de deslocamento ainda estavam presentes devido à pandemia, resultando em uma maior redução nos gastos com diárias em comparação ao ano anterior, totalizando R\$ 40.241.287,42 (0,28%). Em contraste, os gastos com passagens aumentaram, atingindo R\$ 9.664.643,08 (0,07%). O Ministério Público de Santa Catarina ocupou a segunda colocação neste ano, com gastos totais em diárias de R\$ 3.383.831,74 (0,38%), enquanto MPSP manteve a liderança com R\$ 13.104.000,00 (0,47%) e a terceira colocação, com MPRN (R\$ 3.122.787,58). Os menores gastos foram registrados nos Ministérios Públicos do Amazonas, Piauí e Sergipe, sendo este último destacado pelo menor gasto com diárias entre todos os Ministérios Públicos e anos analisados, totalizando R\$ 32.898,53.

Com retorno das atividades à normalidade em 2022, foi registrado o maior gasto em valores absolutos com diárias, totalizando R\$ 90.306.535,41, embora representasse apenas 0,56% da despesa total, repetindo o padrão observado em 2019, pré-pandemia. Este ano também evidenciou a maior porcentagem de gasto com diárias em relação à despesa, atingindo 1,03% (R\$ 36.777.218,49) do MPSP, 0,95% (R\$ 8.704.902,86) do MPPA e 1,19% (R\$

6.570.069,77) do MPCE, os quais ocuparam as primeiras colocações no ano. Os menores gastos foram registrados nos Ministérios Públicos do Amazonas e Sergipe, e pela primeira vez no MPPB. Em relação ao transporte, registrou-se o maior gasto total de todos os anos analisados, atingindo o montante de R\$ 21.521.077,64, correspondendo a 0,13% da despesa total.

A Figura 3 compara a evolução dos gastos totais de diárias e passagens dos estados entre o ano de 2018 e 2022.

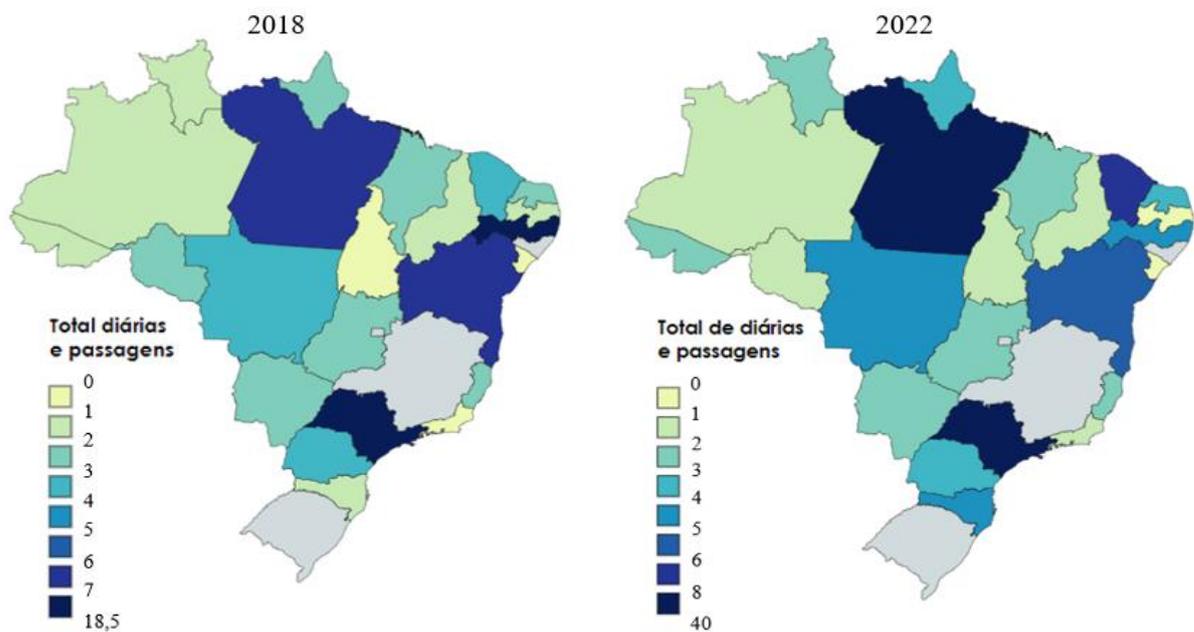


Figura 3 Comparação do total de gastos de diárias e passagens em 2018 e 2022 em cada estado (Milhões).

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Ao analisar a variação nos gastos com diárias e passagens, foi possível observar que os Ministérios Públicos de Sergipe, Amazonas, Piauí, Espírito Santo, Maranhão, Goiás, Mato Grosso do Sul e Paraná mantiveram seus gastos da mesma faixa entre os dois anos. Por outro lado, destacam-se os MPs que reduziram suas faixas de gasto: da Paraíba, que transitou de uma faixa superior a 1 a 2 milhões para uma menor de 1 milhão; Rondônia, que passou de uma faixa de 2 a 3 milhões, para uma de 1 a 2 milhões; Bahia que diminuiu sua faixa de 6 a 7 milhões, para de 5 a 6 milhões; e o mais expressivo, Pernambuco, que estava na faixa superior que 7 milhões, para faixa de 4 a 5 milhões, resultando em uma diminuição de quase três milhões de reais.

Em relação aos Ministérios Públicos que elevaram as faixas de gastos entre os anos, aponta-se: Tocantins e Rio de Janeiro que deslocaram da faixa de menos de 1 milhão, para 1 a 2 milhões; Roraima e Acre que transpôs a faixa de 1 a 2 milhões, para faixa de 2 a 3 milhões;

Amapá e Rio Grande do Norte que saíram da faixa de 2 a 3 milhões e entraram para 3 a 4 milhões; Mato Grosso que transitou da faixa de 3 a 4 milhões, para 4 a 5 milhões; e as mudanças mais significativas foram dos estados Ceará, Pará e São Paulo, que das faixas, 3 a 4 milhões, 6 a 7 milhões e mais de 18 milhões, transpassaram para as faixas 6 a 8 milhões e 8 a 40 milhões, respectivamente, com os gastos de R\$ 13.981.912,91 e R\$ 38.649.956,43 para esses dois últimos. Os estados que estão em cinza, não foram analisados no presente estudo.

Foi observado a quantidade de beneficiários de diárias e passagens, que podem ser desde servidores e membros dos Ministérios Públicos a colaboradores eventuais que são requisitados a determinadas atividades relativas ao órgão. Em todos os anos, as quatro primeiras colocações com a maior quantidade de beneficiários variavam entre os Ministérios Públicos da Bahia, São Paulo, Goiás e Pará, conforme a Tabela 4.

Tabela 4

Diárias em relação aos beneficiados

Ano	Ordem	MP	Gasto com diárias (R\$)	Quantidade de beneficiários	Médias (R\$)
2018	1º	MPBA	4.937.944,80	934	5.286,88
	2º	MPSP	17.559.664,00	804	21.840,38
	3º	MPGO	2.497.270,27	785	3.181,24
	4º	MPPA	3.820.746,19	718	5.321,37
	5º	MPPRO	2.379.054,00	518	4.592,77
	Totais			65.531.470,76	9.363
2019	1º	MPBA	6.366.349,55	802	7.938,09
	2º	MPSP	18.748.275,00	756	24.799,31
	3º	MPPA	3.921.616,22	650	6.033,26
	4º	MPGO	1.935.712,94	618	3.132,22
	5º	MPPR	3.690.331,67	605	6.099,72
	Totais			71.826.311,18	9.279
2020	1º	MPBA	1.112.421,00	517	2.151,68
	2º	MPSP	28.852.797,90	451	63.975,16
	3º	MPGO	684.106,82	451	1.516,87
	4º	MPPA	1.441.201,36	413	3.489,59
	5º	MPPE	4.181.085,06	314	13.315,56
	Totais			50.907.180,32	5.009
2021	1º	MPPA	3.035.611,38	497	6.107,87
	2º	MPGO	1.097.201,70	418	2.624,88
	3º	MPBA	1.094.105,20	367	2.981,21
	4º	MPSP	13.104.000,00	301	43.534,88
	5º	MPMA	1.232.181,62	253	4.870,28
	Totais			40.241.287,42	4.271
2022	1º	MPPA	8.704.902,86	757	11.499,21
	2º	MPGO	1.975.068,03	641	3.081,23
	3º	MPBA	4.167.500,50	528	7.892,99
	4º	MPSP	36.777.218,49	428	85.928,08
	5º	MPMT	4.477.240,38	427	10.485,34
	Totais			90.306.535,41	7.317

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No ano inicial da análise, 2018, um total de 9.363 pessoas foram beneficiadas pelos Ministérios Públicos, realizando ao menos uma viagem no ano, recebendo em média o valor de R\$ 6.998,98 por pessoa. Em 2019, a média aumentou, alcançando R\$ 7.740,74 por pessoa, para um total de 9.279 beneficiários. Em contrapartida, devido à pandemia já mencionada, em 2020, o número de beneficiários caiu para quase metade dos anos anteriores, totalizando apenas 5.009 pessoas, recebendo uma média de R\$ 10.163,14. Ou seja, a quantidade de beneficiados diminuiu, enquanto a média nacional aumentou. Em 2021, seguiu parte do padrão do ano anterior, reduzindo a quantidade de beneficiários e as médias por pessoa, sendo 4.271 e R\$ 9.421,98, respectivamente. No último ano, o número de beneficiários voltou a ser expressivo, em um total de 7.317 pessoas, com média diária de R\$ 12.342,02, a mais elevada do período.

Nos anos de 2018, 2019 e 2020, o MPBA apresentou o maior número de beneficiados, sendo em cada ano o total de 934, 802 e 517 pessoas, com o recebimento médio de R\$ 5.286,88, R\$ 7.938,09, R\$ 2.151,68 por pessoa, respectivamente. Em contrapartida, o MPSP foi o que apresentou as médias mais elevadas, atingindo R\$ 21.840,38, R\$ 24.799,31 e R\$ 63.975,16 por pessoa em diárias, para 804, 756 e 451 beneficiados em cada ano. Em 2022, a média paga pelo Ministério Público de São Paulo alcançou quase 30 vezes o valor da média nacional, evidenciando a importância do controle social na fiscalização da execução do orçamento, não ficando a cargo apenas do Tribunal de Contas.

Nos anos de 2021 e 2022 o MP que apresentou o maior número de beneficiados foi do estado do Pará, com 497 e 757 pessoas que viajaram nos respectivos anos, recebendo a média de R\$ 6.107,87 e R\$ 11.499,21, representando um aumento alarmante, dado que o valor gasto em diárias entre os dois anos cresceu cerca de 287%. Quanto a maiores médias, novamente MPSP figurou, com médias de R\$ 43.534,88 e R\$ 85.928,08 por pessoa, que beneficiaram 301 pessoas em 2021 e 428 em 2022.

As diárias disponibilizadas são pagas de forma integral (1 ou mais) ou parcial (0,5) quando o beneficiado não necessita utilizar uma diária inteira no dia. Em todos os anos analisados, alguns Ministérios Públicos apresentavam valores diferentes do integral ou parcial, resultando em quantidade de diárias não exatas, conforme Tabela 5.

O montante de diárias disponibilizadas em 2018 foi o maior no período observado, alcançando o total de 118.717,36. Quando analisada a média nacional, o valor pago foi de R\$ 552, sendo a maior média de R\$ 1.749,78 pagos a 4.076,5 diárias pelo MPPE. Em relação a maior quantidade de diárias fornecidas, o MPBA se destacou, totalizando 12.097,50 diárias, com a média de R\$ 408,18. Consoante, os Ministérios Públicos que menos utilizaram diárias,

são: Rio Grande do Norte (1.911,50), Tocantins (1.911,50), Amazonas (1.386) e Sergipe (1.120).

Tabela 5

Valor médio das diárias

Ano	Ordem	MP	Gasto com diárias (R\$)	Quantidade de diárias (unidade)	Valor médio da diária (R\$)
2018	1º	MPPE	7.132.976,59	4.076,50	1.749,78
	2º	MPSP	17.559.664,00	11.669,00	1.504,81
	3º	MPRN	2.313.845,67	1.969,50	1.174,84
	4º	MPPR	3.197.348,21	5.159,66	619,68
	5º	MPCE	3.445.772,98	6.494,03	530,61
	Totais			65.531.470,76	118.717,36
2019	1º	MPPE	7.359.551,56	3.627,00	2.029,10
	2º	MPSP	18.748.275,00	10.418,00	1.799,60
	3º	MPRN	2.400.532,14	1.956,72	1.226,81
	4º	MPCE	4.604.501,79	4.536,50	1.014,9912
	5º	MPPR	3.690.331,67	5.430,79	679,52
	Totais			71.826.311,18	112.822,21
2020	1º	MPSP	28.852.797,90	4.203,00	6.864,81
	2º	MPRN	2.896.655,83	726,50	3.987,14
	3º	MPPE	4.181.085,06	1.925,50	2.171,43
	4º	MPSE	39.706,25	53,50	742,17
	5º	MPCE	2.287.496,23	3.650,50	626,63
	Totais			50.907.180,32	45.416,38
2021	1º	MPSC	3.122.787,58	742,50	4.205,77
	2º	MPSP	13.104.000,00	4.501,00	2.911,35
	3º	MPRN	3.383.831,74	1.425,00	2.374,62
	4º	MPPA	173.329,00	262,00	661,56
	5º	MPCE	926.616,66	1.402,00	660,92
	Totais			40.241.287,42	57.738,68
2022	1º	MPSP	36.777.218,49	6.753,00	5.446,06
	2º	MPRN	3.614.996,52	1.484,00	2.435,98
	3º	MPBA	4.167.500,50	3.327,00	1.252,63
	4º	MPSC	3.631.210,10	3.930,50	923,85
	5º	MPPR	1.794.688,40	2.207,00	813,18
	Totais			90.306.535,41	95.771,56

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Em 2019 o MPPE forneceu 3.627 diárias (R\$ 2.029,10), enquanto a maior quantidade de diárias pagas ficou a cargo do Ministério Público da Bahia, assim como em 2018, com 15.300 (R\$ 416,10) diárias, seguido do Pará (10.617,50) e São Paulo (10.418). O MPSE se destaca com o menor número de concessões, apenas 696,60 diárias. No cenário nacional, a quantidade de diárias fornecidas foi reduzida, alcançando apenas 112.822,21, com pagamento médio de R\$ 636,63.

Nos anos de 2020 a 2022 houve uma redução considerável na quantidade de diárias fornecidas, pelos motivos já relatados anteriormente, reduzindo mais da metade em 2020, ao

total de 45.416,38 (R\$ 1.120,90). Verificou-se sutil ascensão em 2021 com a disponibilização de 57.738,68 (R\$ 696,96) diárias e quase o dobro do aumento em 2022, chegando a 95.771,56 (R\$ 942,94) de diárias pagas.

Em 2020, MPMT se evidencia com a maior quantidade de diárias pagas (5.501), a um valor médio de R\$ 338,15, um dos menores quando comparado aos outros Ministérios Públicos. Já em relação à menor quantidade de diárias pagas, MPSE aparece com apenas 53,50 (R\$ 742,17) diárias, seguido do MPAC com 475 (R\$ 427,34) diárias.

Em 2021, o Ministério Público de Sergipe continuou sendo o MP que menos paga diárias, fornecendo no ano 71 diárias ao valor médio de R\$ 463,36, contrastando com o MPPA que pagou 8.843,70 (R\$ 343,25) diárias no mesmo ano, ou seja, uma diferença de mais de 124 vezes, entre as quantidades fornecidas. O MPSC pagou o maior valor médio por diária, R\$ 4.205,77, ao fornecimento de 742,50 diárias.

No último ano observado, o MPSP pagou em média R\$ 5.446,06 em 6.753 diárias, sendo a maior média do ano. Com quase três vezes a quantidade fornecida pelo MPSP, o MPPA pagou 16.340 (R\$ 532,74) diárias, sendo a maior quantidade durante todo período analisado, correspondendo ao total de 17% do total pago por todos os Ministérios Públicos. O MPSE foi novamente o que menos arcou com diárias, fornecendo 251,50 a uma média de R\$ 748,40.

A Figura 4 apresenta os maiores e menores gastos médios entre os anos e compara com a média dos MPs gerais, em reais.

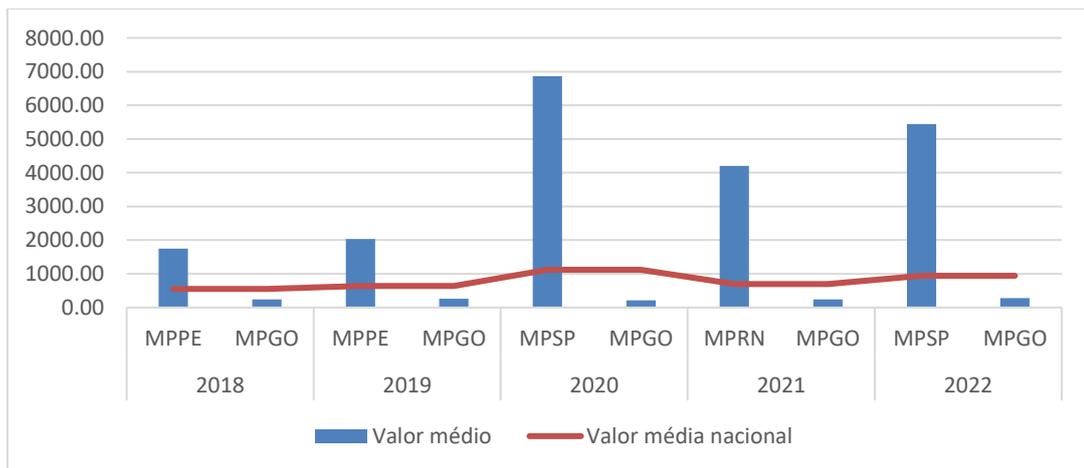


Figura 4 Comparação entre a maior e menor média de diária e a médias de diárias nacionais. Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A Figura 5 demonstra a análise visual da evolução dos valores médios pagos em relação à quantidade de diárias concedidas, entre os anos 2018 e 2022.

Um fator observável é que ao decorrer dos anos, poucos foram os Ministérios Públicos que mantiveram o valor médio das diárias, equilibrando os gastos com diárias e a quantidade fornecida. Dentre os MPs que não sofreram fortes alterações pode-se citar: Goiás, Rondônia, Rio de Janeiro, Paraíba e Mato Grosso do Sul, cerca de 22% apenas dos Ministérios Públicos analisados. O MPPE foi o único que apresentou uma queda de 74,54%, reduzindo o valor médio de R\$ 1.749,78, para R\$ 445,51, em 2022.

O restante dos Ministérios Públicos tiveram aumento em suas médias, que resultou na mudança de faixa de valores, com os seguintes aumentos entre os dois anos: Maranhão (10,47%), Paraná (15,45%), Espírito Santo (18,14%), Mato Grosso (29,48%), Amazonas (32,83%), Tocantins (39,51%), Acre (40,33%), Piauí (41,82%), Pará (49,99%), Ceará (52,42%), Amapá (54,22%), Roraima (81,76%), Rio Grande do Norte (107,35%), Sergipe (111,78%), Santa Catarina (206,34%), Bahia (206,88%) e São Paulo (261,91%).

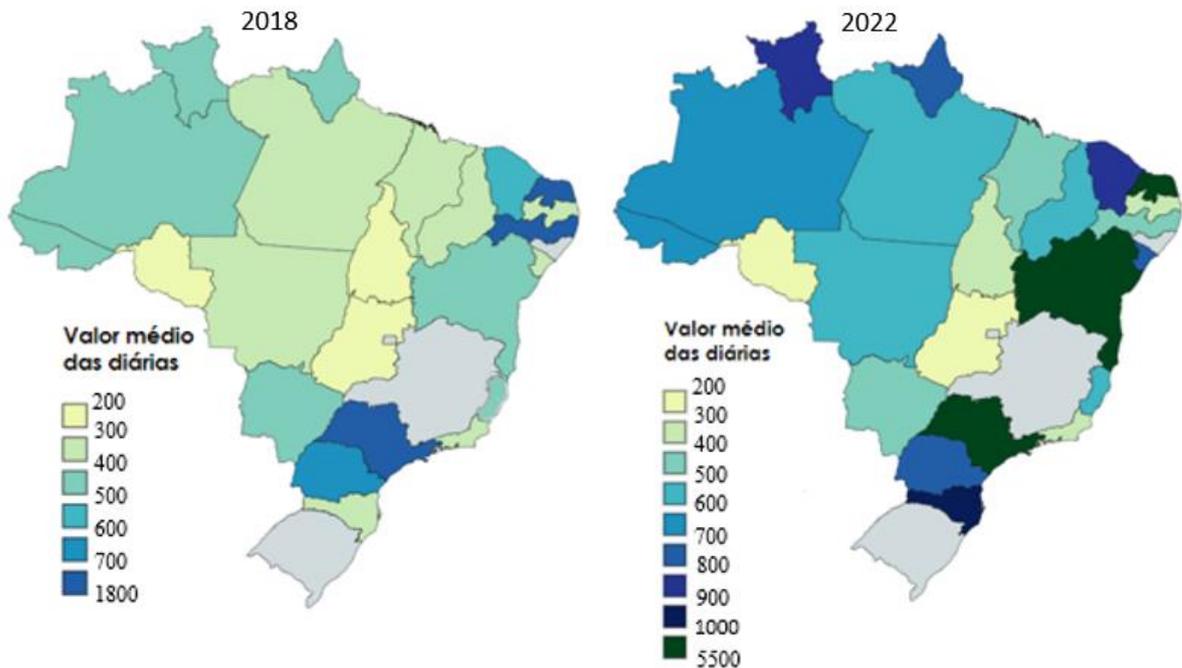


Figura 5 Valores médios das diárias.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

4.2 Análise Estatística dos dados

Com o objetivo de detectar alguma regularidade, foi realizado a matriz de correlação (Tabela 6) e análise dos dados em painel entre os gastos com diárias e as variáveis: quantidade de diárias (QD), beneficiários (BEN), valor médio de diárias (VMD), número de membros (NMEM), número de servidores (NSER), população estimada (POP) e tamanho do estado (TAME).

Tabela 6*Correlação entre as variáveis*

	GD	QD	BEN	VMD	NMEM	MSER	POP	TAME
GD	1.0000							
QD	0.4228	1.0000						
BEN	0.4020	0.8822	1.0000					
VMD	0.7649	-0.0171	0.0023	1.0000				
NMEM	0.7804	0.3412	0.4234	0.5361	1.0000			
NSER	0.8565	0.3774	0.4348	0.5883	0.9416	1.0000		
POP	0.8175	0.3619	0.4424	0.5657	0.9815	0.9670	1.0000	
TAME	0.0099	0.3155	0.2420	-0.1323	-0,0893	-0.0163	-0,0252	1.0000

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Nota-se que, não é possível afirmar que há uma associação entre as variáveis de gastos com diárias e quantidade de diárias, já que apesar de ser positiva, o valor não foi alto ($r = 0.4228$), não indicando uma possível correlação entre elas. O mesmo acontece com a relação QD x BEN ($r = 0.4020$). De maneira oposta, as relações NSER x QD ($r = 0.8565$) e POP x QD ($r = 0.8175$) apresentam valores altos e positivos, indicando possível correlação entre eles, ou seja, quanto maior número de servidores e/ou a população dos estados, maior será o gasto com diárias. Observou-se logo após, a alta e positiva relação entre QD x BEN ($r = 0.8822$), NMEM x NSER ($r = 0.9416$), NMEM x POP (0.9815) e NSER x POP ($r = 0.9670$). Porém, a variável tamanho do estado (TAME) não apresenta alta relação com as outras variáveis analisadas.

Com o propósito de aprimorar as conclusões anteriores e examinar a interdependência entre a variável gasto com diárias e as demais variáveis já expostas, a Tabela 7 apresenta os resultados das estimativas do Modelo de Dados em Painel e do teste de Hausman.

Tabela 7*Resultados das Estimções do Modelo de Dados em Painel – Ministério Público (2018-2022)*

Gasto com diárias - GD	Efeitos Fixo		Efeitos Aleatório	
	Coefficiente	P> t	Coefficiente	P> t
BEN	1377.462	0.440	-635.2986	0.742
QD	335.8209	0.001***	483.9946	0.000***
VMD	2517.241	0.000***	2567.193	0.000***
POP	-3.506467	0.000***	-0,1230346	0.451
NMEM	-8163.445	0.165	-269.6095	0.928
NSER	3783.023	0.087*	3219.693	0.000***
TAME	0	Omitted	-0.4220783	0.518
Const.	2.53e+07	1.53e+07***	-2236551	0.000***
Correlação (ui, x)	-0.9962		0 (valor assumido)	
R ² Within	0.7607		0.6255	
R ² Between	0.7756		0.9475	
Rho	0,9988		0,2529	

Teste de Hausman: χ^2 : 21,92 / $Prob > \chi^2$: 0.0013

Nota: *significativo a 10%, ** significativo a 5%, ***significativo a 1%.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Ao comparar os estimadores dos dois modelos, nota-se que a maioria das variáveis não apresentou diferenças significativas, exceto pela variável BEN e NSER que mostraram relevantes divergências. Outra observação pertinente refere-se à variável TAME, a qual, no modelo de efeitos fixos, exibe coeficiente igual a zero, sendo omitida devido à colinearidade, pois o tamanho no estado permanece inalterado ao longo do tempo.

A análise do teste de Hausman aponta que, caso o p-valor seja inferior ao nível de significância adotado de 5%, os resultados seriam rejeitados sob a hipótese nula, implicando na não aceitação do método do MEA. Desta forma, como essa estatística foi inferior a 5% ($Prob > \chi^2$: 0.0013), a hipótese nula é rejeitada. Portanto, com base no teste de Hausman, a escolha recai sobre o MEF como o método mais apropriado.

Os resultados provenientes do modelo estimado de efeitos fixos indicam, através dos p-valores das estatísticas F e t, que os coeficientes das variáveis, quantidade de diárias (QD), valor médio de diárias (VMD) e população do estado (POP) são estatisticamente significantes, ao nível de 1%, explicando, dessa forma, o padrão do gasto de diárias nos anos analisados. Outra variável relevante, ao nível de significância de 10% foi o número de servidores (NSER).

Vale ressaltar que a variável POP, além de ser significativa ao modelo, apresenta uma relação inversamente proporcional com os gastos de diárias, assim como o número de membros (NMEM). Isso significa que, se o tamanho da população ou o número de membros aumentarem, a tendência é que os gastos com diárias diminuam. Esse cenário vai de encontro ao esperado, pois com o aumento da população, espera-se a necessidade de mais membros dos Ministérios Públicos para atender às demandas do órgão, resultando no aumento de viagens e o pagamento de diárias. Esse fato pode ser explicado já que os estados com menores números de membros e população, apresentaram valores expressivos de gasto com diárias.

Como o modelo estimado mais adequado foi o MEF, deve-se ser utilizado R^2 Within que resultou 0,7607, ou seja, modelo proposto respondeu um pouco mais de 76% da variável dependente. O coeficiente rho reflete a correlação intraclasses, indicando que 99,88% da variância que ocorre nos dados é decorrente das disparidades entre os painéis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a presente pesquisa buscou analisar os dispêndios relativos a diárias e passagens nos Ministérios Públicos estaduais, correlacionando-as com outras variáveis como: a quantidade de beneficiários, de diárias, de membros, de servidores, tamanho do Estado, população do Estado e valor médio das diárias, no período de 2018 a 2022. A metodologia de dados em painel foi adotada para proporcionar uma abordagem mais abrangente, permitindo uma análise precisa e a avaliação de impactos ao longo de um período prolongado. A amostra final incluiu 23 Ministérios Públicos, representando 88,46% dos Ministérios Estaduais em 2023.

Os resultados da análise descritiva revelaram variações significativas nos gastos com diárias ao longo dos anos. Destacaram-se momentos de economia orçamentária, como em 2018 e 2019, em que no primeiro ano resultou uma economia de 0,11% (R\$ 12.969.153,58) e no segundo de 0,61% (R\$ 79.323.189,18), seguidos por desafios em 2020 devido à pandemia de Covid-19, em que apresentou o único déficit orçamentário de todos os Ministérios Públicos, no valor de R\$ 10.584.334,64 (0,08%). O ano de 2021 registrou a maior economia, no total de R\$ 207.820.811,68, enquanto 2022 evidenciou um retorno às atividades normais com um aumento expressivo nos gastos, perfazendo a R\$ 16.186.514.733,64 de despesa empenhada. O maior dispêndio foi pelo MPSP, enquanto o maior percentual em economia orçamentária foi do MPAP, em todos os anos.

O Ministério Público de São Paulo, apresentou também os maiores gastos em diárias durante o período, com valores significativos quando comparado com os demais. O Ministério Público de Sergipe, foi o que teve os menores gastos com diárias. Cerca de 10 Ministérios Públicos aumentaram seus gastos de diárias e passagens, quando analisado os anos de 2018 e 2022. No total, o número de beneficiados nos dois primeiros anos foram de 9.363 e 9.279, enquanto em 2020 e 2021, por conta da pandemia de Covid-19, reduziu para 5.009 e 4.271, aumentando novamente em 2022 para 7.317, com o fim da pandemia.

O Ministério Público da Bahia apresentou o maior número de beneficiados nos três primeiros anos, passando para o MPPA a liderança nos outros dois. Quanto as maiores médias de diárias por pessoa, o MPSP foi destaque, com médias de R\$ 21.840,38, R\$ 24.799,31, R\$ 63.975,16, R\$ 43.534,88 e R\$ 85.928,08, para as respectivas quantidades de beneficiados, 804, 756, 451, 301 e 428.

Pela quantidade de diárias concedidas, o ano de 2018 totalizou 118.717,36, sendo a maior do período. Em 2020, apesar da redução da quantidade de diárias, o valor médio por

diária praticamente dobrou. O MPSP concedeu a maior quantidade de diárias, enquanto MPSE foi o que menos concedeu diárias, chegando apenas 53,50 em 2020. Apenas cerca de 22% dos Ministérios Públicos mantiveram a média de gasto com diárias entre o ano de 2018 e 2022, e apenas o MPPE reduziu o valor médio da diária concedida.

A análise estatística por meio do modelo de efeitos fixos destacou variáveis como quantidade de diárias, valor médio das diárias, população do estado e número de servidores como estatisticamente significativas, contribuindo para explicar o padrão de gastos. A relação inversamente proporcional entre a população e o número de membros, com os gastos com diárias, sugere que estados mais populosos e/ou com mais membros podem apresentar menor propensão a despesas nesse sentido, contrariando expectativas iniciais.

O teste de Hausman indicou que o modelo de efeitos fixos é mais apropriado, reforçando a robustez dos resultados obtidos. O coeficiente rho reflete uma alta correlação intraclasse, sugerindo que as disparidades entre os painéis são responsáveis pela maior parte da variância nos dados. Ademais, o modelo proposto responde cerca de 76% dos gastos com diárias dos Ministérios Públicos.

É importante salientar que esta pesquisa não buscou avaliar a qualidade do gasto nem estabelecer relações de produtividade e retorno para a sociedade decorrentes desses gastos. Portanto, fica em aberto a questão de se esses gastos são, de fato, relevantes e necessários para os Ministérios Públicos, e se muitas questões não poderiam ser resolvidas de maneira remota.

Como limitação do estudo, destaca-se a falta de padronização e sistematização das operações, além da dificuldade de acesso a informações que deveriam estar presentes no portal da transparência, principalmente dos Ministérios Públicos de Alagoas, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Além disso, a falta de estudos na área para uma compreensão mais aprofundada e comparação dos dados apresentados.

Por fim, como sugestão para trabalhos posteriores, considera-se que a proposta deste estudo possa ser replicada a outros órgãos e unidades federativas; ampliar a linha da pesquisa para os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo; comparar os dados obtidos com o de outras entidades.

REFERÊNCIAS

AIROLDI, C. J.; SILVEIRA, M. A. C. da.. A transparência na gestão pública como instrumento de controle social. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**. Faculdades Integradas de Taquara. v. 11, n. 2 p.71-91. 2015.

ALVES, G. H. T. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 7, n. 11, p. 27, 2015. DOI: 10.36428/revistadacgu.v7i11.15. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/7. Acesso em: 22 jun. 2023.

ALVES, L. B. M.; ZENKNER, M. **Ministério Público**: Lei nº 8.625/1993, 2ª edição. Salvador: Editora Juspodvim, 2011.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**, 6ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2017.

ARRUDA, D. G.; BARRETO, P. H. T.; ARAÚJO, I. da P. S. **O Essencial da Contabilidade Pública - Teoria e exercícios de concursos públicos resolvidos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. AM Auditor General for Australia, 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au>. Acesso em: 20 jun. 2023

BEZERRA, J. A. **Gastos Públicos com diárias e passagens nas Instituições de Ensino Superior: uma análise para a Universidade de Brasília**. TCC. Brasília, DF, Brasil, 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 19 jun. 2023

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm .Acesso em: 15 jun. 2023

_____. Controladoria-Geral da União. **Diárias e passagens: perguntas e respostas**. Brasília, DF: CGU: 2011. Disponível em <https://proad.ufpa.br/documentos/cdph/diariaspassagens.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023. 2011a.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em 15 jun. 2023. 2011b.

_____. **Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm#:~:text=L8625&text=LEI%20N%C2%BA%208.625%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias..htm. Acesso em 15 jun. 2023.

CAGGIANO, H. C. **Fomento público financeiro: do planejamento à governança.** São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2021. *E-book*. ISBN 9786556272795. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556272795/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 58/2010, de 20 de Julho de 2010.** Dispõe sobre a concessão e o pagamento de diárias no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CONTI, J. M. **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas – Volume 1.** Grupo Almedina (Portugal), 2017.

DAWALIBI, M. **Ministério Público: fundamentos constitucionais e legais: estrutura e organização.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FÁVERO, L. P. **Análise de Dados.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788595153226. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595153226/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. v. 1. n.1 p.31-43. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Órgão dos jogos olímpicos do Rio bancou viagens e diárias irregulares.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2018/01/1950466-orgao-dos-jogos-olimpicos-do-rio-bancou-viagens-e-diarias-irregulares.shtml>. Acesso em: 14 jun. 2023

GARCIA, E. **Ministério Público,** 6ª edição.. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

GAULIA, C. T. Políticas públicas do poder judiciário: ressignificação do princípio da eficiência da prestação jurisdicional sob a ótica do neoconstitucionalismo. Passagens: **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica,** v. 10, n. 1, p. 104-124, 5 fev. 2018.

GRUMAN, M. **Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo.** Revista Debates, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 97, 2012. DOI: 10.22456/1982-5269.34229. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GUJARATI, D.; YAMAGAMI, C.; VIRGILITTO, S. B. **Econometria**. São Paulo Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553131952. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553131952/>. Acesso em: 02 out. 2023.

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. **Contabilidade Pública**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2015.

HAVENS, H. S. **Accounting and Public Policy**, 2, issue 3, p.143–146. 1983. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:jappol:v:2:y:1983:i:3:p:143-146..> Acesso em: 18 jun. 2023.

JONES, David B. et al. **The needs of users of governmental financial reports**: research report. Connecticut: GASB, 1985.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública - Análise Financeira Governamental**. São Paulo: Grupo GEN, 2016.

KAZMIREZAK, G. J.; FERREIRA, D. D. M. Uma análise dos gastos com diárias e passagens dos vereadores catarinenses: sabemos quanto gastam mas não como gastam. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA, 4., 2018, Brasília-DF. **Anais...** Brasília-DF: UnB, 2018.

KAZMIRCZAK, G. J.; MINATTI-FERREIRA, D. D. RIBEIRO, A. M. Uma Análise dos Gastos com Diárias e Passagens dos Vereadores Catarinenses: Sabemos Quanto Gastam, mas não Como Gastam. **Rev. FSA**, Teresina, v. 16, n. 5, p. 77-105, 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Grupo GEN, 2010.

MAZZILLI, H. N. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal Brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.

MENDES, R. da C.; OLEIRO, W. N.; QUINTANA, A. C. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate à corrupção. 2008. **Repositório Institucional**. Universidade Federal do Rio Grande. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/1/780>. Acesso em: 22 jun. 2023

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. - Brasília: Estefânia Gonçalves Mota, 2009.

MUTULA, S.; WAMUKOYA, J. M. **Public sector information management in east and southern Africa**: Implications for FOI, democracy and integrity in government. *International Journal of Information Management* [S.I.], n. 5, p. 333-341, 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S026840120900053X#preview-section-cited-by>. Acesso em: 12 jun. 2023.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, S. B. de. **Instrumentos de gestão pública**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

PEREDA, P. **Econometria Aplicada**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788595156012. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595156012/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

PESSOA, P. R. A.; DO NASCIMENTO, R. R.; TORRES, F. J. V.; CONFESSOR, K. L. A. Transparência Pública: uma análise dos gastos com diárias das Câmaras Municipais da Paraíba no ano 2019. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4763>. Acesso em: 2 nov. 2023.

RESENDE, W. da C.; NASSIF, M. E.. **Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, [S. l.], v. 20, n. 42, p. 1–16, 2015. DOI: 10.5007/1518-2924.2015v20n42p1. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SELLTIZ, C. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder; USP, 1965.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. – 4. reimpr. – São Paulo: Grupo GEN, 2011.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, publicado pela MCASP, 2021, 9^a Edição. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 03 jun. 2023.