



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

ADRIANA RIBEIRO LIMA

UM ESTUDO COMPARATIVO DO QUADRO DE PESSOAL EFETIVO
E COMISSIONADO NO SENADO FEDERAL:

Descrição – Evolução, Perfil, Lotação – e Formas de Controle

BRASÍLIA-DF

2014

ADRIANA RIBEIRO LIMA

**UM ESTUDO COMPARATIVO DO QUADRO DE PESSOAL EFETIVO E
COMISSIONADO NO SENADO FEDERAL:**

Descrição – Evolução, Perfil, Lotação – e Formas de Controle

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro e para obtenção do grau de Especialista.

Linha de Pesquisa: Administrativa

Área de Concentração: Gestão de Pessoas

Orientador: Cleber da Silva Alves

BRASÍLIA-DF

2014

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Um Estudo Comparativo do Quadro de Pessoal Efetivo e Comissionado do Senado Federal: descrição – evolução, perfil, lotação – e formas de controle”, de autoria de Adriana Ribeiro Lima – aluna do curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Administração Legislativa do Instituto Legislativo Brasileiro – apresentado no dia 10 de dezembro de 2014, aprovado pela Banca Examinadora cujos membros são abaixo listados:

Prof. Especialista Cleber da Silva Alves

Orientador

Prof. Doutor Paulo Ricardo dos Santos Meira

Avaliador

BRASÍLIA

2014

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo do quadro de pessoal efetivo e comissionado do Senado Federal. São analisados a evolução do quadro de 31 de dezembro de 2005 a 8 de outubro de 2014 e, de forma panorâmica, o atual perfil dos servidores, conforme data de admissão, nível de escolaridade e tipo de vínculo. Faz-se, também, uma análise do perfil dos servidores lotados nos Gabinetes Parlamentares e de Liderança, nos Órgãos de Assessoramento Superior e nos Órgãos Superiores de Execução. Estudam-se, também, as formas de controle do próprio órgão legislativo sobre o provimento de pessoal comissionado, além do controle social e judicial sobre a gestão de pessoal do Senado. Entre os diferentes órgãos estudados encontram-se distintos perfis de corpos funcionais. Em relação ao Senado como um todo, detecta-se um vácuo geracional entre os servidores efetivos, bem como o uso de pessoal comissionado para execução de tarefas meramente operacionais.

Palavras-chave: Comissionados. Efetivos. Senado Federal.

ABSTRACT

This is a study of Brazilian Senate staff's general makeup, guided by the division between appointees and career civil servants. The evolution of the staff from the Thirty-first of December 2005 to the Eighth of October 2014 is presented, along with a panoramic view of the current's staff significant traits: date of admission, basis of employment, level of schooling. This research also aims to present the profile of the personnel who works in senatorial and leadership cabinets, in units that supply advisory assistance, and administrative organs devoted to the support of the Senate's structure. This study analyses the manner in which the Senate controls the admission of appointees, and the ways in which society and the judiciary system keep control of the Senate's management of its human resources. It is found that different units have distinct workforce profiles. In the Senate's workforce as a whole, a Generational gap is detected among career civil servants and it is concluded from the study that there are appointees executing purely operational jobs.

Keywords: Political appointees. Career Civil Servants. Senate.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Reposição de Aposentadorias entre 2012 e 2014	81
Gráfico 2 – Evolução do Quadro Funcional	82
Gráfico 3 – Evolução do Quadro Efetivo	85
Gráfico 4 – Percentagem de cargos ocupados por categoria	86
Gráfico 5 - Quadro total de vagas.....	86
Gráfico 6 – Vagas previstas nos editais publicados em 2011.....	87
Gráfico 7 – Nomeações decorrentes de concurso entre 2012 e 2014.....	87
Gráfico 8 - Distribuição de servidores por nível remuneratório.....	93
Gráfico 9 - Nível de Escolaridade de Comissionados e Efetivos	97
Gráfico 10 - Distribuição de servidores por data de admissão	99
Gráfico 11 - Servidores Comissionados - Gabinetes de Senadores e de Lideranças	103
Gráfico 12 - Servidores Efetivos - Gabinetes de Senadores e de Lideranças.....	104
Gráfico 13 - Servidores comissionados da Diretoria-Geral.....	107
Gráfico 14 - Servidores Efetivos - Diretoria-Geral	108
Gráfico 15 - Servidores Comissionados da SGM.....	110
Gráfico 16 - Servidores Efetivos da SGM.....	111
Gráfico 17 - Servidores Efetivos - Consultoria Legislativa.....	112
Gráfico 18 - Servidores Efetivos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle	113
Gráfico 19 - Servidores Comissionados - Consultoria Legislativa	115
Gráfico 20 - Servidores Efetivos - Advocacia do Senado Federal	116
Gráfico 21 - Servidores Comissionados - Advocacia do Senado Federal	117
Gráfico 22 - Servidores Comissionados - Secretaria de Comunicação Social	119
Gráfico 23 - Servidores Efetivos - Secretaria de Comunicação Social	119
Gráfico 24 - Servidores Efetivos da Secretaria de Controle Interno	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Valores de Funções Comissionadas em 2014.....	58
Tabela 2 – Cargos de Assessor Parlamentar, Secretário Parlamentar e Motorista	61
Tabela 3 - Hipóteses de Fracionamento do Cargo em Comissão de Secretário Parlamentar	62
Tabela 4 - Hipóteses de Fracionamento do Cargo em Comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo.....	63
Tabela 5 - Comparativo da composição de cargos em comissão da SGM pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº12/2014	64
Tabela 6 - Comparativo da composição de cargos em comissão da DGER pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº12/2014	66
Tabela 7 - Comparativo da composição de cargos em comissão do ILB pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº12/2014	66
Tabela 8- Número de servidores por data.....	83
Tabela 9 - Percentual de servidores efetivos por data	83
Tabela 10 - Variação de Servidores Efetivos e Comissionados entre 31/12/2005 e 8/10/2014.....	83
Tabela 11 - Remuneração Total dos cargos comissionados vigente em 2014.	92
Tabela 12 - Panorama do quadro de pessoal da Diretoria-Geral	105
Tabela 13 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria-Geral da Mesa	109
Tabela 14 - Panorama do quadro de pessoal da Consultoria Legislativa	112
Tabela 15 - Panorama do quadro de pessoal da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.....	112
Tabela 16 - Panorama do quadro de pessoal da Advocacia do Senado Federal..	116
Tabela 17 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria de Comunicação Social	118
Tabela 18 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria de Controle Interno .	120
Tabela 19 - Quadro resumo	122
Tabela 20 - Quadro resumo 2	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADVOSF – Advocacia do Senado Federal
- ATC – Ato da Comissão Diretora
- APS – Ato do Primeiro Secretário
- CF/1988 – Constituição Federal de 1988
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CONLEG – Consultoria Legislativa
- CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
- DGER – Diretoria-Geral
- EC – Emenda Constitucional
- EUA – Estados Unidos da América
- FC – Função Comissionada
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MPF – Ministério Público Federal
- MPT – Ministério Público do Trabalho
- RISF – Regimento Interno do Senado Federal
- ROSF – Regulamento Orgânico do Senado Federal
- PRDF – Procuradoria da República no Distrito Federal
- PRDSTI – Secretaria de Tecnologia da Informação
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SCISF – Secretaria de Controle Interno do Senado Federal
- SECOM – Secretaria de Comunicação Social
- SF – Senado Federal

SGM – Secretaria Geral da Mesa

SPSF – Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2. METODOLOGIA.....	14
3 REFERENCIAL TEÓRICO	16
3.1 SERVIDORES COMISSIONADOS E EFETIVOS SOB A VISÃO DO DIREITO	16
3.1.1 Doutrina	16
3.1.2 Histórico	17
3.1.3 Normas legais vigentes para a esfera federal.....	19
3.2 SERVIDORES COMISSIONADOS E EFETIVOS NA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
3.3 CONTROLE E PREVENÇÃO AO ABUSO NO PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS	28
3.3.1 Princípios legais e parâmetros mensuráveis	29
3.3.2 Normas específicas ao Senado Federal.....	34
3.3.3 Controle judicial	40
3.3.4 Controle social	43
4 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO SENADO FEDERAL	46
4.1 HISTÓRICO	46
4.2 ESTRUTURA CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 8 DE 2014	49
4.2.1 Estrutura orgânica do Senado Federal	49
4.2.2 Quadro de pessoal.....	56
4.3 ESTRUTURA DE CARGOS COMISSIONADOS CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 12 DE 2014.....	63

4.4 ESTRUTURA DE CARGOS COMISSIONADOS CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 15 DE 2014	67
5 A FUNÇÃO DOS SERVIDORES NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO	70
6 O CASO DO SENADO FEDERAL.....	77
6.1 EVOLUÇÃO DO QUADRO DE EFETIVOS E COMISSIONADOS DE 31 DE DEZEMBRO DE 2005 A 8 DE OUTUBRO DE 2014.....	77
6.2 NORMAS SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS	88
6.3 VISÃO PANORÂMICA DOS SERVIDORES EFETIVOS E COMISSIONADOS DO SENADO FEDERAL	91
6.3.1 Nível remuneratório dos servidores comissionados	91
6.3.2 Escolaridade.....	97
6.3.3 Tempo desde a admissão no cargo	97
6.4 PERFIL DOS SERVIDORES CONFORME OS ÓRGÃOS DE EXERCÍCIO EM 8 DE OUTUBRO DE 2014	100
6.4.1 Análise do perfil dos servidores nos Gabinetes de Senadores e de Lideranças	101
6.4.2 Análise do perfil dos servidores nos Órgãos Superiores de Execução.....	104
6.4.3 Análise do perfil dos servidores nos Órgãos de Assessoramento Superior	111
6.4.4 Quadro Resumo	121
6.5 O CONTROLE JUDICIAL SOBRE O PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS NO SENADO FEDERAL	123
6.5.1 Cargos comissionados temporários do Programa Interlegis.....	123
6.5.2 O caso dos “atos decretos”	125
6.5.3 O aumento do percentual de servidores comissionados	128
6.6 A OPINIÃO PÚBLICA E O SENADO FEDERAL	129
7 CONCLUSÃO.....	132

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Administrativa do Senado Federal é assunto que, com certa regularidade, atrai a atenção da sociedade e dos jornais do país. O provimento de cargos comissionados e efetivos é um dos tópicos que, de forma recorrente, é posto em destaque pela mídia. As manifestações da imprensa ressoam preocupações sociais: em uma Nação com um histórico de políticas de favoritismo e personalismo, receia-se que os cargos públicos da Casa Legislativa sejam usados como moeda de troca política.

Este trabalho busca contribuir com o debate sobre a gestão de pessoal no Senado Federal, notadamente sobre a questão do uso de cargos efetivos e comissionados – tema em evidência na mídia e nos discursos parlamentares.

Em seu referencial teórico, a presente pesquisa percorre os seguintes pontos: define cargos efetivos e comissionados conforme o regime jurídico brasileiro; estuda os parâmetros que balizam a criação e o provimento de cargos públicos comissionados na esfera federal; discorre sobre a utilidade das figuras de cargos efetivos e comissionados para o cumprimento dos fins da Administração Pública, e especialmente, de uma Casa Legislativa.

A partir de então, discorre-se sobre as formas de controle sobre o uso de cargos comissionados: discutem-se os princípios a que o uso de livre nomeação deve obedecer; citam-se as formas de controle judicial a que os atos da Administração Pública estão sujeitos, com atenção à Ação Civil Pública e a Ação Popular; apresenta-se o controle social como forma viável de vigilância sobre o uso de cargos de livre nomeação; analisa-se a Lei de Acesso à Informação como valiosa medida que, quando devidamente instrumentalizada, permite à sociedade civil demandar os órgãos públicos a respeito da gestão de seus recursos.

Recebem atenção, também, os esforços do próprio órgão para moralizar o uso dos cargos em comissão, com medidas como a “Ficha Limpa” para comissionados. Assim, o trabalho se debruça sobre a estrutura orgânica e de normas internas do Senado que visam garantir a idoneidade do servidor comissionado, prevenir o nepotismo, e, com isso, preservar o instituto do cargo de livre provimento no órgão legislativo.

Em seguida, apresenta-se a atual estrutura administrativa do Senado Federal – tanto orgânica como de pessoal. A análise se fixa no Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2014 –

norma vigente quando da extração e análise dos dados desta pesquisa – , embora se discutam também as alterações realizadas pelos Atos da Comissão Diretora nº 12 e nº 15 de 2014 sobre a estrutura de cargos comissionados da Casa. Orientado pela análise de Baaklini (1993), apresenta-se também uma amostra do desenvolvimento histórico da Casa desde meados do século XX até o movimento de redemocratização.

Examina-se, então, a evolução da composição numérica do quadro de pessoal – de carreira e de livre provimento – da Casa Legislativa de 31 de dezembro de 2005 a 8 de outubro de 2014 e se discute a política de concursos públicos do órgão. O exame de um horizonte temporal de quase uma década permite avaliar a reposição de servidores segundo perspectiva razoável, traçando tendências não imediatistas, que percorrem várias administrações da Casa.

Avaliam-se de forma panorâmica características – nível de escolaridade, tempo desde a admissão, tipo de vínculo – dos servidores efetivos e comissionados, conforme quadro funcional de 8 de outubro de 2014. Em seguida, analisa-se o perfil dos servidores – tipo de vínculo; cargo efetivo ocupado; nível remuneratório dos servidores comissionados; tempo desde a admissão – de forma segmentada, de acordo com três tipos de lotação de exercício – Gabinetes de Senadores e de Lideranças; Órgãos de Assessoramento Superior; Órgãos Superiores de Execução.

Os Gabinetes de Senadores e de Lideranças fornecem apoio administrativo e assessoria diretamente aos parlamentares eleitos. Os Órgãos de Assessoramento Superior – compostos da Secretaria de Controle Interno, da Consultoria Legislativa, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, da Secretaria de Comunicação Social, da Advocacia do Senado Federal – prestam assessoria e consultoria aos parlamentares, às Comissões e aos órgãos internos do Senado. Os Órgãos Superiores de Execução compreendem a Diretoria-Geral – cujas Secretarias gerem a infraestrutura física, os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos que atendem toda a Casa – e a Secretaria-Geral da Mesa – que assiste as atividades do Plenário e das Comissões.

Discute-se se o quadro funcional desses órgãos atende a suas funções, definidas conforme o Regulamento Administrativo do órgão. Questiona-se, por exemplo, se o nível de especialização dos servidores é adequado, se a idade do corpo funcional deixa a composição do quadro muito perto da aposentadoria, se os servidores comissionados ocupam cargos de baixo ou alto escalão; se o órgão tem sido atendido por políticas de reposição dos últimos concursos públicos.

Em seguida, apresentam-se casos proeminentes em que ações judiciais foram usadas para questionar a gestão de pessoal do Senado – o caso dos “atos secretos”, o uso de cargos comissionados de natureza temporária no Interlegis e corrente Ação Popular que discute o uso de cargos em comissão para execução de tarefas rotineiras. Tais casos revelam a utilidade da intervenção popular e do Ministério Público para a regularidade das ações da Administração Pública.

Ao final do trabalho, faz-se uma reflexão acerca da importância da abertura da comunicação entre o Senado Federal e a sociedade para a credibilidade e a legitimidade das ações do órgão legislativo.

Acredita-se que o presente estudo, ao analisar de forma consolidada informações genéricas sobre a composição do quadro de pessoal – obtidas a partir de dados brutos aos quais o público tem seu direito de acesso constitucionalmente garantido – enquadra-se no esforço de transparência ativa do Senado Federal.

O objetivo final da presente pesquisa é apresentar ao leitor uma descrição panorâmica e representativa da situação atual do órgão, no tocante a características chave da gestão de pessoal – reposição de servidores de carreira, distribuição de cargos comissionados e efetivos. Além de dados numéricos, busca-se descrever, com informações históricas e normas administrativas da Casa, em qual cenário o atual quadro de servidores do Senado se formou.

Acredita-se que o tema da gestão de pessoal do Senado é importante não apenas pelos altos valores que movimenta em folhas de pagamento, mas, principalmente, pela complexidade da tarefa cumprida pela Casa Legislativa, que, uma vez dotada de um quadro funcional especializado, dotado de autonomia, tem muito a contribuir para os interesses nacionais.

2. METODOLOGIA

Este trabalho se compõe de uma etapa introdutória, baseada em pesquisa bibliográfica, e uma etapa de análise de dados numéricos, baseada em pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica introdutória busca responder perguntas básicas para o desenvolvimento da pesquisa: apontar as diferenças entre servidores efetivos e comissionados, quanto à forma de ingresso no serviço público, quanto às atividades por eles desenvolvidas, quanto aos direitos e deveres de cada um dos grupos. Para tanto, serve como base para pesquisa a legislação federal – a Constituição de 1988, a Lei nº 8.112, de 1990 – manuais de Direito Administrativo, além de trabalhos e estudos pesquisados na Biblioteca Digital do Senado, na página do Domínio Público do governo federal, na Revista do Serviço Público.

Utiliza-se também a literatura de Ciência Política para entender o papel dos servidores públicos no cumprimento das tarefas fins do Poder Legislativo. Para a compreensão dos métodos de controle sobre o uso de cargos comissionados, recorre-se à Literatura de Direito, além de leis federais e da jurisprudência nacional.

O estudo sobre a estrutura administrativa do Senado Federal é feito com base no Regulamento Administrativo do Senado, e nos atos que o alteram, consultados no Boletim Administrativo do Senado Federal e na base de dados de Normas Administrativas do Senado Federal.

Os dados sobre a composição do quadro funcional do Senado (número total de servidores, órgão de lotação, data de admissão, cargo ocupado) são encontrados em documentos disponíveis no Portal da Transparência e Controle Social do Senado (Relatório de Gestão, Relatório de Auditoria de Gestão, Quadro de Servidores), e em relatórios da transparência extraídos do sistema Ergon.

Os dados referentes a aposentadorias estão disponíveis em Relatório de Gestão da Secretaria de Controle Interno, em Relatório da Diretoria-Geral e em quadro de servidores aposentados. Todas as publicações de aposentadoria estão disponíveis no Boletim Administrativo do Senado Federal e no Diário Oficial da União.

Os dados referentes a Concursos são retirados de Editais disponíveis na internet, na página eletrônica da Fundação Getúlio Vargas, e no relatório de Candidatos Nomeados disponibilizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas.

Os dados, colhidos em relatórios em formato pdf e csv, são tratados em softwares de edição de planilhas, para criação de tabelas e gráficos.

Ao longo de todo o trabalho, são usados como fontes de pesquisa estudos recomendados pela equipe docente do Instituto Legislativo Brasileiro durante as aulas de Pós-Graduação em Administração Legislativa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico que embasa o trabalho e se divide em três seções principais: “Servidores Comissionados e Efetivos sob a visão do Direito”, “Servidores Comissionados e Efetivos na Consecução dos Objetivos da Administração Pública” e “Controle e Prevenção ao Abuso no Provimento de Cargos Comissionados”.

3.1 SERVIDORES COMISSIONADOS E EFETIVOS SOB A VISÃO DO DIREITO

Nesta seção, apresenta-se o conceito de servidores efetivos e comissionados conforme a visão do Direito, delimitam-se as diferenças na admissão dos agentes públicos que se enquadram em cada um dos conjuntos e também os diferentes direitos a que fazem jus cada grupo funcional.

3.1.1 Doutrina

As atividades do Estado apenas podem ser realizadas por meio de ações concretas de seres humanos. As pessoas físicas que agem em nome do Estado são agentes públicos. Os estudiosos do Direito Administrativo os dividem segundo suas funções, sua forma de seleção, seus poderes.

O tema deste trabalho serão os agentes administrativos que mantêm vínculo estatutário com a Administração Pública. No Senado Federal, estes agentes estão submetidos à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, são servidores de carreira – efetivos, selecionados por meio de concurso público – ou comissionados – livremente nomeados e exonerados.

Os servidores aqui discutidos são, na análise de Meirelles, agentes administrativos:

Os *agentes administrativos* não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais. São unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo, emprego ou a função em que estejam investidos. (MEIRELLES, 2009, p. 80, grifo do autor)

Trata-se, portanto, de uma categoria de agentes distinta da dos agentes políticos – grupo do qual fazem parte os parlamentares e, entre eles, os Senadores. Os agentes políticos detêm poderes e prerrogativas mais amplos do que os agentes administrativos, e não estão submetidos a hierarquias funcionais. Conforme a lição de Meirelles:

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade que lhe são privativos. (MEIRELLES, 2009, p. 77)

Assim, este trabalho usará a expressão “servidor público” na acepção descrita por Justen Filho:

O servidor público é uma pessoa física que atua como órgão de uma pessoa jurídica de direito público mediante vínculo jurídico de direito público, caracterizada pela investidura em posição jurídica criada por lei, pela ausência de função política, pela ausência de integração em corporações militares e pela remuneração proveniente dos cofres públicos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 904, grifo do autor)

3.1.2 Histórico

A história da Administração Pública no território brasileiro começa com a colonização portuguesa. Práticas de favoritismo e clientelismo estavam no cerne da estrutura estabelecida pelo governo luso sobre a colônia sul-americana, como resume o historiador Fausto:

Os traços do Estado patrimonial luso, onde tudo, em última análise, é do rei ajustam-se aos traços da sociedade colonial onde a representação de classe, pensada como representação coletiva de um setor social, cede terreno à solidariedade familiar.

[...]

Para a Coroa, o Estado é um patrimônio régio e os governantes devem ser escolhidos entre os homens leais ao rei. Por sua vez, os setores dominantes da sociedade tratam de abrir caminho na máquina estatal ou de receber as graças dos governantes em benefício da rede familiar. (FAUSTO, 2012, p. 38)

Assim, não é surpreendente que os cargos públicos disponíveis na colônia, como parte integrante do patrimônio da Coroa, fossem tratados como instrumentos a dispor da satisfação dos interesses pessoais da elite. A lógica para a ocupação de um posto público era semelhante à usada para distribuir títulos à superdimensionada nobreza colonial. Tratava-se, muitas vezes, de uma forma de assegurar ou recompensar a lealdade e auxílio de um súdito ou agregado.

O Brasil politicamente autônomo da Metrópole não é uma nação divorciada dos costumes e organizações cultivadas durante o período colonial. Assim, após a Independência, as políticas de favoritismo, que viam cargos públicos como uma espécie de moeda no câmbio político da nação, continuaram em vigor.

O percurso histórico do Brasil independente até o atual sistema de seleção para cargos públicos por meio de concursos foi longo e repleto de desvios, retrocessos e sinuosidades. Para se entender as raízes desse trajeto, deve-se retornar à Revolução Francesa, a um dos textos jurídicos mais conhecidos do mundo, marco da passagem da Idade Moderna para a Contemporânea, e inspirador do movimento de independência nacional brasileiro.

A **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789** concebeu o uso de critérios imparciais para admissão no serviço público como parte inextrincável do ideal de uma sociedade baseada em princípios de igualdade.

Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. **Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.** (grifo nosso)

Conforme aponta Rezende (2008, p. 2), foi com clara inspiração do texto revolucionário francês que a **Constituição Imperial de 1824** fez menção ao mérito como critério de admissão no serviço público. “Art. 179. XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.”.

A **Constituição Republicana de 1891** assim dispunha sobre o assunto:

Constituição de 1891, Art. 73 Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

Até então, conforme lembra Lôbo Segundo (2010, p. 33), não havia instrumento que viabilizasse o amplo acesso aos cargos públicos.

Na **Constituição de 1934**, encontra-se a primeira menção explícita à utilização de concursos como forma de seleção de pessoal, sistema que, no entanto, era obrigatório apenas para “a primeira investidura nos pontos de carreira das repartições administrativas”.

Constituição de 1934, Art. 170, 2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos;

Embora a instabilidade política privasse a Constituição de 1934 de uma vida longa, ela não impediu que o dispositivo se mantivesse, sem alterações significativas, nas **Cartas de 1937 e de 1946**.

Constituição de 1937, Art. 156, b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;

Constituição de 1946, Art. 186 - A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

É na **Constituição de 1967** que se encontra alteração significativa: a figura do cargo em comissão estava constitucionalizada; e a do concurso público não estava mais restrita à admissão inicial no serviço público. A alteração, no entanto, vigorou por pouco tempo. A Constituição de 1967 entrou em vigor em 15 de março. A primeira Emenda Constitucional (EC) que recebeu, cuja vigência se iniciou em 30 de outubro de 1969, reduziu o escopo do concurso público novamente.

Constituição de 1967, Art. 95 § 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 2º - Prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em Lei, de livre nomeação e exoneração.

EC nº 1/1969, Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em Lei.

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em Lei.

§ 2º Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.¹

A Constituição seguinte, que se encontra em vigor até hoje, é tema da subseção seguinte.

3.1.3 Normas legais vigentes para a esfera federal

A Assembleia Nacional Constituinte que redigiu e aprovou o texto da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não se furtou a dispor sobre as regras e princípios gerais a serem observados na Administração Pública brasileira, e incluiu entre elas os mandamentos fundamentais sobre criação e provimento dos cargos públicos.

CF/1988, Art. 37, A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹ A Constituição de 1967 não trazia outra definição para cargos em comissão que não fosse cargos “de livre nomeação e exoneração”.

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Arquitetou-se um modelo baseado na **ampla acessibilidade**: não se restringe o acesso a cargo público com base em requisitos supérfluos ou arbitrários, não ligados às reais atribuições dos cargos. Distinções fundamentadas em requisitos extravagantes não servem ao propósito de seleção do melhor candidato para o cargo público, além de poder funcionar como mecanismos de favorecimento de candidatos específicos.

O processo de seleção dos candidatos aptos é o concurso público – composto pela aplicação de provas, que pode ser acompanhada pela análise de títulos –, regra que é manifestação visível da atuação **impessoal** da Administração Pública.

Por ser uma barreira que pode limitar a inscrição de candidatos, e, portanto, a competitividade do processo seletivo, na esfera federal, a Lei nº 8.112, de 1990 – regime jurídico dos servidores públicos civis da União – apenas admite a cobrança de taxas para a participação em concurso como forma de custear o certame.

Art.11. O concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.

Para a busca de maior competitividade dos concursos, a Lei nº 8.112, de 1990, também dispõe que se deve dar ampla publicidade aos editais de convocação de candidatos a concursos públicos:

Art. 112, § 1º O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização serão fixados em edital, que será publicado no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação.

Realizado o concurso, os candidatos aprovados devem ser nomeados segundo a classificação que obtiveram no concurso, de modo a se garantir, em primeiro lugar, o ingresso

dos que apresentaram melhor desempenho. Enquanto a validade do concurso não houver expirado e houver aprovados, a Administração Pública não pode iniciar outro processo seletivo (Lei nº 8.112, de 1990, art. 12, § 2º).

O princípio da seleção por meio de certame, no entanto, não é absoluto. No serviço público, pode ocorrer também a livre nomeação, destinada ao provimento dos cargos em comissão. Por se tratar de um caso particular que **abre exceção à regra**, a Constituição restringe as circunstâncias de seu uso à admissão de pessoal para atribuições de direção, chefia e assessoramento. Conforme a legislação, o desempenho de atividades operacionais ou rotineiras não justifica a criação e provimento de cargos e comissão e, portanto, deve ser atribuído a ocupantes de cargo efetivo (CF/1988, art. 37, inciso II).

Deve-se atentar para a redação do art. 37, inciso II, antes da Emenda Constitucional nº 19, que não citava as limitações das atribuições dos cargos em comissão: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em Lei de livre nomeação e exoneração;”.

Nem todas as atribuições de direção, chefia e assessoramento na Administração Pública são objeto de criação de cargo em comissão. No art. 37, inciso V, está constitucionalizado o instituto das funções de confiança, que, na explicação de Justen Filho (2014, p. 941): “consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, no que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional”. Assim, há posições de maior autoridade e responsabilidade na Administração Pública que deverão, obrigatoriamente, ser ocupados por servidores de carreira, ingressos por meio de concurso público.

Deve-se considerar, também, que a existência de cargos em comissão **não obriga a Administração Pública a preenchê-los com servidores sem vínculo efetivo com o órgão**. Servidores de carreira podem ser nomeados para cargos de livre provimento e existe, inclusive, previsão constitucional – introduzida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, mas ainda não regulamentada – de que percentuais mínimos de cargos comissionados sejam ocupados por servidores efetivos (CF/1988, Art. 37, V).

Há, ainda, a possibilidade de cessão (“afastamento para servir a outro órgão ou entidade”) – regulada, na União, pela Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 93 – instituto que permite a um órgão público federal solicitar servidor de outro órgão público, da mesma ou de

outra esfera da Federação, para a ocupação, não só de cargo em comissão, mas também de função de confiança.

Lei nº 8.112/1990, Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas

Uma série de direitos instituídos pelo Regime Jurídico Único na esfera federal aplica-se apenas a ocupantes de cargos efetivos: entre outras restrições que lhe são aplicadas, o servidor sujeito a livre exoneração é integrante do regime geral de previdência social, não poder ter progressão funcional, gozar de licença capacitação, licença para o desempenho de mandato classista, afastamento para participação em Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no país.

Lei nº 8.112/1990, Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, **afastar-se do exercício do cargo efetivo**, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.

[...]

Art. 91. A critério da Administração, poderão ser concedidas ao **servidor ocupante de cargo efetivo**, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração.

[...]

Art. 96-A. O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, **afastar-se do exercício do cargo efetivo**, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação *stricto sensu* em instituição de ensino superior no País.

O mais importante direito exclusivo do servidor efetivo, e definidor de sua relação com a Administração Pública, é a **estabilidade**, à qual, conforme definido no art. 41 da Constituição Federal, faz jus, após o período de três anos de efetivo exercício, o servidor que ingressou na Administração Pública mediante concurso público.

Logo após o ingresso no serviço público, o servidor nomeado para cargo efetivo cumpre **estágio probatório** de três anos – embora a Lei nº 8.112, de 1990, fale em 24 meses, considera-se que Emenda Constitucional nº 19 ampliou o prazo ao aumentar para três anos o período necessário para a aquisição da estabilidade. Durante o intervalo entre a admissão no órgão público e a aquisição da estabilidade, o servidor se submete a avaliações periódicas, que visam mensurar seu desempenho – o art. 20 do Regime Jurídicos dos Servidores Públicos Civis da União cita como fatores a serem medidos a assiduidade, a disciplina, a capacidade de iniciativa, a produtividade e a responsabilidade.

Caso a avaliação constate que o servidor não cumpre as atribuições do cargo de forma satisfatória, este poderá ser exonerado de ofício (Lei nº 8.112, de 1990, art. 34, parágrafo único, I), ou, caso se trate de servidor estável, ser reconduzido para cargo público de origem (Lei nº 8.112, de 1990, art. 29, I).

Enquanto o servidor se encontra em estágio probatório, o regime jurídico lhe impõe restrições – entre outras limitações, não poderá usufruir de licença para tratar de interesses particulares, apenas poderá ter exercício em outro órgão público caso seja nomeado para cargo de natureza especial, cargo em comissão do grupo de Direção e Assessoramento Superiores – DAS² 4, 5 ou 6 ou equivalente.

A perda do cargo público do servidor estável deve ser justificada, e está restrita aos casos previstos na Constituição, que incluem falta funcional, sentença judicial e desempenho insuficiente. Em todos os casos, ao servidor é garantida ampla defesa.

CF/1988, Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de Lei complementar, assegurada ampla defesa.

Há, ainda, o caso de comprometimento das contas do governo, em que sejam necessárias medidas de austeridade fiscal. Nesta situação, antes da perda de cargos dos efetivos, devem ser eliminadas despesas com servidores comissionados.

CF, Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei complementar.**

[...]

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na Lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

[...]

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da Lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado

⁵ No Executivo Federal, os cargos comissionados se dividem em nível hierárquicos, que vão do DAS 1 – mais baixo – ao DAS 6 – mais alto. A equivalência dos DAS do Executivo com os cargos em comissão e as Funções de Confiança do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público é estabelecida pela Orientação Normativa nº 11, de 9 de setembro de 2013, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.³ (grifo nosso)

O **servidor comissionado pode ser exonerado *ad nutum***, isto é, a qualquer tempo, sem necessidade de que a autoridade pública lhe conceda um aviso com período de antecedência, ou mesmo que motive o ato de exoneração. É devido a tais disposições que, em seu “Curso de Direito Administrativo”, Justen Filho (2014, p. 943) afirma que “Em princípio, a investidura do indivíduo no cargo em comissão apresenta cunho de precariedade e temporariedade.”.

Em virtude de tal precariedade, o servidor comissionado não tem direito a receber indenizações quando da extinção de seu vínculo com a Administração Pública.

3.2 SERVIDORES COMISSIONADOS E EFETIVOS NA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como bem explica Justen Filho (2014, p. 873), “A Administração Pública somente pode operar por meio de seres humanos, que atuam como seus órgãos de formação e manifestação da vontade. [...] O Estado é uma pessoa jurídica, e sua atuação jurídica depende da atuação material de um indivíduo”. Se o agente público é, conforme define o autor, “aquele que forma e manifesta a vontade estatal”, um Estado cuja vontade é engendrada por agentes escolhidos segundo lógicas de favoritismo não pode ser plenamente democrático.

Em uma República (do latim “res” “pública”, “coisa pública”), “forma de governo na qual o povo é soberano” e na qual “o Estado se constitui de modo a atender o interesse geral dos cidadãos” (HOUAISS, p. 2424), as elites políticas não podem ter precedência sobre o interesse do povo na forma de administração do Estado. Dessa forma, o preenchimento de cargos públicos não pode ocorrer, via de regra, por indicação, mas deve ser regido por critérios de **ampla acessibilidade** e **equidade**. A seleção para ingresso nos quadros funcionais do Estado deve estar aberta à participação dos cidadãos, que devem ser avaliados segundo sua capacidade de executar as atribuições do cargo ao qual aspiram.

A realização de concurso público é a forma, instituída pela Constituição, de operacionalização desse ideal. As provas e análises de títulos de que se compõem os certames

³ A norma citada pela Constituição Federal é a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, que limita as normas de despesa de pessoal nos artigos 19 e 20. Antes do atingimento do limite, são impostas medidas de contenção de despesas. Apenas se essas restrições não forem suficientes, recorre-se às instruções do art. 169, §3º.

se destinam a identificar, entre todos os que se candidatarem, e que preencham os requisitos mínimos estabelecidos na Lei e no edital, aqueles mais aptos a exercer funções públicas.

Dessa forma, o concurso funciona, também, como instrumento de formação de um corpo funcional capacitado e profissionalizado, capaz de melhor gerir os bens públicos. A instituição de certames como processo padrão para a escolha dos servidores públicos concorre, assim, para o **aperfeiçoamento gradual e constante dos serviços públicos**.

O instituto da estabilidade – garantia constitucional – visa **minimizar a pressão e a influência política sobre o servidor**, que deve ter a segurança necessária para cumprir as atribuições de seu cargo de forma isenta, sem medo de represálias.

Nas palavras de Justen Filho:

Tal como apontado por Max Weber, a estrutura burocrática estável é condição inafastável para a legitimidade democrática do poder político. A democracia exige que as funções públicas sejam exercidas por pessoas físicas integradas de modo permanente nas instituições estatais, sujeitas a um regime jurídico que lhes imponha e assegure atuação orientada à realização do direito. Isso significa a neutralização de influências indevidas, provenientes seja dos poderosos, seja da própria massa popular. (JUSTEN FILHO; 2014, p. 876)

Quando utiliza concursos para a formação de seu corpo funcional, a Administração Pública demonstra concordância com as normas legais e valorização da eficiência de seus serviços. Além de se encontrar candidatos aptos a exercer a função pública, aumenta-se a confiabilidade do órgão e caminha-se para a legitimação da estrutura de poder que o sustenta. Afinal, como o Estado extrai a legitimidade de sua dominação da legalidade, não podem seus órgãos desviar-se da Lei sem atentar contra a própria legitimidade do Estado.

Não se exclui a validade do instituto do cargo em comissão, que torna possível o recrutamento, para a execução de atribuições de alta complexidade, de profissionais de reconhecida experiência ou especialização. Os cargos em comissão são instrumentos de **inserção de flexibilidade** na estrutura da Administração Pública, em situação na qual tal característica seja necessária, e não possa ser provida pela estrutura normal de cargos efetivos. No entanto, os cargos em comissão devem permanecer como exceção na estrutura funcional do serviço público. Nas palavras de Santos:

A existência de cargos de confiança é inerente ao regime democrático, em que aos dirigentes eleitos confere-se certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando. Tanto a literatura mais recente quanto as observações factuais, no entanto, demonstram que há necessidade de definição dos casos em que tais cargos devem ser livremente providos, para se evitar que a nomeação política se torne regra. (SANTOS, 2009, p. 6, grifo nosso)

Para Lôbo Segundo (2010, p. 24), **a relação entre cargos efetivos e comissionados é como a relação entre Estado e Governo.**

Uma das qualidades que caracteriza o Estado é a permanência de suas estruturas. O Brasil pode passar por uma sucessão de governos distintos, mas não deve perder suas diretrizes básicas a cada mandato presidencial, o que geraria descontinuidade nos serviços essenciais prestados à população.

O governante que assume o comando do país tem liberdade para, nomeando agentes políticos e agentes administrativos comissionados, gerar mudanças na cúpula administrativa que possibilitem maior eficiência na gestão: pode, por exemplo, indicar os Ministros de Estados e um grupo de assessores diretos de sua confiança.

No Brasil, um novo Presidente da República é livre para indicar um novo Ministro de Estado, que indicará novo Secretário da Receita Federal, e o ordenamento jurídico nacional lhes permite nomear assessores ocupantes de cargos comissionados. Estes não têm a faculdade, no entanto, de indicar novos servidores para executar as tarefas de fiscalização e arrecadação. Tais atribuições, típicas de Estado, devem ser confiadas aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e indicados pela Lei, os Auditores da Receita Federal.

Da mesma forma, um novo Presidente tem autonomia para indicar novo Ministro da Educação; e este, para nomear ocupantes de cargos comissionados de direção, chefia e assessoramento, mas não para substituir os professores e servidores ocupantes de cargos técnico administrativos das escolas do país.

Em suma, em um Estado há uma sucessão de governos, que devem ser capazes de provocar mudanças na estrutura administrativa, de modo a possibilitar sua atuação; não poderão, no entanto, descaracterizar a estrutura da máquina pública estatal.

Nesse diapasão, **a jurisprudência nacional condena a criação de cargos comissionados para o exercício de atividades que não as previstas pela Constituição Federal – Direção, Assessoramento e Chefia.** O posicionamento do Judiciário é consistente, o que pode ser observado em um estudo de manuais de Direito Administrativo.

Em inúmeras ocasiões, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais leis estaduais e municipais que pretenderam criar cargos em comissão para o exercício de atividades rotineiras da administração, ou de atribuições de natureza técnica, operacional ou meramente administrativa, as quais não pressupõem a existência de uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 302, grifo do autor)

Justen Filho corrobora a posição de Alexandrino e Paulo de que a atribuição de tarefas rotineiras ou operacionais a servidores comissionados contraria preceito constitucional:

Como regra, os cargos em comissão são destinados ‘apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento’. Logo, é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas acima referidas, tal como infringe a Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas. (JUSTEN FILHO; 2014, p. 941)

Como o art. 37 da Constituição se refere à Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas disposições obrigam não apenas o administrador público federal, como também o estadual, municipal, o estadual e o distrital. Assim podem-se encontrar posicionamentos jurisprudenciais condenando a prática de uso de servidores comissionados para cumprimento de tarefas operacionais em todas as esferas da Federação. Citam-se, aqui, casos de inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Justen Filho traz caso em que o STF, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, se manifestou contra a criação de mais de 28 000 cargos em comissão no Estado de Tocantins:

6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. (ADI 4.125/TO, Pleno, Min. Carmen Lúcia, j. 10.06.2010, DJe 15.02.2011) (JUSTEN FILHO, 2014, p. 942)

Paulo e Alexandrino lembram o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.602, proposta pelo representante do Ministério Público Federal contra a Lei nº 15.224/05, aprovada em Goiás, que criava cargos públicos comissionados e efetivos na Administração Pública do Estado. Alguns dos cargos em comissão eram compostos para a execução de atividades que fugiam à lista de atribuições de direção, assessoramento e chefia:

Art. 16-A. Ficam criados, no grupo de Direção, Assessoramento e Encargos Especiais – DAE, os seguintes cargos de provimento em comissão:
[...]
XI – 5 (cinco) cargos de Perito Médico-Psiquiátrico – DAE-7;
XII – 1 (um) cargo de Perito Médico-Clínico – DAE-7;
XIII – 5 (cinco) cargos de Auditor de Controle Interno – DAE-6;
[...]
XVIII – 2 (dois) cargos de Produtor Jornalístico – DAE-5;
XIX – 1 (um) cargo de Repórter Fotográfico – DAE-5;
XX – 1 (um) cargo de Perito Psicólogo – DAE-5;
[...]
XXIV – 2 (dois) cargos de Enfermeiro – DAE-3;
XXV – 4 (quatro) cargos de Motorista de Representação – DAE-3;

O Supremo Tribunal Federal pronunciou a inconstitucionalidade da Lei goiana devido à natureza das atribuições dos cargos em comissão, que deveriam compor cargos efetivos, ocupados por servidores de carreira:

É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição Federal. (ADI 3.602/GO) (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 302)

Vê-se que a jurisprudência sobre a criação de cargos em comissão é consensual quanto às atividades que podem ser atribuídas ao servidor comissionado, rejeitando unanimemente a constitucionalidade de situação em que esses servidores exerçam atribuições de caráter técnico, operacional ou de mera execução.

3.3 CONTROLE E PREVENÇÃO AO ABUSO NO PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS

Nesta seção, apresentam-se os princípios gerais que ditam o funcionamento da Administração Pública – e, por consequência, o provimento de cargos públicos – e citam-se as regras em que se desdobram tais princípios. Em sequência, são destacadas as normas internas do Senado a que devem obedecer a nomeação de servidores comissionados. Então, apresentam-se os instrumentos judiciais que podem ser usados em caso de violação das normas jurídicas que pautam o preenchimento de cargos de livre provimento.

Por último, discute-se o conceito de controle social e sua importância para a fiscalização e a prevenção de abusos na Administração Pública em relação à gestão de cargos comissionados. Nesse diapasão, são apresentadas iniciativas do Senado para a promoção da transparência e da acessibilidade da informação.

Os casos concretos de medidas judiciais adotadas contra o Senado Federal e descritivos da relação entre a Casa Legislativa e a opinião pública são apresentados no capítulo 5 do trabalho – “O Caso do Senado Federal”.

3.3.1 Princípios legais e parâmetros mensuráveis

O regime jurídico nacional apresenta normas que regulam detalhadamente a seleção de pessoal efetivo. Os cargos comissionados, por serem de livre nomeação e de livre exoneração, têm seu preenchimento mais dificilmente controlado.

Ainda assim, deve-se considerar que o provimento de cargos em comissão deve ser regido pelos princípios (“valores norteadores de conduta”) que o regime jurídico brasileiro impõe a todas as ações da Administração Pública, e que podem estar expressos – na Constituição, em Leis ordinárias –, ou implícitos.

Conforme Justen Filho:

O princípio consiste em norma jurídica que consagra modelos genéricos e abstratos de conduta, sem estabelecer uma solução única e predeterminada. O princípio produz uma delimitação genérica das condutas reputadas como compatíveis com a ordem jurídica. Os princípios consagram os valores a serem atingidos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 136)

Os princípios jurídicos devem ser desdobrados em parâmetros mensuráveis e aplicados a casos concretos, de forma a permitir a avaliação e aferição objetiva da conduta prática do administrador público. Ainda na explicação de Justen Filho:

Em primeiro lugar, o princípio não fornece uma solução exata, precisa e predeterminada. **A consagração de um princípio acarreta a necessidade de um processo de concretização**, em que um sujeito é investido da atribuição de escolher a solução mais adequada em vista das circunstâncias do caso concreto. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 139, grifo nosso)

Assim, apresentam-se, abaixo, os mais proeminentes princípios da Administração Pública e suas implicações para a prática do provimento de cargos comissionados.

Alexandrino e Paulo (2014, p. 182-184) apontam dois princípios implícitos basilares da doutrina administrativista: a **supremacia do interesse público sobre o privado** e a **indisponibilidade do interesse público**.

De acordo com o princípio da indisponibilidade do interesse público sobre o privado, os bens públicos não se tornam propriedade daqueles ocupados em administrá-los. Os interesses públicos permanecem, assim, separados dos de seus gestores. Desse princípio, entende-se que o cargo público não é propriedade pessoal do indivíduo que transitoriamente o ocupa, ou da autoridade que momentaneamente ocupa o cargo competente para provê-lo. Tal é a previsão do Direito e tal é a necessidade da estrutura burocrática, como descreve Weber:

Por princípio, a moderna organização do serviço público civil separa a Administração Pública do espaço privado do oficial, e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Dinheiro e bens públicos permanecem divorciados da propriedade privada do oficial. (WEBER, 1946, p. 197, tradução nossa)⁴

A Constituição Federal, em seu artigo 37, *caput*, aponta, expressamente, cinco princípios fundamentais da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Embora haja princípios definidos por normas infraconstitucionais, esta análise não se estenderá a eles.

Conforme princípio da **legalidade**, as ações da Administração Pública devem estar, sempre, respaldadas pelo regime jurídico. A área de atuação do gestor público tem exatamente a dimensão do espaço delimitado pela Lei. Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2014, p. 188) : “Inexistindo previsão legal, não há possibilidade de atuação administrativa”.

Como parâmetro mensurável da aferição do princípio da legalidade, existe, logicamente, o regime jurídico – a Constituição, os princípios jurídicos, as Leis, os decretos, os atos normativos da Administração Pública.

Como já foi visto no item 2.2, a verificação das atribuições do cargo comissionado – de forma a se averiguar se suas atribuições são de direção, assessoramento e chefia – é importante parâmetro para aferição da constitucionalidade da criação de cargos comissionados.

Além disso, deve-se considerar que a atividade administrativa impõe aos agentes públicos a tomada de decisões em nome da Administração Pública e que, para a efetivação dessas decisões, o regime jurídico atribui a cada agente um rol de competências administrativas: “*Competência administrativa é a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo.*” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 401, grifo do autor)

Se a competência é firmada pela Lei, a prática de atos administrativos por autoridade desprovida de competência é uma violação à Lei e, portanto, ao princípio da legalidade.

Dessa forma, um ato de nomeação para cargo de livre provimento assinado por autoridade não investida da competência legal para prover o cargo em comissão não pode ser considerado válido. Conforme jurisprudência do STF citada por Justen Filho (2014, p. 438):

⁴“*In principle, the modern organization of the civil service separates the bureau from the private domicile of the official, and, in general, bureaucracy segregates official activity as something distinct from the sphere of private life. Public monies and equipment are divorced from the private property of the official.*” (1946, p. 197)

“A competência para a prática do ato administrativo, seja vinculado, seja discricionário, é a condição primeira de sua validade’ (RMS 26.967/DF, 2ª T., rel. Min. Eros Grau, j. 26.02.2008, DJ 03.04.2008)”.

O princípio da **eficiência**, acrescido aos demais pela Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe ao gestor público o desempenho da função administrativa não só com economia de tempo e recursos materiais, mas com foco nos resultados obtidos, buscando uma relação ótima entre insumos e produtos gerados, e entre produtos e a efetiva demanda social.

Em obediência ao princípio da eficiência, deve-se observar, objetivamente, se o nomeado para um cargo comissionado possui competência técnica para exercê-lo. Embora essa mensuração não seja simples, há casos em que a disparidade entre as complexidades das atribuições do cargo e a preparação do servidor para ele nomeado será gritante e a avaliação de inaptidão poderá, sem dificuldades, ser feita (LÔBO SEGUNDO, 2010, p. 69).

O cargo público não é oco; ao contrário, é formado por “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional” (Lei 8.112, de 1990, art. 3º, *caput*) e preenche um lugar na estrutura da organização. Assim, se atribuições e responsabilidades são confiadas a um servidor que não possui as mínimas capacidades de exercê-las, cria-se uma lacuna na estrutura organizacional, que prejudica o exercício das atividades do órgão e, conseqüentemente, o fim público que o órgão foi criado para atingir.

Neste caso, o princípio da eficiência pode ser analisado em conjunto com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que dispõe que o interesse da sociedade – que necessita de serviços públicos de qualidade e que, pelo pagamento de tributos, arca com os custos de sua existência – não pode ser prejudicado por interesses pessoais dos agentes públicos – de agraciar indivíduo, mesmo que não detenha a capacidade técnica para exercer a função. Assim, o interesse da Administração Pública por pessoal qualificado e idôneo nunca pode ceder espaço ao eventual interesse do gestor em dispor dos cargos públicos como moeda de troca em uma política clientelista.

Doutrinariamente, o princípio da **moralidade** pode ser explicado como uma “extensão” do princípio da legalidade, que ultrapassa a literalidade da norma e chega a sua intenção. Na explicação de Alexandrino e Paulo (2014, p. 190): “para atuar observando a moral administrativa não basta ao agente cumprir formalmente a Lei na frieza de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da Lei, que ao legal junte-se o ético.”.

Importante parâmetro mensurável de moralidade na nomeação de servidor para cargos comissionados é a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

A súmula nasceu de iniciativa do Conselho Nacional de Justiça ao editar a Resolução nº 7 de 2005, que descreve os casos considerados formas de nepotismo, e veda sua prática no Poder Judiciário. Com a intenção de proteger a medida, a Associação dos Magistrados Brasileiros formulou a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 – Distrito Federal. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da norma em 20 de agosto de 2008.

Em 21 de agosto, foi aprovada a Súmula Vinculante nº 13:

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

Vê-se que a súmula pretende evitar o nepotismo – situação em que a autoridade competente para nomear servidores comissionados ou mesmo que outro agente público com influência na Administração use sua posição para, em uma lógica de favoritismo, conseguir cargos públicos para pessoas de sua família.

Conforme Diário da Justiça, nas discussões que precederam a decisão, o Ministro Menezes Direito assim se pronunciou:

Tenho a impressão de que estamos aprovando uma súmula que, do ponto de vista constitucional, é uma tese. Qual é a tese do ponto de vista constitucional? É dizer que o nepotismo está dentro da cabeça do artigo 37, ou seja, dentro do princípio da moralidade, e que ele independe de Lei formal, ele decorre diretamente da Constituição. (2008, p. 20)

Vê-se que a proibição do nepotismo é aplicação natural do princípio da moralidade. Não condiz com a expectativa de conduta moral do Administrador Público o uso da esfera pública segunda lógica do espaço privado. A faculdade de indicar ocupantes de cargos públicos não pode ser vista como a possibilidade de garantir fonte de renda aos parentes da agentes públicos.

O princípio da **publicidade** impõe ao gestor público “a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” (MEIRELLES, 2009, p. 95). Dessa forma, o ato que não veio ao conhecimento da sociedade não pode produzir efeitos na Administração Pública.

Um ato de nomeação de cargo em comissão assinado por autoridade competente, mas que não recebe a publicidade devida – meramente afixado em mural do órgão administrativo, ou publicado apenas em boletim interno – desafia os princípios administrativos, pois não cumpre os requisitos básicos de publicidade. Dessa forma, os atos de nomeação e exoneração, em âmbito federal, devem ser publicados na Seção 2 do Diário Oficial da União.

Conforme a Portaria da Imprensa Nacional nº 268, de 2009:

Art. 4º São publicados na Seção 2 do Diário Oficial da União os atos relativos a pessoal dos servidores civis e militares da União, de suas autarquias e das fundações públicas, bem como dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, cuja publicação decorrer de disposição legal.

A Portaria da Imprensa Nacional nº 310, de 2002, revogada pela Portaria nº 268, de 2009, expressamente dizia:

Art. 5º São publicados na Seção 2 do Diário Oficial da União os atos relativos a provimento ou vacância de cargo público dos servidores civis e militares da União, de suas autarquias e das fundações públicas, bem como dos servidores do Poder Legislativo e Poder Judiciário, em resumo.

Parágrafo único. São considerados atos de provimento e vacância:

I - nomeação;

[...]

VI - exoneração

Conforme lição de Meirelles (2009, p. 98): “Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade.” .

O administrador que age conforme o princípio da **impessoalidade** não pode confundir o objetivo do ato administrativo, detalhado na Lei, com seus objetivos pessoais.

É claro, também, que a prática do favoritismo caracteriza ofensa ao princípio da impessoalidade, já que o administrador usa-se de ato administrativo (provimento de cargo público) para cumprir fim pessoal.

Em todos os casos citados, deve-se considerar que a conduta em contrário aos princípios da Administração Pública caracteriza improbidade administrativa, punível conforme disposição do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]

3.3.2 Normas específicas ao Senado Federal

Aplicam-se à criação e à posse de cargos comissionados no Senado Federal normas específicas, que serão detalhadas a seguir.

Conforme disposição constitucional, a criação de cargos comissionados na Casa Legislativa deve ocorrer por **decisão do Plenário**.

CF/88, Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, **criação, transformação ou extinção dos cargos**, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de Lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

A Comissão Diretora, por si só, não detém competência legal para alterar a estrutura de cargos do Senado Federal, senão para sugeri-la ao grupo maior de parlamentares que compõem o Senado. Conforme Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

RISF, Art. 98. À Comissão Diretora compete:

[...]

III – propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, **criação, transformação ou extinção de cargos**, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de Lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

O meio adequado para dispor sobre a matéria é **Resolução do Senado**, tendo em vista se tratar de matéria de competência concedida privativamente ao Senado Federal (RISF, Art. 213, III).

Quanto à competência do responsável pela nomeação, o Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 111 de 2011 assim dispõe:

Art. 2º Fica delegada ao Diretor-Geral competência para editar atos de:

[...]

III - nomeação e exoneração para os cargos em comissão de assessoramento, secretariado e assistência vinculados, à Secretaria Geral da Mesa, à Secretaria Especial de Informática, à Secretaria Especial de Editoração e Publicações e ao Instituto Legislativo Brasileiro;

IV - observada a indicação do titular do Gabinete Parlamentar, de Lideranças, de membro da Comissão Diretora e dos Presidentes das Comissões Permanentes, a nomeação e exoneração para os cargos em comissão de assessoramento, secretariado e assistência vinculados aos respectivos gabinetes ou Comissões;

Conforme o Ato do Diretor-Geral nº 821 de 2008:

Art. 1º - Fica delegada ao Diretor-Geral Adjunto do Senado Federal, competência para editar atos de designação e dispensa de servidores do quadro efetivo do Senado Federal, de nomeação e exoneração de servidores ocupantes de cargos comissionados do Senado Federal, e de concessão de aposentadoria e pensão aos servidores do Senado Federal.

A alínea “a”, inciso II, do art. 15 do Ato da Comissão Diretora nº 16 de 2012 informa que os atos de provimento ou vacância dos cargos comissionados do Senado Federal devem ser **publicados no Diário Oficial da União**.

Em relação à **vedação do nepotismo**, o Senado aplica a Súmula Vinculante nº 13, aprovada em 21 de agosto de 2008. Como regulamentadores e implementadores da Súmula, foram editadas normas internas, a exemplo do Enunciado nº 13 da Advocacia do Senado Federal, validado por decisão da Comissão Diretora e publicado no Boletim Administrativo do Pessoal nº 4.072, de 15 de outubro de 2008, que determina:

VIII) o nomeado ou designado para cargo em comissão deverá declarar por escrito que não tem relação familiar ou de parentesco que importe prática de nepotismo vedada pela Súmula Vinculante nº 13 do STF, observadas as orientações contidas neste Enunciado.

Conforme modelo disponível no Portal do Servidor do Senado, deve ser firmada pelo nomeado a cargo comissionado declaração que informe, caso haja, a existência de vínculo com servidor, Senador, trabalhador de empresa terceirizada ou mesmo estagiário da Casa Legislativa.

Em 2 de maio de 2011, publicou-se no Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal nº 4.713, o Ato da Comissão Diretora nº 5 de 2011, determinando a aplicação do Decreto nº 7.203 de 2010 – norma do Executivo Federal que contém instruções para o cumprimento do disposto na Súmula Vinculante nº 13.

Após a aprovação da Lei Complementar nº 135, de 2010 (chamada Lei da “**Ficha Limpa**”), que determina critérios de idoneidade para a viabilidade de candidaturas a cargos políticos no país, o Senado Federal tomou a iniciativa de equiparar a exigência para nomeados a cargos comissionados do órgão legislativo aos requisitos impostos ao cidadão que se torna candidato a mandato político. Transcreve-se a justificativa elaborada pelos propositores da legislação:

Texto Inicial do Projeto de Resolução nº 5 de 2012 - Os princípios que inspiraram a Lei da Ficha Limpa não devem, todavia, nortear apenas aqueles que se submetem ao processo eleitoral. É igualmente necessário garantir que todos aqueles que servem ao Estado Brasileiro tenham condutas compatíveis com a importância das funções que exercem, e com a seriedade exigida pelos desafios que temos que superar para construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza; e promover o bem de todos, nos termos determinados em nossa Constituição.

Assim, em 13 de agosto de 2013, o Projeto de Resolução nº 5, de 2012, foi aprovado como a Resolução nº 35 de 2013. Para que a norma fosse operacionalizada, em 6 de setembro de 2013 foi publicado o Ato do Primeiro Secretário (APS) nº 3 de 2013.

O APS nº 3, de 2013, exige declarações de idoneidade do nomeado, além de uma série de certidões negativas – de condenações criminais, cíveis e de outras decisões sancionatórias – para a posse em cargo comissionado, e alterou o APS nº 9 de 2002, que indica os documentos necessários para posse de servidor Comissionado do Senado Federal.

Ficaram assim consolidadas as exigências de documentação da Resolução do Senado nº 9 de 2002 para comprovação da “Ficha Limpa”:

APS nº 9 de 2002, Art. 1º A indicação para provimento de cargo em comissão, de competência exclusiva do titular do Gabinete ou da Unidade Administrativa, será dirigida ao Diretor-Geral e deverá ser instruída obrigatoriamente com os seguintes documentos: (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013)

I - declaração do indicado informando: (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

a) todos os cargos, funções ou empregos públicos e privados, inclusive na qualidade de profissional liberal, exercidos nos últimos 8 anos; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

b) não se enquadrar em nenhuma das proibições de que trata o art. 4º da Resolução nº 63, de 1997, com a redação da Resolução nº 35 de 2013. (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

II - certidões expedidas: (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

a) pelas **Justiças Federal, Estadual e/ou Distrital relativamente a atos de improbidade administrativa e aos seguintes crimes dolosos**: (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

1) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

2) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro e o mercado de capitais, bem como os previstos na lei que regula a falência; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

3) contra o meio ambiente e a saúde pública; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

4) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

5) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

6) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

7) de redução à condição análoga à de escravo; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

8) contra a vida e a dignidade sexual; e (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

9) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

b) pela **Justiça Eleitoral**, relativamente a condenação por: (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

1) corrupção eleitoral; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

2) captação ilícita de sufrágio; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

- 3) doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- 4) conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- 5) crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- 6) doações eleitorais tidas por ilegais, na qualidade de pessoa física e/ou dirigente de pessoa jurídica; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- c) pela **Justiça Militar**, Certidão Negativa de declaração de indignidade ou incompatibilidade com o oficialato; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- d) pelos **Tribunais de Contas da União, do Estado e, se for o caso, do Município**, Certidão Negativa de rejeição das contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, em face do exercício de cargos ou funções públicas; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- e) pelo **Conselho Nacional de Justiça - CNJ**, Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- f) pelas Casas Legislativas do estado, do Distrito Federal ou do município, tendo sido Governador de Estado, Prefeito ou membro da Assembleia Legislativa ou das Câmaras Municipais, Certidão Negativa de renúncia a mandato desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência ao dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Município; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- g) pelo **Conselho ou órgão profissional competente**, Certidão Negativa de exclusão do exercício da profissão, por decisão sancionatória, em decorrência de infração ético-profissional; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- h) pelos **órgãos públicos nos quais trabalhou nos últimos 8 anos**, Certidão Negativa de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade ou destituição de cargo em comissão; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).
- i) pelo órgão da **Magistratura ou do Ministério Público ao qual esteve vinculado** nos últimos 8 anos como magistrado ou membro do Ministério Público, Certidão Negativa de aposentadoria compulsória por decisão sancionatória ou de perda do cargo por sentença ou que tenha pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar; (Incluído pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013).

§ 1º As certidões de que trata o inciso II deste artigo devem ser emitidas pelos órgãos com jurisdição sobre o último domicílio em que o indicado tenha residido. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

§ 2º Com exceção das certidões emitidas pela Justiça Federal, pela Justiça Eleitoral, Justiça Militar, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Conselho Nacional de Justiça, os demais documentos poderão ser substituídos por declarações próprias do indicado, referentes aos domicílios dos últimos oito anos. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

§ 3º As certidões de que trata este artigo devem ser expedidas há no máximo seis meses, contados retroativamente a partir da data da indicação, salvo se explicitar prazo de validade inferior. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

§ 4º Na hipótese de qualquer certidão positiva, deverá ser apresentada Certidão/Declaração pelo órgão emitente com detalhamento da ocorrência, inclusive instância decisória, data da decisão e se esta está vigente ou suspensa, de maneira a viabilizar a verificação da incidência dos óbices à nomeação constantes do § 1º do art. 4º da Resolução nº 63, de 1997. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

§ 5º Na hipótese de o indicado ser servidor de outro órgão ou entidade da administração pública direta, autarquia e fundacional dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, além do pedido de nomeação, far-se-á necessário que, na indicação de que trata o caput deste artigo, seja solicitada a cessão do respectivo servidor, com indicação do órgão cedente e da autoridade competente para colocar o servidor à disposição do Senado Federal. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

§ 6º O indicado deverá apresentar, ainda, declaração de que não possui vínculo de parentesco até o 3º grau com senador ou servidor do Senado Federal ocupante de cargo em comissão ou função comissionada e, caso seja parente, informar o nome e parentesco. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

Conforme art. 1º, inciso II, da norma, são necessárias certidões da Justiça Federal, Estadual e/ou Distrital; da Justiça Eleitoral; da Justiça Militar; do Tribunal de Contas da União, do Estado, ou, quando existente, do Município; do Conselho Nacional de Justiça; da Casa Legislativa estadual, municipal ou distrital (caso o nomeado tenha exercido mandato político no Executivo ou no Legislativo estadual, municipal ou distrital); do Conselho profissional (quando cabível); dos órgãos públicos com que tenha mantido vínculo nos oito anos anteriores; da Magistratura ou do Ministério Público (quando se trate de magistrado ou membro do Ministério Público). Os órgãos emissores das certidões são aqueles cuja circunscrição abranja o último domicílio do nomeado e devem instruir, antes mesmo da sua posse, a sua indicação para nomeação.

Conforme alteração realizada pelo APS nº 14/2014, publicado em 10 de outubro de 2014, algumas certidões podem ser substituídas por declaração do nomeado:

Art. 1º, § 3º § 2º Com exceção das certidões emitidas pela Justiça Federal, pela Justiça Eleitoral, Justiça Militar, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Conselho Nacional de Justiça, os demais documentos poderão ser substituídos por declarações próprias do indicado, referentes aos domicílios dos últimos oito anos. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

Em casos de cargos considerados pelo Senado como de mesma natureza, inexistindo interrupção de vínculo, o servidor já ocupante de cargo em comissão pode ser dispensado da apresentação de nova documentação para posse, quando nomeado para outro cargo na Casa Legislativa. A norma abaixo é o Ato da Diretoria-Geral nº 3274 de 2010, conforme redação dada pelo Ato do Diretor-Geral nº 18 de 2014.

Art. 6º Recaindo a indicação para cargo de provimento em comissão sob servidor já ocupante de cargo da mesma natureza, o mesmo ato que promover a exoneração do cargo então ocupado fará a nomeação para o novo cargo em comissão.

Parágrafo único - O servidor nomeado na forma do caput deste artigo: (Redação dada pelo Ato do Diretor-Geral nº 18/2014)

I - deverá tomar posse e entrar em exercício no novo cargo mediante a formalização dos respectivos termos, aplicando-se o art. 2º deste Ato; (Redação dada pelo Ato do Diretor-Geral nº 18/2014)

II - desde que não haja interrupção de vínculo funcional, estará dispensado de apresentar nova documentação para posse, não se aplicando, nesse caso, o § 3º do art. 2º deste Ato, bem como o art. 1º Ato do Primeiro-Secretário nº 9, de 2002. (Redação dada pelo Ato do Diretor-Geral nº 18/2014)

A posse do servidor depende, ainda, da apresentação de outros documentos que comprovem a situação regular da admissão, como a não acumulação de cargos públicos e a não acumulação de cargo com participação de gerência em empresa:

APS nº 9/2001, Art. 2º A posse dar-se-á exclusivamente após a publicação do ato de nomeação no meio oficial e dependerá ainda: (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 33/2009)

[...]

II - de apresentação da cópia dos seguintes documentos:

- a) Carteira de identidade, ou documento expedido pelos órgãos de classe que tenha validade de identificação;
- b) CPF;
- c) Título de eleitor e comprovante da última votação, ou declaração emitida pela Justiça Eleitoral;
- d) Certificado de Reservista, quando homem;
- e) Certidão de Casamento com averbações;
- f) PIS/PASEP, no caso de servidor inscrito nesses programas;
- g) Procuração específica para posse, no caso de posse por procuração.

III - de apresentação da Declaração de Ajuste Anual de Bens e Rendas e do recibo emitido pela Receita Federal ou autorização de acesso aos dados de bens e rendas da Declaração de IRPF, nos termos da IN TCU nº 67/2011. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 3/2013, a partir de 06/10/2013)

IV - de declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública;

V - de declaração de percepção ou não de proventos de inatividade e, em caso afirmativo, da especificação da natureza da inatividade;

VI - de declaração de que não participa de gerência ou administração de empresa privada e sociedade civil;

VII - de declaração de que não exerce o comércio, e, no caso de exercê-lo, o faz na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

VIII - de laudo de aptidão física e mental do servidor para exercício do cargo, que deverá ser expedido por órgão oficial de saúde ou por empresa e profissionais de saúde credenciados pela administração pública. (Redação dada pelo Ato do 1º Secretário nº 14/2014)

[...]

Art. 4º [...] § 1º Excepcionalmente, será admitida a posse sem a apresentação dos documentos previstos nos itens II e III do artigo 2º deste Ato, mediante assinatura de termo de compromisso de entrega dos referidos documentos, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, durante o qual ficará bloqueada a inclusão do servidor na folha de pagamento.

§ 2º Findo o prazo estabelecido no parágrafo anterior, sem a apresentação dos respectivos documentos, **o servidor será automaticamente exonerado, sem necessidade de ciência do interessado.** (grifo nosso)

Dentro do Senado Federal, foi atribuída à **Coordenação de Registros Parlamentares e Pessoal Comissionado**, órgão da então Secretaria de Recursos Humanos, a tarefa de gestão dos cargos comissionados e de observância da adequação das nomeações ao regime jurídico brasileiro e às normas da Casa Legislativa. Nas palavras do Regulamento Orgânico do Senado Federal (ROSF):

Art. 260, §1º, XIII - Coordenação de Registros Parlamentares e Pessoal Comissionado, à qual compete coordenar, propor e **executar ações de gestão das informações referentes** aos senadores e suplentes e **aos ocupantes de cargo comissionado e seus dependentes; controlar os cargos comissionados e gerir as**

vagas e fracionamentos; controlar e gerenciar a cessão de servidores para o Senado Federal; instruir processos de nomeação e exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão, inclusive dos servidores cedidos de outros órgãos públicos; atualizar o quadro de pessoal comissionado na aplicação de norma relativa à criação, transformação ou extinção de cargo em comissão; e executar outras tarefas correlatas, com as seguintes unidades subordinadas: (grifos nossos)

O Senado Federal conta, assim, com uma sólida estrutura normativa para regulamentar o ingresso de pessoal comissionado, que, sendo respeitada, é capaz de filtrar candidatos inidôneos e de detectar situações de nepotismo.

3.3.3 Controle judicial

As leis criadoras de cargos em comissão e os atos de provimento dessas vagas estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário.

Conforme discutido em 2.2 “Servidores comissionados e efetivos na consecução dos objetivos da Administração Pública”, é possível a proposição de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** (ADI), no caso de promulgação de leis que criem cargos em comissão em desconformidade com a Constituição Federal pela natureza das atribuições confiadas a seus ocupantes.

Os órgãos e as autoridades legitimados a propor ADI são limitados, conforme determinação constitucional:

CF/1988, Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
 I - o Presidente da República;
 II - a Mesa do Senado Federal;
 III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
 IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
 VI - o Procurador-Geral da República;
 VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
 IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A proposição de ADI não é, no entanto, a única possibilidade controle por via judicial do mau uso do instituto dos cargos em comissão. As formas de controle são objeto de estudo de Lôbo Segundo (2010, p. 96), que lista os instrumentos que se prestam à intervenção do Poder Judiciário. Analisam-se, aqui, as vias judiciais disponíveis ao controle da nomeação e provimento de cargos comissionados que se mostrarão mais importantes no item 5.5 “O controle judicial de cargos comissionados no Senado Federal”.

O primeiro instrumento judicial a ser analisado é a **Ação Popular**, cuja propositura é prevista na Constituição Federal entre os chamados “remédios constitucionais”: “garantias que consubstanciam meios colocados à disposição do indivíduo para salvaguardar seus direitos diante de ilegalidade ou abuso de poder cometido pelo Poder Público” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 211-212).

CF/1988, Art. 5º. LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Não é necessário que tenha sido constatado efetivo dano material para que seja viável a Ação Popular; sempre que houver lesão (ou mesmo ameaça de lesão) à moralidade administrativa, será possível é viável a sua propositura por qualquer cidadão:

Em verdade, a finalidade constitucional da ação popular vai muito além da mera anulação de atos lesivos ao patrimônio público material, de índole meramente pecuniária. Seu âmbito de proteção alcança também valores não econômicos, como a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural, desde que haja uma ilegalidade no agir do Poder Público. (ALEXANDRINO, PAULO; 2014, p. 242)

Mesmo não detendo legitimidade para propô-la, o Ministério Público tem papel importante na Ação Popular. Conforme a Lei nº 4.717, de 1965, Art. 6º, § 4º, o órgão “acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores”. Se o cidadão que propôs Ação Popular vier a abandoná-la, poderá o próprio Ministério Público sucedê-lo (Lei nº 4.717, de 1965, Art. 9º).

Outra via judicial hábil para combater o de mau uso do instituto dos cargos e comissão é a **Ação Civil Pública**, prevista na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 75, de 1993).

CF/1988 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público
[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Lei Complementar nº 75/1993, Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

Interesses difusos são aqueles cuja titularidade não pode ser limitada a qualquer membro ou grupo de membros da sociedade. Na definição dada pelo Ministério da Justiça “são todos aqueles direitos que não podem ser atribuídos a um grupo específico de pessoas, pois dizem respeito a toda a sociedade.”. Para a Lei nº 8.078, de 1990, art. 81, I, são interesses “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

A conduta proba do gestor público é interesse difuso, conforme apontam as jurisprudências citadas a seguir.

Ao se manifestar sobre o cabimento da utilização de Ação Civil Pública contra conduta de improbidade, o Ministro Luiz Fux, então membro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), defendeu a tese de que a probidade administrativa pode ser enquadrada como interesse difuso, e lembrou a lição de Moraes que menciona a viabilidade do instrumento judicial contra quaisquer desvios do administrador público em relação aos princípios que devem reger sua conduta:

9. A doutrina do tema referenda o entendimento de que "A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular.

(...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais.

Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei n.º 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed , p. 333-334) (REsp 510150/MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004 p. 173

O Ministro do STJ Castro Meira também defendeu o uso da Ação Civil Pública em caso de improbidade administrativa, lembrando a lição de Carvalho Filho:

“A despeito do silêncio da Lei nº 7.347/85, não pode haver a menor dúvida de que tanto o patrimônio público como a moralidade administrativa constituem interesses difusos da coletividade.” (Ação Civil Pública, 4ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 204, pág. 154 *apud* REsp Nº 547.80 -SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2006, DJ: 20/02/2006)

Sendo interesse difuso da sociedade o bom funcionamento da Administração Pública e a gestão proba dos recursos estatais, o mau uso de cargos em comissão – o provimento de cargos de livre provimento em substituição ao instituto do concurso público, a nomeação de servidores em violação à Súmula Vinculante nº 13 do STF, o preenchimento de cargos públicos por servidores inidôneos ou não aptos (LÔBO SEGUNDO, 2010, p. 98), ou quaisquer outros desvios – caracteriza ato que pode despertar o controle judicial por meio da Ação Civil Pública.

Como etapa de preparação para a proposição de Ação Civil Pública, o Ministério Público detém prerrogativa de realizar inquérito civil. A Lei conferiu ao *parquet* a permissão e os recursos institucionais para realizar coleta e exame de provas antes de se decidir pela viabilidade da ação:

Lei nº 7.347, de 1985, Art. 8º, § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Embora seja restrito o rol dos legitimados a iniciar Ação Civil Pública, a Lei conferiu a qualquer pessoa a possibilidade de provocar o Ministério Público a fazê-lo:

Lei nº 7.347/1985, Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Vê-se, no caso de Ação Popular e da Ação Civil Pública, a proeminência da atuação do Ministério Público no controle do uso de cargos comissionados. Tal constatação será ratificada posteriormente pelo item 5.5 “O controle judicial sobre o provimento de cargos comissionados no Senado Federal.”.

3.3.4 Controle social

A nomeação de servidores comissionados pela Administração Pública é suscetível, também, de controle social. Para tanto, contribuem as iniciativas adotadas pelo Senado Federal com o intuito de aumentar a transparência da gestão interna da Casa. A Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527, de 2011) contribui para esse mecanismo.

Desde o ano de 2009, o Senado Federal mantém o **Portal “Transparência e Controle Social”** (<http://www.senado.gov.br/transparencia/>). Por meio da página eletrônica, qualquer usuário da internet pode visualizar informações atualizadas diariamente sobre o quadro de pessoal da Casa Legislativa.

Na aba “Dados Abertos”, podem ser acessadas listas de servidores efetivos, comissionados, além de trabalhadores terceirizados e estagiários. É possível também saber quais os servidores em exercício em cada unidade da casa, qual seu vínculo (efetivo ou comissionado), seu cargo, sua função comissionada e sua data de admissão. Além disso, estão disponíveis dados sobre os concursos realizados (candidatos aprovados, nomeados, empossados), sobre a estrutura remuneratória e sobre o quadro de cargos (ocupados e vagos) da Casa Legislativa.

É importante ressaltar que as informações estão disponíveis em PDF e em CSV – este último, formato de arquivo compatível com vários programas de edição de planilhas e que permite a intervenção do usuário para formação de tabelas comparativas e consultas específicas.

Em 26 de dezembro de 2012, o Boletim Administrativo do Senado Federal passou a ser dividido nas Seções I e II. A Seção II, que contém matérias publicadas no Diário Oficial da União – nomeações, aposentadorias, exonerações, vacâncias – e atos normativos internos, passou a ser disponibilizada no Portal “Transparência e Controle Social”.

Caso o usuário deseje alguma informação não disponível no Portal, é possível submeter uma solicitação eletrônica. O fornecimento de informações é regulado internamente pelo Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012. Conforme o Ato:

Art. 1º Este Ato dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado e à respectiva salvaguarda dos direitos individuais no que diz respeito ao acervo informacional do Senado Federal.

Parágrafo único. O Senado Federal atuará de maneira a **facilitar o acesso aos dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral**, produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e publicidade em todos os seus atos, observadas as normas constitucionais e legais.

Art. 2º Os procedimentos previstos neste Ato se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com as seguintes **diretrizes**:

I - observância da publicidade como preceito geral e do **sigilo como exceção**;

II - divulgação de informações de interesse público, **independentemente de solicitações**;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - **desenvolvimento do controle social do Senado Federal**; e

V - garantia ao direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (grifos nossos)

O Serviço de Informação ao Cidadão, órgão da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, tem papel central na divulgação de informações ao público. Conforme o Regulamento Orgânico do Senado Federal:

ROSF, Art 263, §1º, V, c) Serviço de Informação ao Cidadão, ao qual compete atender e orientar o cidadão quanto à utilização dos recursos informacionais e de instrumentos de pesquisa, em modo presencial e remoto; colaborar no fomento da

cultura de acesso à informação; informar sobre a tramitação de pedidos de acesso à informação; executar e monitorar relatórios de atendimento ao cidadão e o relatório anual com informações atinentes à implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e do Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2012; prestar assessoria técnica e operacional à Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos do Senado Federal; e executar outras tarefas correlatas.

A grande quantidade de informações acessíveis diretamente ou por meio de requisição permite o controle, seja pelo cidadão comum ou por veículos de imprensa, dos atos de gestão do Senado, conforme os critérios da Lei e os princípios da Administração Pública.

Conforme notícia divulgada pelo Jornal do Senado em 13 de novembro de 2014, o Senado Federal é o órgão do legislativo brasileiro com maior nível de respostas às demandas da LAI. A informação é retirada de dados de pesquisa da autoria da Fundação Getúlio Vargas – “Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação” – que avaliou a prontidão dos órgãos públicos do país em apresentar respostas aos questionamentos realizados com base na Lei nº 12.527, de 2011.

O “Relatório Anual de 2013 sobre a Lei de Acesso à Informação”, elaborado pela Secretaria de Informação e Documentação, informa que o tempo médio de atendimento por solicitação foi, naquele ano, de 10 dias.

O “Relatório sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação no Senado Federal Maio 2013/Abril 2014” aponta que 19,2% das perguntas que demandaram trabalho de pesquisa do Senado no período recaíram sobre o tema “Concurso Público” – nenhum outro tema concentrou tantas solicitações – e 6,2%, sobre o tema “servidor”. Vê-se, assim, a grande utilidade e eficiência do uso da Lei de Acesso à Informação para obtenção de dados referentes à gestão de pessoal do Senado Federal.

O empenho da estrutura administrativa do Senado em responder as demandas da Lei de Acesso à Informação, bem como a vontade política institucional para o atendimento do cidadão, não pode ser negado.

4 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO SENADO FEDERAL

Faz-se, neste capítulo, um estudo da estrutura administrativa do Senado Federal, que inclui uma descrição de seu histórico e de sua configuração atual.

4.1 HISTÓRICO

A evolução da estrutura administrativa e do corpo funcional do Senado Federal até suas atuais configurações está intimamente ligada à história do Brasil. As mudanças políticas do passado recente – a construção de Brasília, o golpe militar de 1964, a redemocratização – tiveram influência direta na composição e na dimensão do quadro de pessoal e na estrutura orgânica da Casa Legislativa.

Baaklini (1993, p. 115), em sua descrição do corpo funcional do Senado Federal, divide a sua história em quatro partes, quais sejam: “o período competitivo, de 1946 a 1960; o período do bem estar, de 1960 a 1970; o período institucional, de 1970 a 1985; e o período político, de 1985 a 1988”.

Segundo o autor, no primeiro estágio, o **período competitivo**, induzidos pela política do governo Getúlio Vargas de estabelecimento de padrões de meritocracia e estabilidade, surgem os dois principais órgãos administrativos do Senado – a Secretaria-Geral da Mesa e a Diretoria-Geral – e nasce a necessidade de um “corpo estável de funcionários”.

Nas palavras de Baaklini (1993, p. 116, grifo nosso), “Embora alguns fossem recrutados através de concursos, **a maior parte era indicada para os cargos em virtude de suas ligações políticas e relações de amizade e como recompensa pelo apoio político que ofereciam**”.

As atividades realizadas pelos funcionários eram, em sua maior parte, de apoio administrativo e, conforme o autor, “Ainda estava por desenvolver-se um funcionalismo profissional, capaz de elaborar políticas” (BAAKLINI, 1993, p. 116).

No chamado **período do bem estar**, que transcorreu durante a década de 60, a sede do Congresso Nacional foi transferida para Brasília. Assim, houve a necessidade de realocação dos parlamentares e do corpo funcional do Senado para a nova capital do país – cidade que, em comparação com o Rio de Janeiro, era pequena, isolada e carente de serviços e infraestrutura. Para viabilizar a mudança, o Senado oferecia moradia, atendimento médico, meios de locomoção urbana, entre outros benefícios, ao seu corpo de parlamentares e funcionários. O aumento dos serviços fornecidos requeria o crescimento do quadro de funcionários que, por sua vez, pressionava à ampliação dos serviços, em um ciclo que levou ao exponencial aumento dos trabalhadores do Legislativo.

Para cada serviço oferecido, uma unidade correspondente de funcionários era criada para administrá-lo diretamente ou para supervisionar os que eram contratados para oferecê-los.

[...]

No período de uma década, **o número de servidores contratados diretamente pelo Congresso subiu das centenas para os milhares**. Ironicamente, os novos servidores nada tinham a ver com as atividades legislativas e políticas do Congresso. Na verdade, muitos deles eram **burocratas de nível inferior** que trabalhavam em áreas técnicas e de manutenção e administração interna. (BAAKLINI, 1993, p. 117, grifos nossos)

O período que Baaklini considera chave para a formação do Senado foi o que veio a seguir, o **período institucional**: “O Congresso iniciou um programa sistemático e ambicioso para equipar-se com unidades permanentes e organizadas de servidores profissionais, com o fim de atender a suas necessidades institucionais.” (1993, p. 118).

Entre os anos de 1970 e 1985, importantes mudanças afetaram o órgão e lhe deram a feição que muito se assemelha à atual: a Secretaria-Geral da Mesa cresceu em tamanho, importância e prestígio; o Prodasen surgiu como unidade supervisionada pelo Senado, com amplos recursos, profissionais capacitados e grandes responsabilidades, embora ainda cerceado pelo regime antidemocrático.

A ordem oficial era de profissionalização, “**Pelo menos em teoria**, a nova Legislação reafirmou o princípio de que **todas as indicações para os cargos do governo deviam ser feitas de acordo com o sistema de mérito**” (p. 118, grifo nosso). Apesar das mudanças positivas, Baaklini alerta que:

[...] o fortalecimento do corpo de servidores e das capacidades informacionais do Congresso possibilitou aos líderes parlamentares e seus funcionários graduados enormes **oportunidades de arranjar emprego para seus familiares, parentes e partidários**, prática esta que se tornou tão difundida na década de 80 que atraiu a crítica do público e da imprensa. (1993, p. 130, grifo nosso)

O **período político**, ligado à transição para a democracia, também teve impacto na estrutura funcional da Casa Legislativa. Com o restabelecimento da democracia houve, naturalmente, fortalecimento dos órgãos diretamente ligados ao assessoramento parlamentar e ao processo legislativo.

As equipes dos Gabinetes foram ampliadas para auxiliar os parlamentares, as comissões passaram a receber mais apoio de funcionários profissionais e a utilização de informações aumentou, culminando com a elaboração da Constituição de 1988. (1993, p. 137, grifo nosso)

4.2 ESTRUTURA CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 8 DE 2014

As estruturas orgânica e de pessoal do Senado Federal receberam alterações significativas produzidas por atos recentes: o Ato da Comissão Diretora nº 3 de 2013, o Ato da Comissão Diretora nº 14 de 2013 e o Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2014.⁵ Depois da edição do ATC nº 8 de 2014, houve a aprovação do Ato da Comissão Diretora nº 12 de 2014, publicado em 24 de outubro de 2014 e do Ato da Comissão Diretora nº 15 de 2014, publicado em 26 de novembro de 2014.

Em

Para os fins deste trabalho, considerando-se o fato de que a análise da distribuição de pessoal foi feita baseada em relatório da transparência do dia 8 de outubro de 2014, antes da edição dos ATC nº 12/2014 e nº 15/2014, optou-se por fazer a descrição da estrutura orgânica do Senado com base no ATC nº 8/2014.

A descrição dos cargos em comissão do Senado será feita, primeiramente, com base no ATC nº 8/2014. As alterações na estrutura de cargos comissionados promovidas pelo ATC nº 12/2014 e pelo ATC nº 15/2014 serão tema dos itens 3.3 e 3.4.

Deve-se lembrar que, apesar da prática da Casa, constitucionalmente, a alteração da estrutura do Senado é competência do Plenário do Órgão Legislativo, e não da Comissão Diretora.

4.2.1 Estrutura orgânica do Senado Federal

Para dar suporte à atividade parlamentar, o Senado Federal conta com uma extensa estrutura administrativa. Conforme o Regulamento Orgânico do Senado Federal:

Art. 232. O Senado Federal tem a seguinte estrutura básica:
 I – Comissão Diretora;
 II – Presidência;
 III – Primeira-Secretaria;
 IV - Gabinetes dos Senadores e das Lideranças;
 V – Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica;
 VI – Órgãos Superiores de Execução;

⁵ O Regulamento Orgânico do Senado Federal e o Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, instituídos por Resolução do Senado Federal, sofreram alterações por edição de Ato da Comissão Diretora, o que contraria a Constituição Federal, Art. 52, inciso XIII. O Regulamento Administrativo do Senado Federal foi consolidado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 27 de 2014, convalidado pela Resolução do Senado nº 40 de 2014.

VII – Órgãos de Assessoramento Superior.

VIII – Órgão Supervisionado.

Na área parlamentar, o órgão oferece Gabinetes para o exercício da atividade parlamentar a cada um de seus 81 Senadores.

Conforme art. 46 do Regimento Interno do Senado Federal, o Senado elege, a cada dois anos, uma Mesa, formada de um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários.

Segundo Elesbão (2007, p. 68), “a mesa diretora é um órgão colegiado que possui a responsabilidade de conduzir os trabalhos legislativos, bem como os serviços administrativos do Senado.”. O órgão chamado “Mesa” em suas atividades legislativas, em suas atribuições administrativas, é chamado “Comissão Diretora”.

Os Senadores membros da Comissão Diretora fazem jus a estruturas de Gabinetes, independentes dos Gabinetes a que fazem jus devido a seu mandato de Senadores.

Conforme explicação do RISF, Parte 2, Título IV, como forma de organização dos trabalhos no Senado, os partidos com representação no órgão legislativo podem constituir líderes, que farão jus a Gabinete.

Os partidos podem, também, se unir em Blocos Parlamentares – cada bloco deverá compreender pelo menos um décimo dos 81 Senadores –, cuja liderança será exercida pelo líder de um dos partidos componentes.

Haverá, também blocos representativos da maioria e da minoria da Casa, conforme o posicionamento político do partido. Adicionalmente, o Presidente da República pode escolher um Senador e indica-lo como líder do governo.

Os líderes anteriormente referidos fazem jus a Gabinetes; no entanto, os Gabinetes de lideranças partidárias com menos de três Senadores têm direito a menos vantagens administrativas, o que inclui menos cargos comissionados.

Conforme art. 238 do ROSF:

Art. 238. Aos Gabinetes dos Senadores e das Lideranças compete assessorar diretamente o titular na atividade legislativa, parlamentar, fiscalizadora, política e de comunicação social, bem como providenciar o suporte administrativo e logístico necessário à sua atuação.

§ 1º A Comissão Diretora definirá a infraestrutura e os recursos humanos, materiais e administrativos necessários ao funcionamento dos Gabinetes dos Senadores e das

Lideranças, observados os princípios de economicidade e padronização e o disposto neste Regulamento.

§ 2º As estruturas dos Gabinetes dos Senadores, dos Gabinetes das Lideranças – Partidárias e dos Blocos Parlamentares - estão definidas no Anexo I, observadas as demais disposições deste Regulamento.

§ 3º No caso das Lideranças e dos Blocos Parlamentares, as estruturas serão disponibilizadas ou extintas tão logo formalizada, respectivamente, a sua constituição ou desconstituição, nos termos regimentais.

Conforme Ato da Comissão Diretora nº 16 de 2009, os Senadores que representam os Estados podem constituir Escritórios e Apoio às Atividades Parlamentares nas Unidades da Federação de origem, cujas despesas correm à custa da verba indenizatória do parlamentar.

Há, na Casa Legislativa, dois Órgãos Superiores de Execução: a Secretaria-Geral da Mesa e a Diretoria-Geral da Mesa (art. 240).

A Diretoria-Geral (DGER) é composta de dez Secretarias. Os órgãos que a formam têm atribuições essencialmente administrativas e, juntos, dão suporte ao funcionamento ao Senado Federal, provendo a gestão das seguintes atividades e recursos organizacionais:

- pessoal (Secretaria de Recursos Humanos);
- recursos materiais (Secretaria de Patrimônio);
- recursos financeiros (Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade);
- tecnologia da informação (Secretaria de Tecnologia da Informação);
- estrutura física, de telecomunicações e eletrônica (Secretaria de Infraestrutura);
- licitações e contratos administrativos (Secretaria de Administração de Contratos);
- informações produzidas e consumidas pelo órgão (Secretaria de Gestão de Informação e Documentação);
- atividades gráficas (Secretaria de Editoração e Publicações);
- segurança (Secretaria de Polícia Legislativa);
- serviços de saúde (Secretaria Integrada de Saúde).

ROSF, Art. 252. À Diretoria-Geral compete a superior coordenação, supervisão e controle da gestão administrativa do Senado Federal, bem como executar as ações

administrativas em consonância com as diretrizes e políticas de gestão estabelecidas pela Comissão Diretora do Senado Federal; assessorar e secretariar as reuniões da Comissão Diretora; prover o Senado Federal com métodos, técnicas e ferramentas de governança corporativa e gestão estratégica; prover e integrar o suporte administrativo e logístico às atividades parlamentares e legislativas e aos órgãos da estrutura geral do Senado Federal de acordo com as políticas, as normas legais e regulamentares e as deliberações da Comissão Diretora e do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

A Secretaria-Geral da Mesa (SGM) provê assessoria e suporte operacional às atividades do Plenário e das Comissões, no cumprimento de suas atividades-fim. Entre outras atribuições, realiza a transcrição taquigráfica das sessões plenárias, dá suporte ao trâmite dos processos legislativos, e às atividades das comissões.

ROSF, Art. 241. À Secretaria-Geral da Mesa compete prestar assessoramento direto e imediato às Mesas do Senado Federal e do Congresso Nacional no desempenho de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais; executar as atividades de gestão do processo legislativo; assessorar e secretariar as sessões do Senado Federal e do Congresso Nacional; assessorar e secretariar as reuniões das Mesas, dos Líderes do Senado Federal e do Congresso Nacional; prestar assessoramento, por meio de suas unidades, às Comissões Permanentes e Temporárias do Senado Federal, às Comissões Mistas do Congresso Nacional, aos Conselhos e Órgãos do Parlamento e secretariar suas reuniões; organizar os registros das sessões e reuniões realizadas e sua publicação em diários e anais; promover a gestão do processo legislativo eletrônico, coordenando as atividades relacionadas ao provimento de informações pertinentes às matérias legislativas, do Senado Federal e do Congresso Nacional, às normas jurídicas, aos pronunciamentos e ao exercício do mandato parlamentar, bem como o atendimento ao usuário do processo legislativo; e coordenar as unidades administrativas que lhe estão afetas.

De forma a viabilizar a execução de tais atividades, a SGM também se divide em Secretarias, responsáveis pelas seguintes atividades:

- armazenar, pesquisar, analisar e fornecer informações relacionadas ao processo legislativo, implantar o processo legislativo eletrônico (Secretaria de Informação Legislativa);
- prover apoio ao funcionamento aos órgãos do Parlamento, como a Corregedoria e a Ouvidoria Parlamentares (Secretaria de Apoio aos Órgãos do Parlamento);
- apoiar o desempenho da função legislativa do Senado, na realização de atividades em conjunto com a Câmara dos Deputados (Secretaria Legislativa do Congresso Nacional);
- apoiar o desempenho da função legislativa do Senado, nos casos não compreendidos pelo item acima (Secretaria Legislativa do Senado Federal);
- apoiar o trabalho das Comissões Parlamentares (Secretaria de Comissões);
- realizar atividades de taquigrafia (Secretaria de Registro e Redação Parlamentar);

- realizar os registros da atividade Parlamentar na forma disposta pelo Regimento Interno – Diários, Atas (Secretaria de Atas e Diários);

- promover a expedição da comunicação oficial da Casa com outros órgãos participantes do processo legislativo (Secretaria de Expediente).

Os Órgãos de Assessoramento Superior são formados pelas seguintes unidades: Consultoria Legislativa; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Secretaria de Controle Interno do Senado Federal; Advocacia do Senado Federal; Secretaria de Comunicação Social (ROSF, art. 267).

O trabalho da Consultoria Legislativa é diretamente ligado às atividades fim do Senado Federal. O órgão provê assessoramento aos parlamentares e às comissões, executando tarefas como a elaboração de estudos e pareceres técnicos sobre temas de processos legislativos. Para tanto, divide-se em Núcleos Temáticos (Núcleo de Direito, Núcleo de Discursos, Núcleo de Economia, e Núcleo Social), Núcleo de Acompanhamento Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa e Núcleo de Suporte Técnico-Legislativo.

ROSF, Art. 268. À Consultoria Legislativa, compete a prestação de consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos Senadores, no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional, para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, bem como consultoria e assessoramento eventual à Secretaria-Geral da Mesa e à Diretoria-Geral.

§ 1º A prestação de consultoria e assessoramento de que trata o caput consiste na elaboração e divulgação de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional e administrativo do Senado Federal e do Congresso Nacional; no preparo, por solicitação dos Senadores, de minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios, e na prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal.

§ 2º A Consultoria Legislativa poderá desenvolver atividades voltadas à produção, à disseminação e à aplicação de conhecimentos e tecnologias para a melhoria do processo legislativo, observada a política de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, podendo relacionar-se oficialmente com órgãos e entidades para o intercâmbio de conhecimentos, a obtenção e a integração de informações relativas às matérias de sua competência.

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) assessora as atividades parlamentares de elaboração das leis orçamentárias, fiscalização de atos do Executivo, legislação sobre temas orçamentários, financeiros e afins. Outra importante atividade da CONORF é divulgar informações sobre o processo de elaboração e execução do orçamento; para esse fim, a Consultoria, com auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação, mantém o portal Siga-Brasil, cujos dados podem ser consultados por quaisquer interessados que disponha de acesso à internet.

ROSF, Art. 269. À Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Mesa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), às Comissões do Senado Federal e às demais Comissões Mistas do Congresso Nacional, bem como aos Senadores, no exercício do mandato, bem como assessoria eventual à Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral.

§ 1º A prestação de consultoria e assessoramento técnico de que trata o caput consiste na elaboração e divulgação de estudos técnicos sobre matérias de interesse institucional e administrativo do Senado Federal e do Congresso Nacional; na elaboração de minutas de proposição, relatórios, pareceres e outros documentos, bem como na prestação de esclarecimentos técnicos sobre direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle, por solicitação de Senadores, do Presidente e Membros da CMO e do Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

§ 2º A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle poderá desenvolver atividades voltadas à produção, à disseminação e à aplicação de conhecimentos e tecnologias para a melhoria do processo legislativo, observada a política de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, podendo relacionar-se oficialmente com órgãos e entidades para o intercâmbio de conhecimentos, a obtenção e a integração de informações relativas às matérias de sua competência.

A Secretaria de Controle Interno cumpre o papel da auditoria interna no Senado Federal – fiscalizando gastos, obediência a procedimentos e leis – e pode atuar como consultoria diante de outras áreas do órgão da Casa Legislativa.

ROSF, Art. 271. À Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, órgão de assessoramento superior, compete avaliar a regular e efetiva aplicação dos recursos públicos do Senado Federal, por meio de auditorias, atividades e demais ações de controle, de forma a contribuir, respeitando a segregação de funções, para o contínuo aperfeiçoamento da gestão administrativa, atuando com compromisso institucional, independência do órgão de controle interno, ética profissional, imparcialidade do auditor e objetividade nas ações de controle; prestar consultoria, na área de sua competência, à Mesa, à Comissão Diretora e seus membros, ao Presidente e à Diretoria-Geral, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da efetividade, da eficiência e da eficácia, no âmbito do Senado Federal; elaborar o Plano Anual das Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (PAInt) e submetê-lo ao Primeiro-Secretário, para aprovação; planejar, dirigir, fiscalizar e executar as atividades de auditoria e inspeção contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, pessoal e de tecnologia da informação, abrangendo todas as receitas e despesas públicas; apresentar anualmente ao Primeiro-Secretário o Relatório das Auditorias, Atividades e Ações de Controle (RAInt) realizadas no período, com informações das recomendações feitas e da avaliação das providências tomadas pela Administração; propor normas e procedimentos para o adequado gerenciamento de riscos, o aprimoramento da governança e o aperfeiçoamento dos controles internos administrativos sobre os atos que impliquem despesa ou obrigações; criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União; promover a integração de ações com os demais órgãos do Sistema de Controle Interno dos Poderes da União; elaborar e manter atualizado o Manual da Secretaria de Controle Interno; realizar outras auditorias, atividades e ações de controle por iniciativa própria ou por determinação da Comissão Diretora e desempenhar outras atividades correlatas.

Conforme art. 240 do ROSF, cabe à Advocacia do Senado Federal assessorar o Senado e suas unidades administrativas em questões jurídicas, auxiliando-as na realização de

licitações e contratos administrativos, na elaboração de normas internas, além de representar o Senado frente ao Poder Judiciário.

ROSF, Art. 270. À Advocacia do Senado Federal, órgão de assessoramento superior do Senado Federal, compete prestar consultoria e assessoramento jurídicos à Mesa, à Comissão Diretora, à Procuradoria Parlamentar, à Corregedoria Parlamentar, à Secretaria-Geral da Mesa; à Diretoria-Geral e demais órgãos da estrutura administrativa da Casa; opinar sobre minutas de atos e contratos administrativos a serem firmados pelo Senado Federal ou suas unidades; aprovar minutas-padrão; propor à Comissão Diretora a criação, alteração ou revogação de enunciados normativos; atuar em juízo na defesa das prerrogativas do Senado Federal e do Congresso Nacional, neste caso mediante autorização específica, asseguradas as garantias profissionais conferidas aos advogados públicos pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e legislação correlata aplicável ao serviço público federal; elaborar as peças processuais e informações a serem encaminhadas à Advocacia-Geral da União, ou, nos casos previstos em lei, diretamente ao Judiciário, com os elementos técnicos de fato e de direito necessários à defesa judicial e extrajudicial dos interesses da União e do Senado Federal.

A Secretaria de Comunicação Social (art. 272) mantém canais de comunicação entre o Parlamento e a sociedade, na televisão (por meio da TV Senado), no rádio (por meio da Rádio Senado), na internet (por meio da Agência Senado). A Secretaria também produz o Jornal do Senado, com edição em dias úteis. Há ainda a Secretaria de Relações Públicas, responsável, por exemplo, pela manutenção das atividades de visitação ao Senado.

ROSF, Art. 272. À Secretaria de Comunicação Social compete formular, coordenar e supervisionar a execução de programas concernentes à política de comunicação social do Senado Federal; controlar, orientar e dirigir a execução de tarefas relativas à divulgação das atividades do Senado, mediante os diversos meios de comunicação; atender a toda atividade senatorial que promova a instituição e o Poder Legislativo; e assessorar, nos assuntos de sua competência, a Presidência, a Comissão Diretora, as Comissões Permanentes e Temporárias e os senadores.

O Órgão Supervisionado a que se refere o art. 232 é o Instituto Legislativo Brasileiro (art. 279), que se ocupa de desenvolver o quadro de pessoal do Senado, além de oferecer cursos para outros órgãos legislativos e para a população em geral. Assim, a unidade tem importante papel no relacionamento do Senado com a Câmara dos Deputados e com poderes Legislativos das esferas estadual e municipal, além de ser um elo de contato do Parlamento com a sociedade brasileira, oferecendo serviços concretos a estudantes e profissionais de todo o país.

ROSF, Art. 279. Ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB –, compete gerir e executar a Política de Capacitação do Senado Federal e o Programa de Integração e Modernização do Poder Legislativo Brasileiro (Interlegis); conceber, formular, executar e avaliar as ações de formação, treinamento e desenvolvimento de pessoas, considerando a diversidade de conhecimentos técnicos institucionalmente requeridos e incluindo as dimensões estratégica, tática e operacional no que tange aos conhecimentos gerenciais; propor Planos de Capacitação, em articulação com a Secretaria de Recursos Humanos e com o apoio das demais unidades da Casa; promover e fomentar pesquisas científicas relacionadas ao Poder Legislativo e sua

inter-relação com os demais poderes e instituições democráticas, bem como disponibilizar o conhecimento produzido aos cidadãos por meio de cursos abertos e outras iniciativas; fomentar, apoiar e assistir, com o necessário suporte técnico, o processo de modernização do Poder Legislativo Brasileiro, integrando-o em suas instâncias federal, estadual e municipal, visando melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores, bem como para aumentar a eficiência e a eficácia das administrações das Casas Legislativas; promover a participação cidadã nos processos legislativos e a formação da Comunidade Virtual do Legislativo.

4.2.2 Quadro de pessoal

Na Estrutura de Cargos do Senado Federal, há cargos efetivos, destinados a servidores de carreira, e cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Neste item, descreve-se a estrutura do Quadro de Pessoal do Órgão Legislativo, conforme mudanças implantadas no Regulamento Orgânico do Senado Federal pelo Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2014.

3.2.2.1 Cargos Efetivos

Há quatro grupos remuneratórios entre os cargos efetivos, listados da menor para a maior remuneração:

- Auxiliar Legislativo;
- Técnico Legislativo;
- Analista Legislativo;
- Consultor Legislativo e Advogado do Senado Federal.

Exige-se, como requisito de escolaridade para o ocupante de cargo de Auxiliar Legislativo, “comprovante de conclusão do curso de ensino fundamental ou habilitação profissional específica” (Art. 423, III). Por determinação da Resolução do Senado Federal nº 61 de 2010 e nas palavras do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, os cargos de Auxiliar Legislativo: “integram quadro em extinção, sendo suprimidos na medida em que vagarem.” (Arts. 418 e 419).

Conforme disposição do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, o servidor ocupante do cargo de Técnico deve ter, no mínimo, “certificado de conclusão de curso de ensino médio” (Art. 423, II).

O ingresso em cargo de Analista depende de que o candidato apresente “diploma de curso superior ou habilitação legal equivalente” (Art. 423, I).

No nível remuneratório mais alto estão o cargo de Consultor Legislativo e o de Advogado do Senado Federal. Como os ocupantes de cargo de Analista, os Consultores e Advogados deve comprovar a conclusão de ensino superior.

Os cargos efetivos do Senado Federal, com exceção do cargo de Advogado do Senado Federal, se dividem em especialidades, voltadas a atribuições genéricas (como a especialidade de Administração) ou específicas (Informática Legislativa, Comunicação Social, Policial Legislativo Federal, Contabilidade, Medicina, Engenharia, Biblioteconomia)⁶.

O cargo de Auxiliar Legislativo se divide em duas especialidades, Segurança e Processo Industrial Gráfico. (Arts. 418 e 419). O cargo de Técnico Legislativo se divide em catorze especialidades – Administração, Arquivologia, Assistência a Plenários e Portaria, Comunicação Social, Contabilidade, Edificações, Eletrônica e Telecomunicações, Enfermagem, Informática Legislativa, Odontologia, Policial Legislativo Federal, Processo Industrial Gráfico, Processo Legislativo, Radiologia.

O cargo de Analista Legislativo se desmembra em 23 especialidades – Administração, Arquitetura, Arquivologia, Assistência Social, Biblioteconomia, Comunicação Social, Contabilidade, Enfermagem, Engenharia, Farmácia, Fisioterapia, Informática Legislativa, Manutenção de Máquinas Gráficas, Medicina, Nutrição, Odontologia, Orçamento Público, Processo Industrial Gráfico, Processo Legislativo, Psicologia, Redação e Revisão, Registro e Redação Parlamentar e Tradução e Interpretação.

O cargo de Consultor Legislativo comporta as especialidades de Assessoramento Legislativo e de Assessoramento em Orçamentos.

⁶ Considera-se desvio de função que o servidor efetivo seja lotado em órgão no qual não possa exercer as atribuições específicas do seu cargo, constituindo exceção, para o Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, o caso em que o servidor seja deslocado para exercer Função Comissionada ou Cargo em Comissão.

A restrição encontra explicação prática: enquanto todos os órgãos do Senado podem se beneficiar dos conhecimentos, por exemplo, da ciência Administração, na racionalização de seus recursos e fluxos de trabalho, poucos teriam proveito dos conhecimentos da área de saúde. Dessa forma, a saída de um Analista Legislativo, Especialidade Farmácia, Medicina, Enfermagem, ou Odontologia da Secretaria Integrada de Saúde em direção a outro órgão deixaria um vácuo não apenas na Secretaria de origem, mas no próprio Senado, – visto que os conhecimentos do servidor da área de saúde são imprescindíveis para o funcionamento da Secretaria Integrada de Saúde, mas dificilmente o são para outras Secretarias. O mesmo reflexo negativo seria menos provável caso o servidor fosse Analista Legislativo, Especialidade Administração. Neste caso, o servidor deixaria de exercer as atribuições de seu cargo na Secretaria Integrada de Saúde, mas poderia fazê-lo em outro órgão, cuja necessidade seria equiparável à da lotação da qual saiu.

Por essa regra, os cargos que podem se movimentar livremente pela Casa são a minoria.

Atualmente, no entanto, a distribuição de servidores de diversas especialidades por vários órgãos da Casa não pode ser entendida sem o estudo dos enquadramentos de cargos ocorridos nos anos 80 e 90, e das transformações da estrutura orgânica do Senado ao longo desse período, o que foge ao escopo deste trabalho.

Há, ainda o cargo em extinção de Secretário Parlamentar, cuja remuneração é equiparada à de Técnico Legislativo, e que não deve ser confundido com o cargo em comissão de Secretário Parlamentar, o qual será visto na próxima seção. O cargo efetivo de Secretário Parlamentar é uma espécie *sui generis* criada para o enquadramento de servidores, sob a invocação da Lei nº 8.112, de 1990, art. 243, §1º.

Resolução do Senado nº 61 de 2010, art. 3º. Em cumprimento ao Acórdão nº 3.087/2010 do Plenário do Tribunal de Contas da União, é consolidado em 7 (sete) o quantitativo de cargos da categoria em extinção de Secretário Parlamentar, do quadro de servidores efetivos do Senado Federal, na forma do Anexo II desta Resolução.

No Senado, há Funções Comissionadas (FC), que, conforme a CF/1988, são privativas de servidores do quadro de pessoal efetivo. Assim, há funções de direção, assessoramento e chefia que não podem ser exercidas por servidor sem vínculo efetivo com a Administração Pública. As Funções Comissionadas se dividem em cinco faixas remuneratórias, conforme tabela a seguir, elaborada a partir de dados disponíveis no Portal da Transparência, com valores válidos para o ano de 2014.

Tabela 1 Valores de Funções Comissionadas em 2014

Símbolo	Valor
FC-5	7.068,21
FC-4	5.795,94
FC-3	4.523,65
FC-2	3.251,39
FC-1	1.979,10

Fonte: extração de “Estrutura Remuneratória”, disponível no Portal da Transparência

Exercem FC-5 o Diretor-Geral (autoridade máxima da DGER) e o Secretário-Geral da Mesa (autoridade máxima da SGM). Ocupam FC-4 os Diretores-Gerais Adjuntos – de Gestão e de Contratações –, os Secretários-Gerais da Mesa Adjunto, os Diretores de Secretaria, os Consultores-Gerais da CONLEG e da CONORF, o Advogado-Geral da ADVOSF. Exercem FC-3 os Diretores Adjuntos das Secretarias, os Coordenadores (função de chefia geralmente subordinada a Secretarias), os Chefes de Gabinete da DGER e dos Gabinetes Parlamentares, Assessores Técnicos, entre outros. O grupo dos servidores que exercem as FC-2 é formado, em sua maioria, por Chefes de Serviço (unidade administrativa normalmente subordinada diretamente às Coordenações), Chefes de Gabinete Administrativo e Subchefes de Gabinete Parlamentar. As FC-1 são destinadas, em sua maioria, aos

Assistentes Técnicos, existentes em toda a estrutura da Casa: encontrados nos Gabinetes Parlamentares, nos Órgãos de Assessoramento Superior, nos Órgãos Superiores de Execução, no Instituto Legislativo Brasileiro.

Permite-se a aglutinação de Funções Comissionadas para formação de FCs de maior nível remuneratório, conforme disposição dos Atos da Comissão Diretora nº 7 de 2005 e nº 7 de 2013. O ATC nº 7 de 2005 permite, nos Gabinetes Parlamentares, a aglutinação de duas vagas de Assistente Técnico (FC-1) para a criação de uma vaga de Assistente Técnico Parlamentar (FC-2). O ATC nº 7 de 2014 permite a formação de uma Função Comissionada FC-3, pelas seguintes combinações: fusão de três FC-1; aglutinação de duas FC-2; junção de um FC-2 e 2 FC-1. Conforme alteração promovida pelo ATC nº 12 de 2014, passou-se a permitir a formação de uma FC-3 pela aglutinação de uma FC-2 e uma FC-1.

3.2.2.2 Cargos em Comissão

Os cargos comissionados do Senado Federal se dividem em 11 níveis remuneratórios e estão distribuídos pelos órgãos da Casa conforme Regulamento Orgânico do Senado Federal.

A presente descrição se fundamenta no Anexo III do ACD nº 8/2014. Foca-se além do cargo de Motorista, nos cargos de Secretário Parlamentar, de Assessor Parlamentar, de Assessor Legislativo, e nos cargos originários de seu fracionamento. Conforme o ATC nº 8/2014, além desses, há cargos de Chefe de Gabinete da Presidência (SF03), Secretário Especial de Imprensa (SF03), Diretor da Secretaria de Relações Internacionais (SF03), Assessor de Relações Internacionais (SF02), Assessor Especial de Planejamento e Modernização (SF03), Chefe do Cerimonial da Presidência (SF02), Diretor da Secretaria de Transparência (SF03), Diretor-Adjunto da Secretaria de Transparência (SF02), Diretor da Secretaria de Comunicação Social (SF03) e Diretor-Executivo do Instituto do Instituto Legislativo Brasileiro (SF03). Os dez cargos citados são únicos, ou seja, há apenas um de cada na estrutura do Senado Federal.

O único cargo comissionado do Senado Federal que demanda requisito de escolaridade é o de Motorista, APSF04, cujos ocupantes devem ter concluído o ensino fundamental (Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, art. 377, parágrafo único, II).

Apresentam-se as composições de Assessores Parlamentares, Secretário Parlamentares e Motoristas da Comissão Diretora, dos Gabinetes de Lideranças e Blocos e de Gabinetes de Senadores individuais, conforme informações extraídas do ATC 8/2014.

Tabela 2 – Cargos de Assessor Parlamentar, Secretário Parlamentar e Motorista

Unidade	Assessor Parlamentar (SF02)	Secretário Parlamentar (SF01)	Motorista (APSF04)
Presidência	22	7	2
Primeira-Secretaria	8	6	1
Demais Membros da Mesa; Lideranças e Blocos	6	6	1
Suplentes de Secretários Da Mesa	3	----	----
Gabinetes Parlamentares	5	6	1
Lideranças Com Menos De Três Senadores	1	----	----

Fonte: adaptação do Anexo III do Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2014

O Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, conforme redação dada pelo ATC nº 8/2014, permite a progressiva fragmentação de certos cargos comissionados em cargos menores. Admitem fracionamento os cargos de Assessor Parlamentar e de Secretário Parlamentar, listados na tabela acima, e o cargo Assessor Legislativo.

Conforme o ATC nº 8/2014, o cargo de Assessor Parlamentar, além dos órgãos descritos na tabela 2, estava também presente nas Comissões Permanentes do Senado e do Congresso (três cargos), nos Conselhos e Órgãos do Parlamento (três cargos), na Procuradoria Parlamentar (três cargos), na Procuradoria da Mulher (três cargos), na Ouvidoria-Geral do Senado (três cargos), na Corregedoria (três cargos), e no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (três cargos), na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (três cargos), no Conselho de Estudos Políticos (seis cargos), no Conselho Editorial (seis cargos) e no Instituto Legislativo Brasileiro (quatro cargos). O cargo de Secretário Parlamentar estava também presente no Instituto Legislativo Brasileiro (sete cargos).

Também admite fracionamento o cargo de Assessor Legislativo, símbolo SF02, que estava presente na Secretaria-Geral da Mesa (cinco cargos), na Diretoria-Geral (53 cargos), na Secretaria de Recursos Humanos (quatro cargos) e na Secretaria de Tecnologia da Informação (cinco cargos).

⁷ Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, Art. 421. Os cargos em comissão de Apoio Técnico e Operacional de gabinete de que trata o art. 376 serão preenchidos de forma alternativa aos cargos em comissão de Assessor Parlamentar e de Secretário Parlamentar, nos gabinetes parlamentares, e de Assessor Legislativo, nas áreas administrativas e legislativas, dos quais são desmembramento, observadas as seguintes proporções:

I – símbolo APSF-1, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, símbolo SF-01;

⁷ O art. 421 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal não foi alterado pelo ATC nº 8/2014 e foi transcrito conforme constava do ATC nº 14/2013.

II – símbolo APSF-2, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

III – símbolo APSF-3, com remuneração equivalente a 16,66% (dezesseis vírgula sessenta e seis por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

IV – símbolo APSF-4, com remuneração equivalente a 25% (vinte e por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, símbolo SF-01;

V – símbolo APSF-5, com remuneração equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

VI – símbolo APSF-6, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, símbolo SF-01;

VII – símbolo APSF-7, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-01;⁸

VIII – símbolo APSF-8, com a remuneração equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02.

§ 1º Em nenhuma hipótese, o preenchimento alternativo importará em pagamento superior ao total fixado para os cargos originários de Assessor Parlamentar e Secretário Parlamentar e de Assessor Legislativo, respectivamente. (grifo nosso)

A seguir, apresentam-se tabelas resumo das possibilidades de fracionamento dos cargos de Secretário Parlamentar, Assessor Parlamentar e Assessor Legislativo:

Tabela 3 - Hipóteses de Fracionamento do Cargo em Comissão de Secretário Parlamentar

Cargo em Comissão	Secretário Parlamentar (SF-1)	Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6) (50%)	Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
		Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6) (50%)	Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
			Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) (25%)	Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1) (12,5%)
Remuneração Total de cada ocupante ⁹	R\$ 14.124,90	R\$ 7.062,45	R\$ 3.531,23	R\$ 1.765,61

Fonte: elaborada pelo autor, a partir de informações do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal e da Estrutura Remuneratória disponível no Portal da Transparência.

⁸ O Assessor Parlamentar e o Assessor Legislativo são do nível SF2. Houve possível erro de digitação no Ato.

⁹ Em que se pese o Art. 421, §1º, do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, a “remuneração total do ocupante de cada cargo” é a vigente em 1º/01/2014 e **não** inclui o valor do Auxílio Alimentação, que é **idêntico** para todos os ocupantes de cargo efetivo e comissionado, o que gera aumento de despesa com pessoal em caso de fracionamento.

Tabela 4 - Hipóteses de Fracionamento do Cargo em Comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo

Cargo em Comissão	Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo (SF-2)	Assistente Parlamentar Sênior (APSF- 8) (75%)	Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7) (50%)	Assistente Parlamentar Júnior (APSF-5) (25%)	Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)
				Assistente Parlamentar Júnior (APSF-5) (25%)	Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)
			Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7) (50%)		Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)
				Assistente Parlamentar Júnior (APSF-5) (25%)	Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)
		Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7) (50%)	Assistente Parlamentar Júnior (APSF-5) (25%)	Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)	
				Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)	
			Assistente Parlamentar Júnior (APSF-5) (25%)	Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)	
				Auxiliar Parlamentar Pleno (APSF-3) (16,66%)	Auxiliar Parlamentar Intermediário (APSF-2) (12,5%)	
Remuneração Total de cada ocupante do cargo	R\$18.011,76	R\$13.508,81	R\$ 9.005,85	R\$ 4.502,93	R\$ 2.989,95	R\$ 2.251,47

Fonte: elaborada pelo autor, a partir de informações do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal e da Estrutura Remuneratória disponível no Portal da Transparência.

Existe ainda a possibilidade de cargos obtíveis por fracionamento estarem presentes como cargos integrais em alguns órgãos do Senado. Conforme o ATC nº 8/2014, a Secretaria-Geral da Mesa contava com um cargo de Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7), e sete cargos de Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6); a Diretoria-Geral contava com catorze cargos de Assistente Parlamentar Sênior (APSF-8), sete cargos de Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6), onze cargos de Auxiliar Parlamentar Sênior (APSF-4) e 28 cargos de Auxiliar Parlamentar Júnior (APSF-1). No Instituto Legislativo Brasileiro, havia dezesseis cargos de Assistente Parlamentar Sênior (APSF-8), um de Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7) e um de Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6).

4.3 ESTRUTURA DE CARGOS COMMISSIONADOS CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 12 DE 2014

O Regulamento Orgânico do Senado Federal, conforme redação do ATC nº 12/2014, permite a progressiva fragmentação, em cargos menores, dos cargos de Secretário

Parlamentar (SF-1), Secretário Legislativo (SF-1), Assessor Parlamentar (SF-2), e Assessor Legislativo (SF-2).

Art. 421. Os cargos em comissão de Apoio Técnico e Operacional de gabinete de que trata o art. 376 serão preenchidos de forma alternativa aos cargos em comissão de Assessor Parlamentar e de Secretário Parlamentar, nos gabinetes parlamentares, e de Assessor Legislativo, nas áreas administrativas e legislativas, dos quais são desmembramento, observadas as seguintes proporções:

I – símbolo APSF-1, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, ou **Secretário Legislativo**, símbolo SF-01;

II – símbolo APSF-2, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

III – símbolo APSF-3, com remuneração equivalente a 16,66% (dezesseis vírgula sessenta e seis por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

IV – símbolo APSF-4, com remuneração equivalente a 25% (vinte e por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, ou **Secretário Legislativo**, símbolo SF-01;

V – símbolo APSF-5, com remuneração equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02;

VI – símbolo APSF-6, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Secretário Parlamentar**, ou **Secretário Legislativo**, símbolo SF-01;

VII - símbolo APSF-7, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 17/2013)

VIII – símbolo APSF-8, com a remuneração equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de **Assessor Parlamentar** ou **Assessor Legislativo**, símbolo SF-02. (grifo nosso)

A tabela 2, apresentada na seção anterior, sobre a presença de Secretários Parlamentares, Assessores Parlamentares e Motoristas em Gabinetes Parlamentares, continuou válida.

Para simplificação da descrição, a seguir, apresentam-se as tabelas apenas dos órgãos cuja composição de cargos comissionados sofreu alteração.

Tabela 5 - Comparativo da composição de cargos em comissão da SGM pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº 12/2014

Secretaria-Geral da Mesa		
Cargo	ATC 8/2014	ATC 12/2014
Assessor Legislativo (SF-02)	5	6
Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7)	1	----
Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6)	7	----
Secretario Legislativo (SF-1)	----	4

Fonte: elaborada pelo autor, a partir e informações extraídas do Anexo III do ATC nº 8 de 2014 e do Anexo III do ATC nº 14 de 2014.

Tabela 6 - Comparativo da composição de cargos em comissão da DGER pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº 12/2014

Diretoria-Geral		
Cargo	ATC 8/2014	ATC 12/2014
Assessor Legislativo (SF-2)	53	74
Assistente Parlamentar Senior (APSF-8)	14	---
Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6)	7	---
Auxiliar Parlamentar Senior (APSF-4)	11	---
Auxiliar Parlamentar Junior (APSF-1)	28	----
Assessor Legislativo da Secretaria de Recursos Humanos (SF-2)	4	----
Assessor Legislativo do Prodasen (SF-2)	5	----
Secretário Legislativo (SF-1)	----	11

Fonte: elaborada pelo autor, a partir e informações extraídas do Anexo III do ATC nº 8 de 2014 e do Anexo III do ATC nº 14 de 2014.

Tabela 7 - Comparativo da composição de cargos em comissão do ILB pelo ATC nº 8/2014 e pelo ATC nº 12/2014

Instituto Legislativo Brasileiro		
Cargos	ACD 8/2014	ACD 12/2014
Diretor-Executivo do Instituto Legislativo Brasileiro (SF-3)	1	1
Assessor Parlamentar (SF-2)	4	12
Secretário Parlamentar (SF-1)	7	8
Assistente Parlamentar Sênior (APSF-8)	16	12
Assistente Parlamentar Pleno (APSF-7)	1	----
Assistente Parlamentar Intermediário (APSF-6)	1	----

Fonte: elaborada pelo autor, a partir e informações extraídas do Anexo III do ATC nº 8 de 2014 e do Anexo III do ATC nº 14 de 2014

Percebe-se tendência de substituição de cargos menores por cargos maiores, mas divisíveis – o que gerou a criação da figura do Secretário Legislativo na DGER e na SGM, conforme art. 375, com atribuições equivalentes à do Secretário Parlamentar. O art. 7 do ATC nº 12/2014 recomenda que se evite o fracionamento de cargos em comissão da Diretoria-Geral, da Secretaria-Geral da Mesa e do Instituto Legislativo Brasileiro:

Art. 7º Os cargos em comissão da Diretoria-Geral, do Instituto Legislativo Brasileiro e da Secretaria-Geral da Mesa são consolidados na forma do Anexo III, devendo-se evitar, sempre que possível, o seu fracionamento.

Na ausência de parâmetros concretos de controle do fracionamento dos cargos, no entanto, corre-se o risco de que a disposição seja inócua.

4.4 ESTRUTURA DE CARGOS COMISSIONADOS CONFORME O ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 15 DE 2014

Em 26 de novembro de 2014, foi publicado o Ato da Comissão Diretora nº 15 de 2014, que alterou o Regulamento Orgânico do Senado Federal e criou novas possibilidades de fracionamento de cargos em comissão, **que eram oito e passaram a ser doze.**

Art. 421. Os cargos em comissão de Apoio Técnico e Operacional de gabinete de que trata o art. 376 serão preenchidos de forma alternativa aos cargos em comissão de Assessor Parlamentar e de Secretário Parlamentar, nos gabinetes parlamentares, e de Assessor Legislativo, nas áreas administrativas e legislativas, dos quais são desmembramento, observadas as seguintes proporções:

I – símbolo APSF-1, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01;

II – símbolo APSF-2, com remuneração equivalente a 12,5% (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02;

III – símbolo APSF-3, com remuneração equivalente a 16,66% (dezesseis vírgula sessenta e seis por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02;

IV – símbolo APSF-4, com remuneração equivalente a 25% (vinte e por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01;

V – símbolo APSF-5, com remuneração equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02;

VI – símbolo APSF-6, com remuneração equivalente a 37,5% (trinta e sete e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01;

VII – símbolo APSF-7, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01;

VIII - símbolo APSF-8, com a remuneração equivalente a 62,50% (sessenta e dois e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01;

IX - símbolo APSF-9, com remuneração equivalente a 50% (cinquenta por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02;

X – símbolo APSF-10, com a remuneração equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo, símbolo SF-01.

XI - símbolo APSF-11, com a remuneração equivalente a 62,50% (sessenta e dois e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02.

XII – símbolo APSF-12, com a remuneração equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da fixada para o cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF-02.

Transcrevem-se, a seguir, as atribuições dos cargos obtidos por fracionamento:

Art. 376. A juízo do titular do Gabinete, poderão ser contratados os seguintes cargos de apoio técnico e operacional de gabinete, como resultante do desmembramento dos cargos previstos nos arts. 374 e 375:

I - de Ajudante Parlamentar Junior, símbolo APSF-1, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional determinadas pelo titular do Gabinete.

II - de Ajudante Parlamentar Intermediário, símbolo APSF-2, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional, telefonista, operador de computador, arquivo e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

III - de Ajudante Parlamentar Pleno, símbolo APSF-3, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional que exija maior grau de segurança da informação e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

IV - de Ajudante Parlamentar Sênior, símbolo APSF-4, ao qual compete desempenhar as atividades de recepção e triagem de visitantes e processos, encaminhando-os para o servidor responsável pelo tratamento adequado e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

V - de Auxiliar Parlamentar Junior, símbolo APSF-5, ao qual compete desempenhar as atividades de registro e acompanhamento das informações nos sistemas do gabinete, supervisão das atividades operacionais e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VI - de Auxiliar Parlamentar Intermediário, símbolo APSF-6, ao qual compete desempenhar as atividades de controle documental, ajudante de ordens, apoio a secretaria necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VII - de Auxiliar Parlamentar Pleno, símbolo APSF-7, ao qual compete desempenhar as atividades de pesquisas, compilação de informações e relações públicas, apoio direto em plenário ou comissões necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VIII - de Auxiliar Parlamentar Sênior, símbolo APSF-8, ao qual compete desempenhar as atividades de assessoramento superior em relações institucionais, apoio técnico especializado nas áreas de Comunicação Social, processo legislativo, regimental e orçamentos públicos e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

IX - de Assistente Parlamentar Júnior, símbolo APSF-9, ao qual compete desempenhar as atividades de gestão administrativa, especializado em registro e acompanhamento das informações nos sistemas do gabinete, supervisão das atividades operacionais e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

X - de Assistente Parlamentar Intermediário, símbolo APSF-10, ao qual compete desempenhar as atividades de gestão administrativa, especializado em controle documental, ajudante de ordens, apoio a secretaria necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

XI - de Assistente Parlamentar Pleno, símbolo APSF-11, ao qual compete desempenhar as atividades de gestão administrativa, especializado em compilação de informações e relações públicas, apoio direto em plenário ou comissões e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

XII - de Assistente Parlamentar Sênior, símbolo APSF-12, ao qual compete desempenhar as atividades de gestão administrativa, especializado no assessoramento superior em relações institucionais, apoio técnico especializado nas áreas de Comunicação Social, processo legislativo, regimental e orçamentos públicos e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

Parágrafo único. O titular do Gabinete poderá especificar outras competências e atribuições para os cargos em comissão de que trata este artigo, observado o critério da eficiência e a necessidade do serviço.” (NR)

Com o ATC nº 12/2014, os cargos de Assessor Parlamentar e Assessor Legislativo podiam ser fracionados em cargos que representavam 75%, 50%, 25%, 16,66% ou 12,5% de sua remuneração. Os cargos de Secretário Parlamentar ou Secretário Legislativo podiam ser fracionados em cargos que representavam 50%, 25% ou 12,5% de sua remuneração. Com o ATC nº 15/2014, além dessas possibilidades, é possível fracionar cargo de Secretário Parlamentar ou Secretário legislativo em cargo que recebe 75%, 62,5% ou

37,5% de sua remuneração. Há também a possibilidade de fracionamento dos cargos de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo em cargo com 62,5% de sua remuneração.

5 A FUNÇÃO DOS SERVIDORES NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

As competências do Senado, definidas constitucionalmente, são amplas. Ao órgão cabe papel proeminente no processo legislativo federal, devendo discutir e votar Projetos de Leis Ordinárias e Complementares, Medidas Provisórias, Propostas de emendas à Constituição, Resoluções, Decretos Legislativos, Leis Delegadas. Os Senadores podem apresentar projetos de Leis, Decretos Legislativos e Resoluções e proposta de Emenda à Constituição – neste último caso, é requerida a assinatura de um terço dos parlamentares.

As funções da Câmara Alta, no entanto, ultrapassam a atuação legislativa. Em seu art. 52, inciso III, a Constituição atribui ao Senado a aprovação de autoridades – a exemplo dos Ministros do Tribunal de Contas da União, quando indicados pelo Presidente da República, do Presidente e dos Diretores do Banco Central, – cuja atuação é de grande relevância para a regularidade das contas públicas e a estabilidade econômica do país.

O Senado exerce outras atribuições também essenciais para o equilíbrio das finanças do país – descritas no art. 52, incisos V a IX.

CF/88, Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Outra função institucional do Poder Legislativo Federal é fiscalizar a atuação do Poder Executivo. Para isso, dispõe de instrumentos como pedidos de informação, convocação de Ministros de Estados e outras autoridades, além da composição de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Como forma de racionalizar suas tarefas, o Senado possui Comissões Permanentes – Comissão Diretora; Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Assuntos Sociais; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Educação,

Cultura e Esporte; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; Comissão de Serviços de Infraestrutura; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; Comissão de Agricultura e Reforma Agrária; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; Comissão Senado do Futuro (Regimento Interno do Senado Federal, art. 72) – e Temporárias.

Conforme o Regimento Interno do Senado Federal, Art. 77, §2º “Cada Senador poderá integrar até três comissões como titular e três como suplente.”. Deve-se considerar, também, que o Senador pode participar de Comissões Mistas (formadas por membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados).

Como se vê, o parlamentar lida com grande pluralidade de questões, de extrema relevância para a estabilidade do país, cada uma das quais demanda vasto conhecimento especializado. Assim, é natural que os Senadores se socorram não apenas de conhecimentos políticos, mas também de saberes técnicos e acadêmicos especializados.

Vários pesquisadores já estudaram o tema da instrução acadêmica dos parlamentares. Conforme estudos feitos por Lemos e Ranincheski (2008) e por Izumi e Neiva (2012), nas décadas recentes, as formações mais comuns entre os Senadores são, em ordem decrescente, Direito, Engenharia, Medicina e Economia. Os autores estudaram, também, a correlação entre a formação acadêmica dos parlamentares e a sua atuação na Casa Legislativa. Conforme Izumi e Neiva (2012):

Os profissionais da área de Direito estão preferencialmente concentrados na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), os engenheiros na Comissão de Infraestrutura (CI), os profissionais da área de saúde concentram-se na Comissão de Assistência Social (CAS), os economistas na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), os profissionais da área de Humanas estão na Comissão de Direitos Humanos e também na área de Educação. (IZUMI; NEIVA, 2012)

Apesar da profissionalização dos Senadores, o grande volume e variedade do seu trabalho torna indispensável o auxílio de assessores e consultores. Assim, a agenda de prioridades e as decisões parlamentares serão informadas também pelos conhecimentos e opiniões técnicos especializados dos funcionários a seu dispor.

Dessa forma, embora, no Brasil, os Parlamentares sejam os depositários diretos das competências do Congresso Nacional, na prática do processo de elaboração das leis e das demais tarefas do Legislativo, a influência do corpo funcional dos órgãos não pode ser ignorada.

A literatura estrangeira de Ciência Política reconhece o fato há algum tempo, e mesmo os próprios políticos identificam-no. Em uma de suas reflexões manuscritas, Gerald R. Ford, Presidente dos Estados Unidos (EUA) entre agosto de 1974 e janeiro de 1977, deixou registrada sua preocupação com o poder desse grupo burocrático:

Desde cerca de 1960 um grupo imensamente poderoso de homens e mulheres tem rapidamente [palavra não reconhecível] em número e influência no Capitólio. A maior parte dessa nova espécie é muito inteligente, tem boa formação acadêmica e é trabalhadora. Eles trabalham para membros da Câmara e do Senado, ou nos escritórios do legislador ou nas equipes de assessoria as comissões. Por causa da sua *expertise* específica, eles têm um tremendo impacto no pensamento e na tomada de decisão dos seus respectivos chefes.

[...]

Esse grupo prepara informes para seus chefes sobre assuntos relevantes e em consequência afeta diretamente as decisões tomadas pelos representantes eleitos. Na maioria das vezes esses indivíduos não provêm do colégio eleitoral dos seus chefes e, portanto, não representam a visão dos eleitores de suas áreas de origem.

[...]

Mas, o público deve reconhecer, para seu próprio bem, que existe um quarto ramo do governo que está tomando muitas decisões por eles em seu detrimento e sem muito controle eleitoral enquanto houver virtualmente controle de um só partido sobre o ramo legislativo do governo federal. (tradução nossa)¹⁰

As críticas de Ford devem ser entendidas à luz de seu contexto histórico. O Presidente pertenceu ao Partido Republicano e, durante todo o período em que permaneceu no cargo (93ª e 94ª formações do Congresso do país), a Câmara dos Representantes e o Senado foram ocupados por uma maioria democrata. Seu mandato foi marcado por um conflito constante com o Legislativo, que fazia oposição à sua política econômica e à sua postura sobre a Guerra no Vietnã.¹¹

Nos anos 80, o cientista política dos Estados Unidos Michael J. Malbin (1980) chamou os funcionários do Legislativo com acesso direto aos parlamentares de

¹⁰ “*Since about 1960 an immensely powerful group of men & women have been rapidly [unrecognized word] in numbers & influence on Capitol Hill. Most of this newer breed are very bright, well educated, and hard working. They work for members of those House & Senate, either in the offices of the legislator or on the committee staffs. Because of their specific expertise they have a tremendous impact on the thinking & decision making of their respective bosses. [...] This group prepares memos for their bosses on important issues and consequently directly affect the decisions made by the elected representatives. More often than not these individuals do not come from the constituency of their bosses & therefore do not represent the views of the voters back home. [...] But, the public must realize, for their own good, that there is a 4th branch of govt that is making many decisions for them at their expense & without much voter control as long as you have virtually one party control of the legislative branch of the federal government.*”

¹¹ Interessa observar que, apesar de suas críticas à atuação de funcionários não eleitos, Gerald Ford foi o único Presidente da história dos EUA a não ter chegado ao cargo por decisão das urnas. Seguindo o procedimento indicado na 25ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos, após a renúncia do Vice Presidente Spiro T. Agnew, em 1973, o Presidente Richard Nixon indicou o então membro da Câmara dos Representantes e Líder da Minoria, Gerald Ford, como Vice Presidente, decisão que recebeu aprovação do Congresso. Em 1974, após o escândalo Watergate, que levou Nixon à renúncia, coube a Ford exercer o papel de Chefe do Poder Executivo.

“representantes não eleitos”, na sua obra *Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government*.

O pesquisador constatou uma mudança na forma de trabalho do Congresso dos Estados Unidos. No livro, o autor relata a sua surpresa quando, ao entrevistar um experiente congressista estadunidense sobre uma lei com repercussões financeira na ordem dos bilhões de dólares, viu o parlamentar recorrer a um assessor para reafirmação logo na primeira pergunta, que o entrevistador considerava uma pergunta “descartável”, conforme o próprio autor, usada para “quebrar o gelo” do contato inicial com o congressista (MALBIN, 1980, p. 3).

Na percepção do autor, a dependência profunda dos assessores significava uma grande mudança: “Isso representa uma mudança revolucionária na instituição que, tão recentemente quanto 1945, não via necessidade de um equipe permanente profissional por comissões.”¹². (1980, p. 4, tradução nossa) A razão é explicada pelo autor em termos simples: “os membros têm mais coisas para fazer do que tempo no qual fazê-lo.”¹³. (1980, p. 4, tradução nossa). Assim, Malbin explana, a formação dos *staff* tem base na ampliação do princípio da especialização, que autoriza a formação das comissões.

A razão para a existência de assessores de comissões, e a fonte de sua influência, é uma extensão da razão para haver comissões: a ideia de que o Congresso é melhor servidor se os membros se tornarem especialistas, com uma ampla maioria que aceita o expertise de poucos na maior parte dos assuntos. (1980, p. 5, tradução nossa)¹⁴

O autor lembra que a existência de pessoal especializado dentro do Congresso é imprescindível: “Sem sua equipe de assessores, o Congresso iria rapidamente se tornar prisioneiro das suas fontes de informações externas no Poder Executivo e de grupos de interesse.”¹⁵. (MALBIN, 1980, p. 5, tradução livre do autor). Malbin reconhece, no entanto, que o mecanismo com que depara apresenta problemas: dentre eles, a possibilidade do congressista delegar a funcionários tarefas, responsabilidades e poderes eminentemente políticos, que deveriam pertencer aos membros eleitos do Poder Legislativo, e de desconectar-se das implicações políticas dos problemas e das demandas de seu corpo eleitoral.

¹² “That represents a revolutionary change in an institution that, as recently as 1945, saw no need for permanent professional committee staffs.”

¹³ “the members have more to do than time in which to do it.”

¹⁴ “The reason for committee staffs, and the source of their influence, is an extension of the reason for having committees: the idea that Congress is best served if members become specialists, with the vast majority accepting the expertise of a few on most issues.”

¹⁵ “Without its staff, Congress would quickly become the prisoner of its outside sources of information in the executive branch and interest groups.”

Embora o autor reconheça a existência de consequências negativas dos mecanismos concretos pelos quais se dão a delegação de tarefas – problemas que são relevantes para o processo democrático e para o resultado da produção legislativa – não se questiona a existência de benefícios para a existência do *staff*, entre eles a possibilidade de se lidar com maior gama de assuntos: “tanto os membros como indivíduos como o Congresso como um todo conseguem lidar com uma carga de trabalho maior com suas equipes de assessoria do que seria possível sem elas.¹⁶” (MALBIN, 1980, p. 239- 240, tradução nossa).

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar não esconde a influência dos funcionários do Legislativo sobre o processo decisório; pelo contrário, aborda-o de forma aberta em seu manual “Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis”, de autoria de Queiroz (2006).

A obra tem uma seção chamada “Níveis de influência no processo decisório no Congresso”, que descreve e apresenta os grupos cuja atuação tem repercussões diretas no processo legislativo. Em primeiro lugar são citadas as Consultorias, que, nas palavras do manual são “depois dos parlamentares, os atores mais influentes na formulação dos estudos e textos legais” (QUEIROZ, 2006, p. 26). Em quarto lugar, aparecem “Funcionários das Casas do Congresso e suas representações de classe” (QUEIROZ, 2006, p. 27). Segundo Queiroz (2006, p. 27) – “Os servidores, notadamente os lotados nos gabinetes, exercem influência direta sobre os parlamentares para os quais trabalham.”.

Corroborando a análise de Malbin sobre o Congresso estadunidense, Baaklini, que estudou o Congresso brasileiro, afirma que este não poderia atuar de forma autônoma se fosse dependente das informações prestadas pelo Poder Executivo.

As informações oferecidas pelos diversos órgãos do Poder Executivo são agregadas de forma vertical, enquanto que o Congresso necessita de informações horizontais a respeito da distribuição por regiões e grupos. Além disso, os burocratas do Executivo apresentam informações que subsidiam sua percepção pessoal das prioridades, seus interesses corporativos e tendências ideológicas. (BAAKLINI, 1993, p. 132)

A posição dos dois autores corrobora a ideia de que órgãos legislativos necessitam de uma equipe bem preparada de assessores independentes para cumprir com qualidade e eficiência seu papel em um regime democrático. A ausência desse corpo funcional tornaria o parlamento refém de fontes externas de informação e, notadamente, do Poder Executivo, o que enviesaria o trabalho legislativo.

¹⁶ “both the members as individuals and Congress as a whole are able to manage a heavier workload with the staffs than would be possible without them.”

Entende-se que o sistema de recrutamento de servidores do legislativo nos EUA é distinto do adotado no Brasil, e que o próprio funcionamento do Legislativo nos dois países é diferenciado. O que se pretende apontar é a reconhecida importância da existência, também nos EUA, de uma forma de assessoria recebida pelo parlamentar, para os caminhos e resultados do processo legislativo.

Deve-se reconhecer que o Congresso Nacional brasileiro, como o estadunidense, funciona com base em assessorias e Consultorias. Deve-se pensar como funciona essa assessoria no Brasil. No caso específico do Direito Administrativo, ganha relevância a opção – sempre condicionada aos princípios e regras da lei – entre servidores efetivos e comissionados para o exercício dessa função, que é pública.

Quando se estuda o Regulamento Orgânico do Senado, percebe-se o papel relevante da Consultoria Legislativa, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização e Controle do Senado Federal, da equipe dos Gabinetes Parlamentares e da Secretaria-Geral da Mesa como auxiliares do trabalho dos parlamentares.

Os servidores efetivos que compõem tais órgãos – intimamente ligados ao cumprimento da missão Constitucional do Senado – alcançam décadas de experiência e estão sempre a dispor do órgão, quaisquer que sejam os parlamentares eleitos a cada legislatura.

Assim, o processo legislativo se beneficia da competência dos servidores selecionados por sua capacidade técnica – devido ao instituto do concurso público – e com grande experiência – acumulada graças ao instituto da estabilidade. Resguardam-se as tarefas de apoio ao Plenário e às Comissões de instabilidades que seriam causadas caso seu quadro funcional fosse composto de servidores com vínculo precário.

O instituto dos cargos comissionados auxilia o trabalho dos parlamentares, que podem cercar-se de uma equipe de assessoria que já tenha o conhecimento e a experiência necessárias para manter o diálogo político com a base eleitoral, o governador e o prefeito da Unidade Federativa que o Senador representa, conduzir a comunicação e a negociação com outros agentes políticos. Subverte o propósito da assessoria especializada, no entanto, que tais cargos sejam usados como mera forma de agraciar aliados, e não selecionar uma equipe de qualidade.

Além disso, deve-se considerar que as atividades operacionais do Gabinete, conforme preceito constitucional, devem ser exercidas por servidores efetivos.

A relação entre servidores efetivos e comissionados no Gabinete Parlamentar já foi analisada por Neves, em valioso Trabalho realizado para o Curso de Administração Legislativa oferecido pelo Unilegis em 2009. O autor estudava, em suas palavras “aspectos de eficiência administrativa e de aprendizagem organizacional no gabinete parlamentar de senador, sob o enfoque da administração pública gerencial”.

O autor defende que a atividade do Gabinete é polivalente, e nele há espaço para servidores comissionados e efetivos. Transcrevemos, a seguir, as qualificadas considerações de Neves sobre o assunto:

Com o transcorrer de longo período sem a realização habitual de concurso público para repor a saída de servidores efetivos por motivo de aposentadoria e de transferência para outras áreas da Casa, ou mesmo a reciclagem dos quadros, passou a existir grande carência de servidores efetivos habilitados para atividades institucionais, e menos próximas do parlamentar. Pouco a pouco essas tarefas passaram a ser realizadas por servidores comissionados de livre provimento.

Ao invés de optar pela realização de concurso público, a solução dada pela administração foi o gradual aumento do número de cargos comissionados de livre provimento pelos parlamentares, passando a facultar o fracionamento desses cargos, em assistentes parlamentares de menor remuneração.

[...]

Dessa maneira, a razão original do cargo de livre provimento pelo parlamentar, que seria a de possibilitar-lhe a formação de uma equipe de assessores especializada na atividade política do mandato deslocou-se, passando seus servidores comissionados a atuarem na atividade-meio do gabinete. Há hoje nos gabinetes assessores parlamentares que realizam tarefas administrativas e de secretaria, inclusive a de motorista, que não guardam qualquer relação direta com o assessoramento político.

Essas tarefas seriam mais bem desempenhadas por servidores efetivos admitidos mediante aprovação em concurso público, com qualificações específicas, profissionalizados, como é o caso da secretária-executiva, do jornalista e do advogado, além do próprio chefe de gabinete, este necessariamente qualificado na ciência da administração. (2009, p. 95-96)

Deve-se corroborar a posição do autor de que, notadamente na área parlamentar, a possibilidade de se fracionar cargos originalmente de assessoria, com remuneração alta o bastante para atrair profissionais de elevada expertise, para criar cargos administrativos e de remuneração consideravelmente mais baixa, representa uma inversão radical do objetivo pelo qual o recrutamento de cargos comissionados é permitido no órgão legislativo – compor equipes flexíveis de profissionais altamente especializados para atuar na assessoria parlamentar.

6 O CASO DO SENADO FEDERAL

Estuda-se, neste capítulo o quadro de pessoal do Senado Federal – sua composição, seu perfil e distribuição – bem como as medidas de controle aplicadas a gestão de seus cargos comissionados.

6.1 EVOLUÇÃO DO QUADRO DE EFETIVOS E COMISSIONADOS DE 31 DE DEZEMBRO DE 2005 A 8 DE OUTUBRO DE 2014

O Plano Estratégico 2008-2012 da Secretaria de Recursos Humanos do Senado, cita, entre os objetivos e metas estratégicos da Secretaria: “Apresentar à alta administração do Senado Federal proposta de realização periódica de concurso público” (2008, p. 12).

No Plano de metas da Administração do Senado Federal, na Seção de “Metas de Curto Prazo (até 31/12/2013)”, no assunto de Gestão Corporativa, está citado “Recompôr o quadro de servidores efetivos em função de aposentadorias.” (2013, p. 10).

Pelo menos no que se pode perceber pelos documentos de referência de planejamento do Senado, houve, nos últimos anos, conscientização na Casa Legislativa a respeito da necessidade de realização de concursos regulares. A prática, no entanto, revela inconsistência quanto à política de reposição de servidores de carreira, conforme se demonstrará a seguir.

Os concursos mais recentes do Senado Federal para provimento de cargos efetivos tiveram seus editais lançados nos anos de 2008 e 2011.

Em setembro de 2008, foram publicados Editais regulando certame para o preenchimento de cargos de Técnico Legislativo, Analista Legislativo, Consultor Legislativo/Assessoramento em Orçamentos e Advogado do Senado Federal.

No cargo de Técnico Legislativo, ofereciam-se vagas para as especialidades de Processo Legislativo, Administração, Comunicação Social e Policial Legislativo Federal. As vagas para o cargo de Analista Legislativo se dividiam nas especialidades de Processo

Legislativo, Administração, Arquitetura, Biblioteconomia, Contabilidade, Engenharia, Medicina, Tradução e Interpretação, Informática Legislativa e Comunicação Social.

O concurso contava com validade de um ano, prorrogável por mais um ano – período durante o qual foram nomeados 519 candidatos, conforme notícia divulgada pela Agência Senado.

A continuidade de aposentadorias de servidores efetivos impôs a necessidade de realização de nova seleção de concursados.

Conforme Relatório de Gestão de 2012, o volume de nomeações não acompanhava o de aposentadorias:

A Força de trabalho do Senado Federal, não obstante o concurso realizado em 2008 e posse dos aprovados até 2010, estava deficitária em decorrência do **grande número de aposentadorias, que totalizaram, no período de 2009 a 2012, em 857**. Dessa forma, foi realizado, no exercício de 2012, novo concurso público visando o preenchimento imediato de 246 vagas, sendo possível ainda o aproveitamento dos demais aprovados no certame para reposição dos demais cargos vagos. (2013, p. 89, grifo nosso)

Assim, em 31 de janeiro de 2011, foi publicado o Ato da Diretoria-Geral nº 330 de 2011, que deu à Comissão Especial criada por Ato da Diretoria-Geral nº 2.584 de 2010, a responsabilidade de tomar as providências necessárias para a realização de novo Concurso Público do Senado Federal, e determinou que o certame deveria prover 180¹⁷ vagas de provimento imediato, além de formar cadastro de reserva.

Poucos dias depois, o Governo Federal anunciou a necessidade de redução de despesas do Orçamento. Conforme notícia disponível na Agência Senado, datada de fevereiro de 2011, a Comissão Diretora do Senado, nesse cenário de contenção de gastos, determinou corte de despesas administrativas – a exemplo do fim do pagamento de horas extras para ocupantes de Função Comissionada – como medida de austeridade. Apesar da premente necessidade de ingresso de novos servidores, a realização de concurso também foi adiada.

No final do ano, em dezembro de 2011, foram publicados quatro editais para a admissão de servidores. Foram selecionados Técnicos Legislativos – Especialidades de **Administração, Processo Legislativo, Arquivologia, Enfermagem, Odontologia, Eletrônica e Telecomunicações, Processo Industrial Gráfico** e Policial Legislativo Federal –, Analistas Legislativos – Especialidades Processo Legislativo, Taquigrafia (Registro e Redação Parlamentar), Biblioteconomia, Administração, Arquivologia, Contabilidade, Assistência Social, Medicina, Nutrição, Farmácia, Fisioterapia, Psicologia, Enfermagem,

¹⁷ A revisão do número de vagas iniciais para 246 ocorreria posteriormente.

Arquitetura, Engenharia, Redação e Revisão, Comunicação Social, Informática Legislativa, –, e Consultores Legislativos – Especialidades de Assessoramento Legislativo e Assessoramento em Orçamentos.

O concurso teve seus editais publicados na internet e aceitou inscrições *online*, o que minimizou restrições de tempo e distância, facilitou o acesso dos candidatos às informações do certame e viabilizou a participação de um grande número de interessados, que puderam fazer as provas em todas as capitais do país.

Dessa forma, houve mais de 150 mil participantes do concurso, cujas provas foram aplicadas em 2012 (demanda média de 642 candidatos por vaga). Os resultados finais foram homologados em julho e agosto do mesmo ano.¹⁸ Os editais previam que os concursos teriam validade de um ano e, conforme prorrogação por igual período realizada pelo Ato da Diretoria-Geral nº 663 de 2013, foi permitida a nomeação dos aprovados até dois anos após a data da homologação de cada processo seletivo.

Foram realizadas 611 nomeações decorrentes dos concursos realizados em 2012, das quais 18 foram tornadas sem efeito.

No ano de 2012, houve 294 nomeações e 291 admissões. Dos ingressantes em 2012, 270 permaneceram no cargo até 8 de outubro de 2014 – data que servirá de referência para a presente análise. O ano contou com 190 aposentadorias¹⁹ – número elevado, mas inferior aos ingressos de novos servidores.

Quanto ao concurso então vigente, o Relatório de Administração 2011-2012, publicado em janeiro de 2013, dizia “Pretende-se nomear, em 2013, mais 300 candidatos aprovados no concurso público do Senado Federal realizado em 2012.” (2013, p. 162)

Em 2013, no entanto, adotaram-se medidas de contenção de gastos, e o ano apresentou grande disparidade entre nomeações (2), admissões (3²⁰) e aposentadorias

¹⁸ O Edital nº 1 regulou a seleção de candidatos para ocupar o cargo de Consultor Legislativo, especialidades Assessoramento Legislativo e Assessoramento em Orçamentos, cuja homologação foi publicada pelo Ato da Diretoria-Geral nº 2501 de 2012. O Edital nº 2 regulou o concurso para o cargo de Analista Legislativo, homologado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 2500 de 2012. O Edital nº 3 estabeleceu as regras para o concurso para Técnico Legislativo (salvo a especialidade de Policial Legislativo Federal), homologado pelo Ato do Presidente nº 20 de 2012. O Edital nº 4 regulou o concurso para Técnico Legislativo, Especialidade Policial Legislativo Federal, homologado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 2935 de 2012.

¹⁹ A informação pode ser verificada no “Relatório Administrativo 2011-2012”, página 15.

²⁰ Houve servidor nomeado em 2012 que tomou posse e entrou em exercício em 2013.

concedidas (297²¹). Dos servidores admitidos em 2013, apenas um permaneceu no mesmo cargo até a data de referência da presente análise, 8 de outubro de 2014.

A seguir, apresentam-se normas editadas em 2013 que suspenderam as nomeações de novos concursados. O ATC nº 3 de 2013 – que vedou a nomeação dos cargos ligados à área de saúde e de Técnicos Legislativos, Especialidade Policial Legislativo Federal – foi publicado em 20 de fevereiro de 2013 e a Ata da 5ª Reunião da Comissão Diretora, realizada em 17 de abril de 2013, – que suspendeu as nomeações de todos os cargos durante 180 dias – foi publicada em 2 de maio de 2013:

Ato da Comissão Diretora nº 3 de 2013 Art. 4º Ficam vedadas as nomeações para os cargos de Técnico Legislativo, especialidades de Policial Legislativo Federal, Enfermagem e Odontologia e para os cargos de Analista Legislativo, especialidades de Medicina, Odontologia, Farmácia, Psicologia, Assistência Social, Enfermagem, Fisioterapia e Nutrição.

Ata da Comissão Diretora, 5ª Reunião de 2013 [...] Por fim, o Colegiado decidiu autorizar a prorrogação, por um ano, do concurso público do Senado Federal realizado em 2012, e, ressalvados estudos complementares da Administração, **suspender por 180 (cento e oitenta) dias as novas nomeações de candidatos aprovados.** (grifo nosso)

No ano seguinte, a Ata da 2ª Reunião da Comissão Diretora, realizada em 19 de fevereiro de 2014, estendeu a validade do certame por mais 180 dias, como forma de compensar a suspensão anterior. O prazo adicional concedido pelo método heterodoxo de prorrogação do concurso acabou não sendo considerado para as nomeações que se prosseguiram.

Ata da Comissão Diretora, 2ª Reunião de 2014, Em complementação à pauta, o Colegiado, considerando que na 5ª Reunião da Comissão Diretora do Senado Federal, realizada em 17 de abril de 2013, decidiu-se suspender as nomeações pelo prazo de 180 dias em função das diretrizes de economia e austeridade fiscal implementadas pela Comissão Diretora; que os princípios constitucionais da eficiência e economicidade orientam no sentido de maximizar o aproveitamento da seleção já realizada; que é necessário observar a evolução ao longo do ano dos requerimentos de aposentadoria previstos; que já houve precedentes equivalentes na Administração Pública e, finalmente, considerando que não haverá ofensa ao prazo máximo previsto no art. 37, III, da Constituição, decidiu: (1) **autorizar a extensão, por 180 (cento e oitenta) dias, da validade dos concursos públicos do Senado Federal regidos pelos Editais nº 1, 2 e 3 de 2011;** (2) determinar a convocação imediata de 90 (noventa) candidatos aprovados no referido concurso.

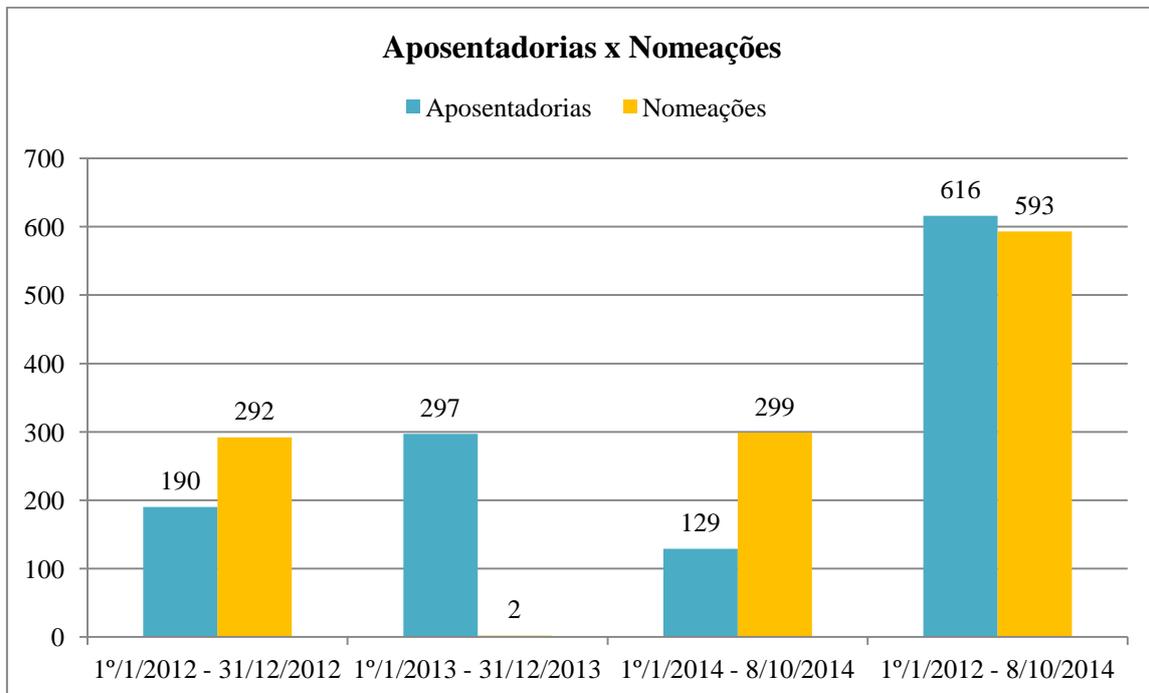
Verifica-se, claramente, ausência de continuidade no planejamento do Senado Federal, tendo em vista que reunião da Comissão Diretora realizada em abril de 2013 não reconheceu objetivo declarado em Relatório do Senado Federal publicado em janeiro do

²¹ A informação pode ser verificada no “Relatório de Auditoria de Gestão nº 001/2014 - SCISF.”, p. 19.

mesmo ano. A incompatibilidade pode ser, ao menos parcialmente, atribuída à mudança da Mesa da Casa Legislativa, ocorrida em fevereiro de 2013.

Em 2014, o ATC nº 5, publicado em 6 de março, “considerando a necessidade de recomposição e renovação dos quadros da Secretaria de Polícia do Senado Federal”, modificou o ATC nº 3 de 2013, o que permitiu a nomeação de 42 Técnicos Legislativos, Especialidade Policial Legislativo Federal. Estes foram apenas um grupo dos nomeados em 2014, que reuniu o total de 315 convocados e 299 admitidos (deste total, 292 ainda estavam em exercício até a data de 8 de outubro de 2014). Conforme informações disponíveis no Portal da Transparência, 129 servidores do Senado Federal se aposentaram no mesmo período – entre 1º de janeiro e 8 de outubro de 2014.

Gráfico 1 Reposição de Aposentadorias entre 2012 e 2014^{22 23}



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Os concursos realizados têm obtido limitado sucesso no objetivo de conter a queda do número de servidores efetivos do órgão legislativo. Abaixo, apresentam-se tabela de dados e gráfico com o quantitativo do quadro de servidores do Senado Federal. Os números

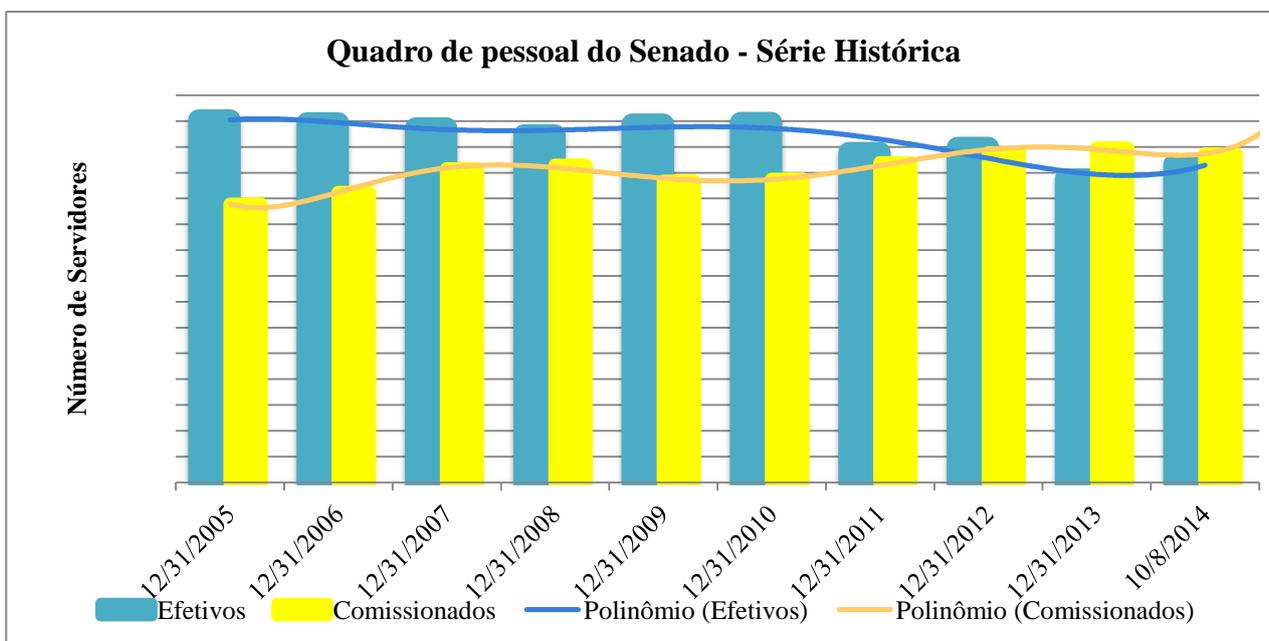
²² Não se consideram, entre as nomeações, os atos tornados sem efeito pela inexistência da posse, conforme art. 13, §6º, da Lei nº 8.112: “Será tomado sem efeito o ato de provimento se a posse não ocorrer no prazo previsto no §1º deste artigo.”

²³ O Relatório Administrativo 2011-2012 informa, na página 15, 190 servidores aposentados. O Relatório de Auditoria de Gestão Nº 001/2014/SCISF informa, na página 19, que 297 servidores tiveram aposentadoria concedida em 2013.

representam o total de servidores em cada grupo ao final do ano. Não se consideram alterações dentro de um mesmo ano. **Consideram-se como servidores comissionados todos aqueles que não têm vínculo efetivo com o Senado.** Os servidores comissionados do Senado cedidos de outros órgãos públicos eram, ao final de 2012, 288, e, ao final de 2013, 217 – conforme Relatório de Auditoria de Gestão nº 001/2014-SCISF.

Vê-se que, enquanto no final de 2012, o número de servidores efetivos ultrapassava por pouco o de comissionados, **ao final de 2013 a quantidade de comissionados se tornou maior do que o número de efetivos.** Essa mudança teve repercussão na imprensa e rendeu críticas à gestão da Casa Legislativa.

Gráfico 2 – Evolução do Quadro Funcional ²⁴



Fonte: elaborado pelo autor, dados do sistema Ergon

²⁴ Todas as informações foram trabalhadas a partir de relatórios da transparência extraídos do sistema Ergon.

Tabela 8- Número de servidores por data

Data de referência	Número de Servidores Efetivos	Número de Servidores Comissionados
31/12/2005	3511	2697
31/12/2006	3484	2810
31/12/2007	3436	3040
31/12/2008	3365	3072
31/12/2009	3471	2918
31/12/2010	3488	2938
31/12/2011	3195	3096
31/12/2012	3246	3194
31/12/2013	2941	3239
08/10/2014	3079	3182

Fonte: elaborada pelo autor, dados do sistema Ergon

Tabela 9 - Percentual de servidores efetivos por data

Percentual de Efetivos									
31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	8/10/2014
56,56%	55,35%	53,06%	52,28%	54,33%	54,28%	50,79%	50,40%	47,59%	49,18%

Fonte: elaborada pelo autor, dados do sistema Ergon

Tabela 10 - Variação de Servidores Efetivos e Comissionados entre 31/12/2005 e 8/10/2014

Período	Variação			
	Efetivos		Comissionados	
31/12/2005-31/12/2006	-0,77%	-27	+4,19%	+113
31/12/2006-31/12/2007	-1,38%	-48	+8,19%	+230
31/12/2007-31/12/2008	-2,07%	-71	+1,05%	+32
31/12/2008-31/12/2009	+3,15%	+106	-5,01%	-154
31/12/2009-31/12/2010	+0,49%	+17	+0,69%	+20
31/12/2010-31/12/2011	-8,40%	-293	+5,38%	+158
31/12/2011-31/12/2012	+1,60%	+51	+3,17%	+98
31/12/2012-31/12/2013	-9,40%	-305	+1,41%	+45
31/12/2013-08/10/2014	+4,69%	+138	-1,76%	-57
Acumulado	-12,08%	-432	+17,29%	485

Fonte: elaborada pelo autor, dados do sistema Ergon

Na tabela acima, busca-se representar a variação do número de servidores comissionados e efetivos após cada ano. Os anos em que ocorreram quedas mais bruscas no número de servidores efetivos foram o ano de 2011 – interstício entre o fim da validade do Concurso lançado em 2008 e o lançado no final de 2011 – e o de 2013 – ano em que foram adotadas medidas para suspensão das nomeações.

O período de 31/12/2013 a 08/10/2014 foi o que apresentou maior variação positiva (percentual e absoluta) no número de servidores efetivos. O ano de 2013 apresentou a maior variação negativa (em termos percentuais absolutos) no quadro de servidores de carreira.

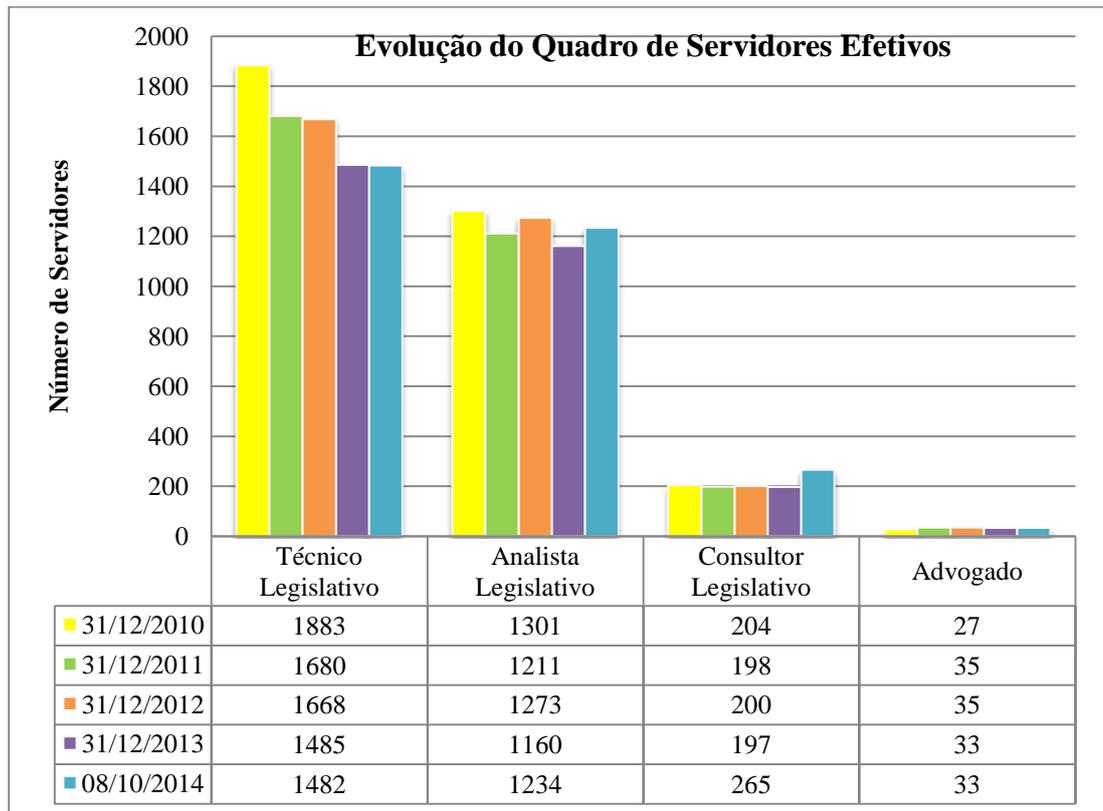
O ano de 2009 foi o que apresentou maior queda (percentual e absoluta) do número de servidores comissionados. De forma coincidente ou não, foi esse o ano em que ocorreu o chamado “escândalo dos atos secretos”, que será estudado mais a frente, no item 5.5. O único outro período estudado em que houve queda do número de comissionados foi o intervalo entre 31/12/2013 e 08/10/2014.

Em 8 de outubro de 2014, o número de servidores efetivos era 87,7% da quantidade de servidores em 31 de dezembro de 2005, e o número de servidores comissionados era de 117,98% da quantidade no início do período.

Se a evolução do quadro de servidores efetivos dos últimos cinco anos for analisada por categoria funcional (Auxiliar Legislativo, Técnico Legislativo, Analista Legislativo, Consultor Legislativo, Advogado do Senado Federal), percebe-se que a categoria de Técnico Legislativo é o que mais sofre com a redução dos servidores. O número de Técnicos, que ao final do ano de 2010 era de 1883 servidores, sofreu redução gradual até chegar, em 8 de outubro de 2014, ao número de 1482 servidores – redução de 21,29%.

O número de Analistas Legislativos, que ao final de 2010 era de 1301 servidores, sofreu oscilações e chegou, em 8 de outubro de 2014, a 1234 servidores – redução de 5,14%. As únicas categorias que têm, em 8 de outubro de 2014, mais servidores do que no final de 2010, são a de Advogado do Senado Federal – aumento de 22,22% – e a de Consultor Legislativo – aumento de 29,90%.

Gráfico 3 – Evolução do Quadro Efetivo

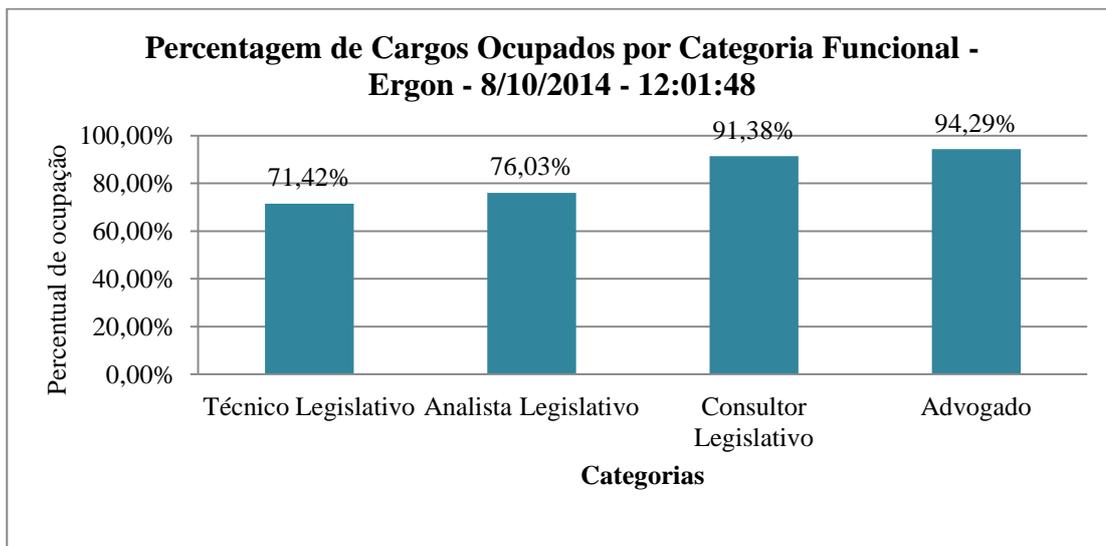


Fonte: elaborado pelo autor, dados do sistema Ergon

Em 8 de outubro de 2014, as categorias de Consultor Legislativo e de Advogado do Senado Federal eram as únicas que contavam com mais de 90% de ocupação.²⁵

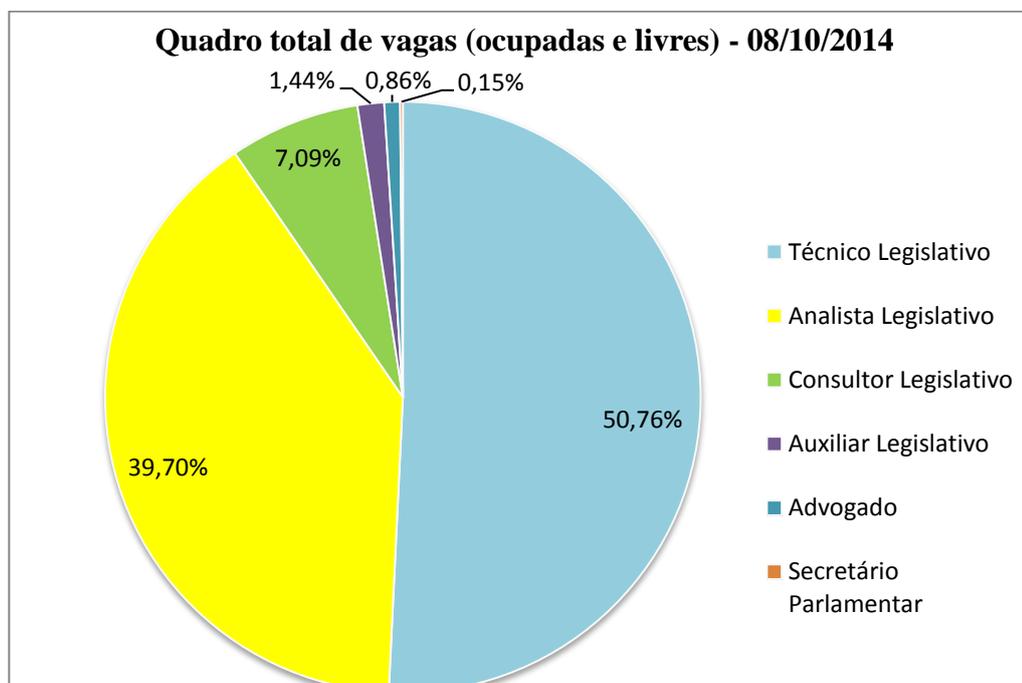
²⁵ Não é cabível a análise de Auxiliar Legislativo e de Secretário Parlamentar, já que não é possível a existência de cargos vagos dessas categorias e o número de servidores do cargo necessariamente diminui ao longo do tempo.

Gráfico 4 – Percentagem de cargos ocupados por categoria



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

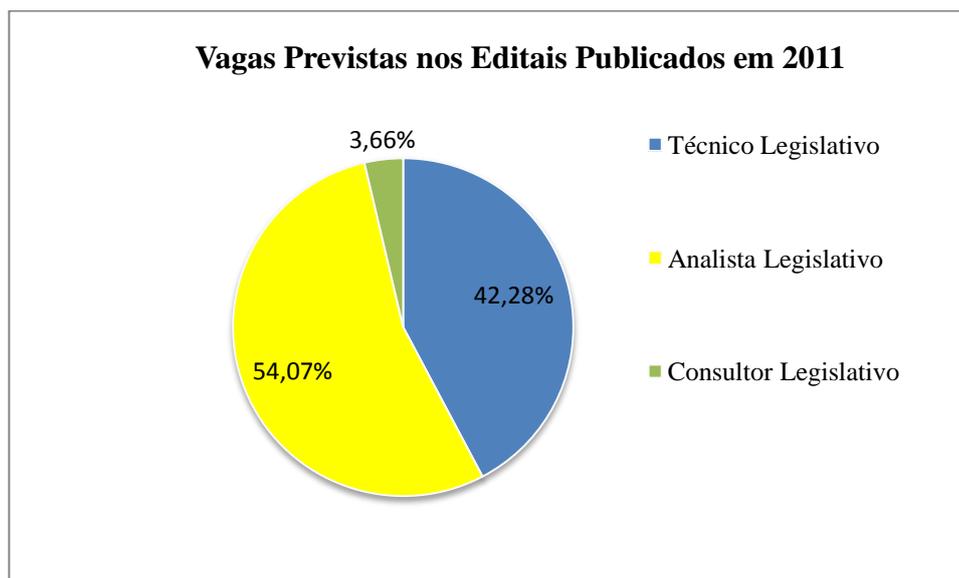
Como forma de explicar a situação descrita, apresentam-se, a seguir gráficos relativos ao Concurso de 2012, que detalham a divisão de vagas entre as categorias de Técnico, Analista e Consultor Legislativo conforme quadro total de vagas do Senado, conforme previsão dos Editais de 2011 e conforme efetiva nomeação pela Casa no período de 2012 a 2014 – descontadas as nomeações tornadas sem efeito.

Gráfico 5 - Quadro total de vagas²⁶

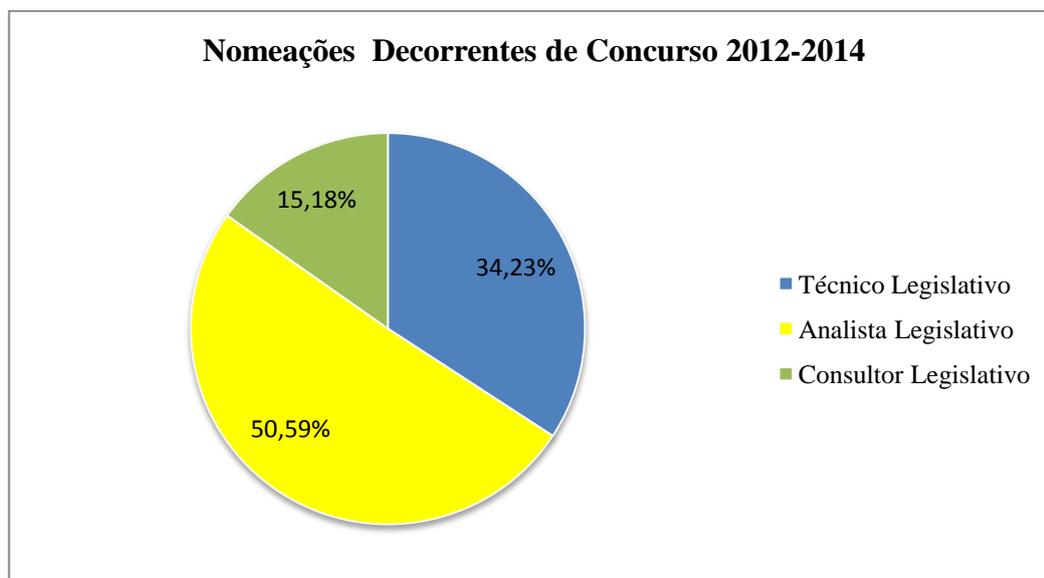
Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

²⁶ As informações foram retiradas do “Quadro de Cargos Efetivos do Senado Federal – Carreiras de Especialização em Atividades Legislativas.”, disponível no Portal da Transparência.

Gráfico 6 – Vagas previstas nos editais publicados em 2011



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Gráfico 7 – Nomeações decorrentes de concurso entre 2012 e 2014²⁷

Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Embora apenas 3,66% das vagas iniciais previstas no Concurso se destinassem à categoria de Consultor Legislativo; ao final do período de validade do certame, 15,18% dos nomeados pertenciam à categoria. A categoria de Analista Legislativo compreendia 54,07% das vagas iniciais, e englobou 50,59% das nomeações; a categoria de Técnico Legislativo

²⁷ BRASIL. Senado Federal. **Candidatos Nomeados no Concurso de 2012**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/pdf/secrh/Candidatos_Nomeados_Concurso_2012.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014

registrou maior queda entre a participação nas vagas iniciais (42,28%) e nas nomeações realizadas (34,23%).

Os cargos de Auxiliar Legislativo e de Secretário Parlamentar, conforme já mencionado, são cargos em extinção e não admitem reposição.

6.2 NORMAS SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS

Em um cenário de restrição do quadro efetivo, foram editados atos que visam limitar as movimentações dos servidores de carreira, como forma de dificultar o esvaziamento de órgãos como a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Polícia Legislativa, a Secretaria-Geral da Mesa,

Conforme Ato do Presidente nº 77 de 2005, publicado no Boletim Administrativo do Pessoal nº 3.261, de 24 de junho de 2005:

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º - Estabelecer que está suspensa a movimentação de servidor lotado e em efetivo exercício na Secretaria Especial de Comunicação Social; Secretaria Especial de Informática; Secretaria Especial de Editoração e Publicações; e Secretaria de Segurança Legislativa.

Art. 2º - Os casos especiais serão deliberados por esta Presidência.

No Boletim nº 4.712, de 29 de abril de 2011, foi publicado Ato do Primeiro Secretário nº 5 de 2011 que visava suspender a mudança de lotação de servidores efetivos para Gabinetes Parlamentares.

Art. 1º Suspender temporariamente a movimentação de servidores de carreira do Quadro de Pessoal do Senado Federal da área administrativa para gabinetes de senador, de liderança, de comissões ou de membros da Comissão Diretora.

Conforme notícia publicada na internet pela Agência Senado:

Os motivos alegados são a deficiência no quantitativo de servidores efetivos, devido ao elevado número de aposentadorias ocorridas. Também alega o primeiro secretário, no Ato, que a reforma administrativa em curso na Casa aponta para a necessidade de racionalização da distribuição da força de trabalho mediante levantamento da lotação ideal das unidades da Casa.

Conforme Boletim Administrativo do Pessoal nº 2.665, de 13 de dezembro de 2002, o Ato da Comissão Diretora nº 32 de 2002, servidores efetivos apenas podem ser lotados em Gabinete Parlamentar para o exercício de Funções Comissionadas da estrutura do órgão:

Art. 1º - A lotação de servidores dos quadros de pessoal do Senado e de seus órgãos supervisionados nos gabinetes parlamentares de que trata a Resolução nº 63, de 1997, fica restrita ao preenchimento das seguintes funções:

01	Chefe de Gabinete	FC-08
01	Subchefe	FC-07
05	Assistente Técnico	FC-06

No Boletim nº 5.186, de 21 de março de 2013 – mesmo após a realização de concurso público para provimento e cargos efetivos – foi publicado o Ato da Comissão Diretora nº 7 de 2013, limitando a mudança de lotação, suspendendo a saída da Diretoria-Geral, da Secretaria-Geral da Mesa, da Secretaria Especial de Comunicação Social (atual Secretaria de Comunicação Social) e de Gabinetes de Senadores, da Comissão Diretora e de Lideranças.

Art. 2º A movimentação de servidores de carreira do Quadro de Pessoal do Senado federal fica temporariamente suspensa, salvo quando realizada:
 I - entre os órgãos da Diretoria-Geral;
 II - entre os órgãos da Secretaria-Geral da Mesa;
 III - entre os órgãos da Secretaria Especial de Comunicação Social;
 IV - entre os gabinetes de senador, de liderança ou de membros da Comissão Diretora.

Quanto à restrição para saída dos “gabinetes de senador, de liderança ou de membros da Comissão Diretora.”, a efetividade da aplicação do Ato encontra uma barreira: se o servidor efetivo é dispensado de Função Comissionada de Gabinete, ele deve voltar à estrutura administrativa do Senado, em vista das restrições do ATC nº 32/2002. Houve, no entanto, uma exceção possível a essa regra, prevista no Ato da Comissão Diretora nº 3 de 2013 (publicado no BASF nº 5.165, Seção 2, de 20 de fevereiro de 2013), que efetuou cortes de Funções Comissionadas no Senado, inclusive na área parlamentar: o servidor que exercia Função Comissionada de Assistente Técnico, FC-1, e teve sua FC cortada pelo ATC nº 3/2013 poderia continuar lotado no Gabinete.

Art. 2º, § 5º Nos Gabinetes Parlamentares, de Lideranças e de Membros da Mesa será mantida vaga uma função comissionada de Assistente Técnico (símbolo FC-1).

[...]

Art. 5º Os Gabinetes Parlamentares, de Liderança e de Membros da Comissão Diretora poderão ser chefiados por servidores comissionados ocupantes do cargo de Assessor Parlamentar, símbolo SF-02, hipótese em que a função comissionada de Chefe de Gabinete, símbolo FC-03, deverá permanecer vaga

Parágrafo único. Os servidores efetivos que se encontrem em exercício nos Gabinetes Parlamentares, de Lideranças ou de Membros da Comissão Diretora e que sejam dispensados de suas funções em razão do disposto neste artigo ou no art. 2º

deste Ato, poderão continuar em exercício nos respectivos gabinetes, sem a percepção da retribuição pela função comissionada.

Nos Escritórios de Apoio às Atividades Parlamentares, o exercício de servidores do Senado é restrito aos comissionados lotados nos Gabinetes dos respectivos Senadores, conforme Ato da Comissão Diretora nº 16 de 2009, publicado no BASF nº 4.276, de 24 de agosto de 2009:

Art. 3º Somente servidores ocupantes de cargo em comissão em exercício no gabinete dos Senadores poderão ser lotados no respectivo Escritório de Apoio, mediante solicitação à Diretoria-Geral.

Como se vê, até o momento, as regras de mudança de lotação dos servidores efetivos são dispersas, e a maioria se concentra no esforço de evitar o esvaziamento da área meio (principalmente de órgãos como a SECOM, a PRDSTI, a SGM) em direção aos Gabinetes Parlamentares.

6.3 VISÃO PANORÂMICA DOS SERVIDORES EFETIVOS E COMISSIONADOS DO SENADO FEDERAL

Para análise do perfil dos servidores do Senado Federal, usou-se a tabela de comissionados e efetivos disponível no Portal da Transparência no dia 8 de outubro de 2014. Considerou-se a data recente o suficiente para tornar a avaliação significativa, sem comprometer o tempo disponível para a elaboração do Trabalho.

É **importante** observar que, como o relatório da transparência ora analisado foi extraído no decorrer do dia 8 de outubro de 2014, é possível, e mesmo provável, que mudanças publicadas na mesma data de geração do relatório (mudanças de lotação, alteração de faixa retributiva de servidor comissionado) ainda não estivessem implementadas no sistema Ergon. Dessa forma, um mesmo relatório da transparência extraído uma semana depois, com referência do dia 8 de outubro de 2014, não seria idêntico, em sua integralidade, ao que estava disponível no Portal da Transparência na data de 8 de outubro de 2014.

Assim, deve-se ter em mente que os cenários a seguir descritos são um retrato do sistema Ergon, tal como se encontrava no dia 8 de outubro de 2014, às 12 horas, 1 minuto e 48 segundos (momento de geração do relatório), e não necessariamente um retrato do quadro de pessoal do Senado no mesmo momento.

6.3.1 Nível remuneratório dos servidores comissionados

Contaram-se os diferentes cargos em comissão de que eram ocupantes os servidores de livre nomeação e exoneração – não foram considerados cargos em comissão exercidos por servidores efetivos do Senado – e foram localizados o número de cargos ocupados e a remuneração por eles recebida.

A seguir, apresenta-se tabela com a remuneração total dos servidores comissionados e as suas parcelas componentes, conforme dados disponíveis no “Portal da Transparência” e valores referentes ao ano de 2014.

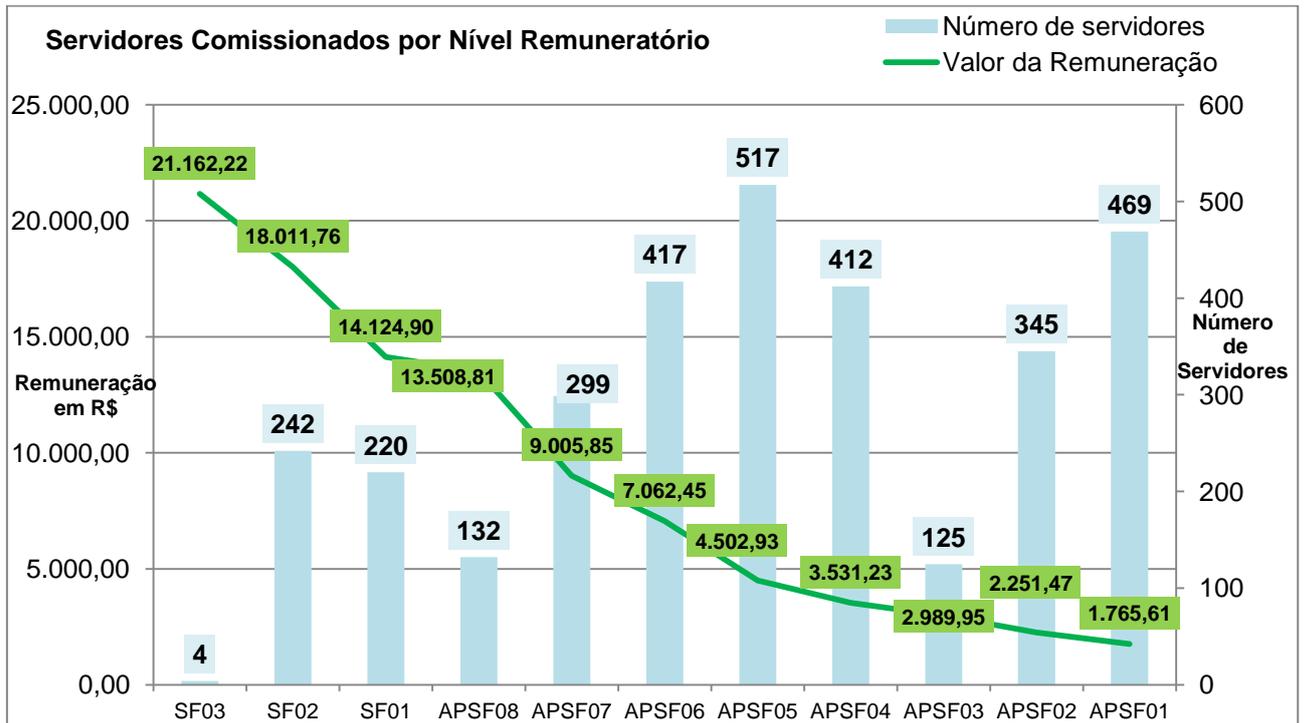
Tabela 11 - Remuneração Total dos cargos comissionados vigente em 2014.

Símbolo	Vencimento	Gratificação de Representação	Gratificação de Desempenho – 60%	Valor da Remuneração
SF03	7.068,21	9.853,08	4.240,93	21.162,22
SF02	6.450,97	7.690,21	3.870,58	18.011,76
SF01	5.373,48	5.527,33	3.224,09 1	14.124,90
APSF08	4.838,22	5.767,65	2.902,94	13.508,81
APSF07	3.225,47	3.845,09	1.935,29	9.005,85
APSF06	2.686,74	2.763,67	1.612,04	7.062,45
APSF05	1.612,74	1.922,55	967,64	4.502,93
APSF04	1.343,37	1.381,84	806,02	3.531,23
APSF03	1.070,86	1.276,57	642,52	2.989,95
APSF02	806,37	961,28	483,82	2.251,47
APSF01	671,69	690,91	403,01	1.765,61

Fonte: Extraída do Portal da Transparência

A seguir, apresenta-se a distribuição de servidores do Senado por nível remuneratório em 8 de outubro de 2014. Busca-se analisar as situações em que o órgão usou a permissão recebida do regime jurídico para recrutar servidores fora de seu quadro efetivo de pessoal. Para que o gráfico servisse a esse propósito, consideram-se como servidores comissionados somente os ocupantes de cargo em comissão que não detêm cargo efetivo no Senado Federal. Dessa forma, **são contados entre os comissionados servidores cedidos de outros órgãos, conforme art. 93 da Lei nº 8.112. Não se consideraram como servidores comissionados os efetivos do Senado que ocupam cargo comissionados.**

Gráfico 8 - Distribuição de servidores por nível remuneratório



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Assim, é interessante notar que, no relatório pesquisado, não foram encontrados servidores efetivos exercendo cargos em comissão de símbolo SF02, SF01, APSF08, APSF07, APSF06, APSF05, APSF04, APSF04, APSF02 ou APSF01. No momento de extração do relatório, conforme sistema informatizado da Secretaria de Recursos Humanos, os únicos servidores efetivos ocupantes de cargos em comissão exerciam cargo de símbolo SF03 – maior nível remuneratório existente na Casa.

Conforme análise dos dados disponíveis no Portal da Transparência, **a maioria dos cargos em comissão ocupados por servidores sem vínculo efetivo com o Senado não é de alto escalão**. Enquanto o maior nível remuneratório – remuneração total de R\$ 21.162,22 – reúne 4 servidores de livre nomeação e exoneração, o menor – com remuneração total de R\$ 1.765,61 – apresenta 469 servidores. O nível remuneratório com maior número de servidores é o APSF05, intermediário – remuneração total de R\$ 4.502,93 – com 517 servidores.

Entre os onze níveis remuneratórios, os cinco mais baixos concentravam 58,78% dos servidores comissionados. Em um cenário no qual todos os servidores comissionados

percebessem a remuneração total do valor de seus cargos comissionados²⁸ – a média de remuneração dos servidores comissionados do Senado seria de R\$6.515,83.

Considerando-se a remuneração como um fator importante para a atração e a manutenção dos servidores na Casa, o fracionamento dos cargos comissionados pode funcionar como forma de desvalorização.

Cabe lembrar que a descrição das atribuições de alguns cargos comissionados do Senado Federal não sugere a existência de atribuições de direção, assessoramento ou chefia. O Regulamento Administrativo do Senado Federal, art. 376, que descreve as atribuições dos ocupantes dos cargos provenientes do fracionamento dos cargos de Assessor Parlamentar, Assessor Legislativo e Secretário Parlamentar, cita algumas tarefas operacionais, meramente administrativas, que não justificam a criação de cargos comissionados.

Vejam-se os exemplos do Assistente Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 6, do Assistente Parlamentar Júnior, símbolo APSF 5, do Auxiliar Parlamentar Sênior, símbolo APSF 4, do Auxiliar Parlamentar Pleno, símbolo APSF 3, do Auxiliar Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 2, e do Auxiliar Parlamentar Júnior, símbolo APSF 1. Juntos, em 8 de outubro de 2014, os cargos representavam 69,269% dos servidores comissionados do Senado Federal, conforme Relatório da Transparência ora analisado. Conforme se verá no item 5.5. “O controle judicial sobre o provimento de cargos comissionados do Senado Federal”, existe Ação Popular que questiona a constitucionalidade das atribuições desses cargos, além do conteúdo das atividades do cargo de Motorista.

O cargo de Assistente Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 6, estava, conforme ATC nº 8/2014, disponível na Diretoria-Geral (sete cargos), na Secretaria-Geral da Mesa (sete cargos), no Instituto Legislativo Brasileiro (um cargo), ou por meio do fracionamento do cargo de Secretário Parlamentar (símbolo SF 1), representando $\frac{1}{2}$ do valor do cargo – o que totaliza a remuneração de R\$ 7.062,45. Conforme Relatório da Transparência, havia, no Senado 417 ocupantes do cargo. As atribuições do cargo, no entanto, não sugerem o desempenho de atividade de direção, chefia ou assessoramento, conforme se vê a seguir, no inciso III, art. 376 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal – “as atividades de controle documental, ajudante de ordens, apoio a secretaria necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete”.

²⁸ Os servidores comissionados cedidos de outros órgãos podem optar pela remuneração do cargo efetivo que ocupam, de forma a receber 55% do vencimento do cargo comissionado, 100% da gratificação de representação, e não perceber gratificação de desempenho.

O cargo de Assistente Parlamentar Júnior, símbolo APSF 5, é proveniente do fracionamento do cargo de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo (símbolo SF 2), representando $\frac{1}{4}$ do valor desses cargos – o que totaliza a remuneração de R\$ 4.502,93. Conforme Relatório da Transparência, havia, no Senado 517 ocupantes do cargo. As atribuições do cargo, no entanto, não sugerem o desempenho de atividade de direção, chefia ou assessoramento, conforme se vê a seguir, no inciso IV, art. 376 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal – “atividades de registro e acompanhamento das informações nos sistemas do gabinete, supervisão das atividades operacionais e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete”.

O cargo de Auxiliar Parlamentar Sênior, símbolo APSF 4, está, conforme ATC nº 8/2014, disponível na Diretoria-Geral (onze cargos), como cargo integral, e por fracionamento de cargo em comissão de Secretário Parlamentar, símbolo SF 1, representando $\frac{1}{4}$ do valor desse cargo, o que totaliza R\$ 3.531,23. As atribuições dos ocupantes do cargo são, conforme inciso V, art. 376 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal “atividades de recepção e triagem de visitantes e processos, encaminhando-os para o servidor responsável pelo tratamento adequado e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete”. Na data de referência para análise, havia, no Senado, 332 ocupantes do cargo.

O cargo de Auxiliar Parlamentar Pleno, símbolo APSF 3, está disponível por fracionamento de cargo em comissão de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF 2, representando $\frac{1}{6}$ do valor desse cargo, o que totaliza R\$ 2.989,95. As atribuições dos ocupantes do cargo são, conforme inciso VI, art. 376 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal “desempenhar as atividades de apoio operacional que exija maior grau de segurança da informação e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.”. Na data de referência para análise, havia, no Senado, 125 ocupantes do cargo.

O cargo de Auxiliar Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 2, é obtido pela divisão do cargo de Assessor Parlamentar ou Assessor Legislativo, símbolo SF 2, representando $\frac{1}{8}$ do valor dos cargos – um total de R\$ 2.251,47. Conforme Relatório da Transparência, o Senado contava com 345 ocupantes do cargo, cujas atribuições são descritas como “atividades de apoio operacional, telefonista, operador de computador, arquivo e outras atividades correlatas” (inciso VII, art. 376, Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal).

O cargo de Auxiliar Parlamentar Júnior, símbolo APSF 1, segundo ATC nº 8/2014, disponível na Diretoria-Geral (vinte e oito), sem fragmentação de cargo, e pela fragmentação do cargo de Secretário Parlamentar, símbolo SF 1, representa $\frac{1}{8}$ do valor do cargo – o que resulta na remuneração de R\$ 1.765,61. O inciso VIII, art. 376, do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal descreve as atribuições do cargo como “atividades de apoio operacional determinadas pelo titular do Gabinete”. Conforme Relatório da Transparência, 469 servidores comissionados eram ocupantes desse cargo.

Transcreve-se, a seguir, o art. 376, que dispõe sobre as atribuições de ocupantes de cargos em comissão criados por desmembramento:

Art. 376. A juízo do titular do Gabinete, poderão ser contratados os seguintes cargos de **apoio técnico e operacional** de gabinete, como resultante do desmembramento dos cargos previstos nos arts. 374 e 375:

I - de Assistente Parlamentar Sênior, símbolo APSF 8, ao qual compete desempenhar as atividades de assessoramento superior em relações institucionais, apoio técnico especializado nas áreas de Comunicação Social, processo legislativo, regimental e orçamentos públicos e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

II - de Assistente Parlamentar Pleno, símbolo APSF 7, ao qual compete desempenhar as atividades de pesquisas, compilação de informações e relações públicas, apoio direto em plenário ou comissões necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

III - de Assistente Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 6, ao qual compete desempenhar as atividades de controle documental, ajudante de ordens, apoio a secretaria necessárias à atuação parlamentar e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

IV - de Assistente Parlamentar Junior, símbolo APSF 5, ao qual compete desempenhar as atividades de registro e acompanhamento das informações nos sistemas do gabinete, supervisão das atividades operacionais e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete

V - de Auxiliar Parlamentar Sênior, símbolo APSF 4, ao qual compete desempenhar as atividades de recepção e triagem de visitantes e processos, encaminhando-os para o servidor responsável pelo tratamento adequado e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VI – de Auxiliar Parlamentar Pleno, símbolo APSF 3, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional que exija maior grau de segurança da informação e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VII - de Auxiliar Parlamentar Intermediário, símbolo APSF 2, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional, telefonista, operador de computador, arquivo e outras atividades correlatas determinadas pelo titular do Gabinete.

VIII - de Auxiliar Parlamentar Junior, símbolo APSF 1, ao qual compete desempenhar as atividades de apoio operacional determinadas pelo titular do Gabinete.

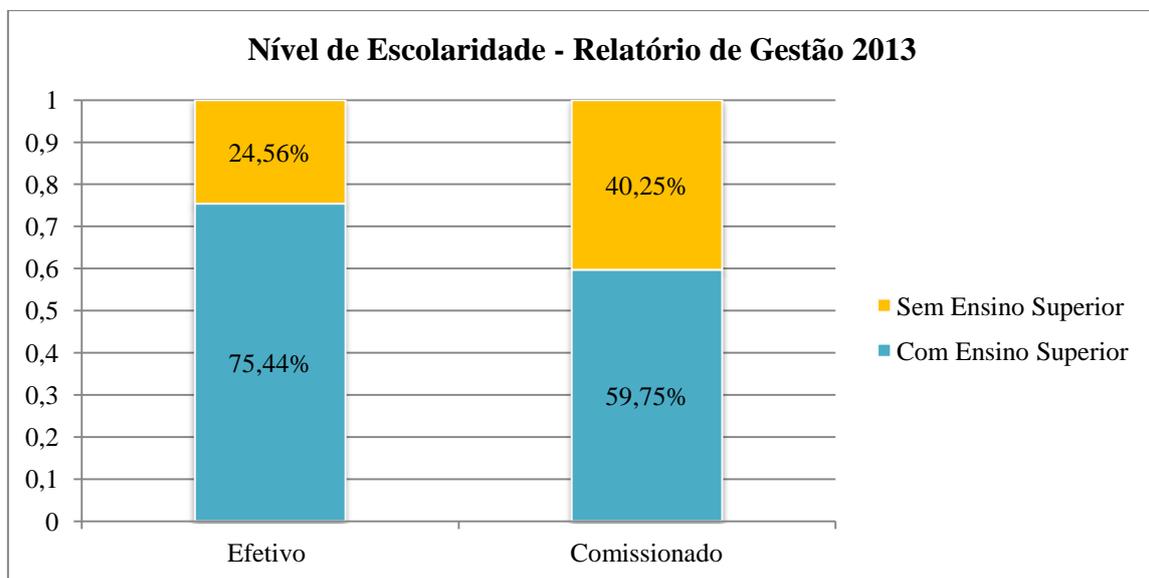
Parágrafo único. O titular do Gabinete poderá especificar outras competências e atribuições para os cargos em comissão de que trata este artigo, observado o critério da eficiência e a necessidade do serviço. (grifo nosso)

6.3.2 Escolaridade

Verifica-se maior nível de escolaridade médio entre os servidores efetivos, conforme dados do Relatório de Gestão de 2013.

O documento indica que 75,4% dos servidores de carreira que declararam seu nível de escolaridade haviam ao menos concluído o Ensino Superior. Entre os servidores comissionados, o número cai para 59,7%.

Gráfico 9 - Nível de Escolaridade de Comissionados e Efetivos



Fonte: elaborado pelo autor, dados do "Portal da Transparência".

Deve-se atentar que as informações foram retiradas do sistema Ergon, que pode conter dados desatualizados e que o percentual de servidores efetivos cujos dados de escolaridade constam no sistema é maior do que a dos comissionados – conforme observações constantes do Relatório, não foram fornecidas informações sobre 1818 servidores comissionados e apenas 11 servidores efetivos.

6.3.3 Tempo desde a admissão no cargo

Calculou-se o tempo médio decorrido desde a admissão no cargo atual, conforme quadro de pessoal disponível no Portal da Transparência em 8 de outubro de 2014. Entre os servidores comissionados, o período médio de exercício do cargo até o momento de referência para análise era de **4,11 anos** (tempo decorrido de 28/8/2010 a 8/10/2014). Entre os servidores

de carreira, o período médio transcorrido desde o início do exercício do cargo efetivo era de **18,32 anos** (tempo decorrido de 10/6/1996 a 8/10/2014).

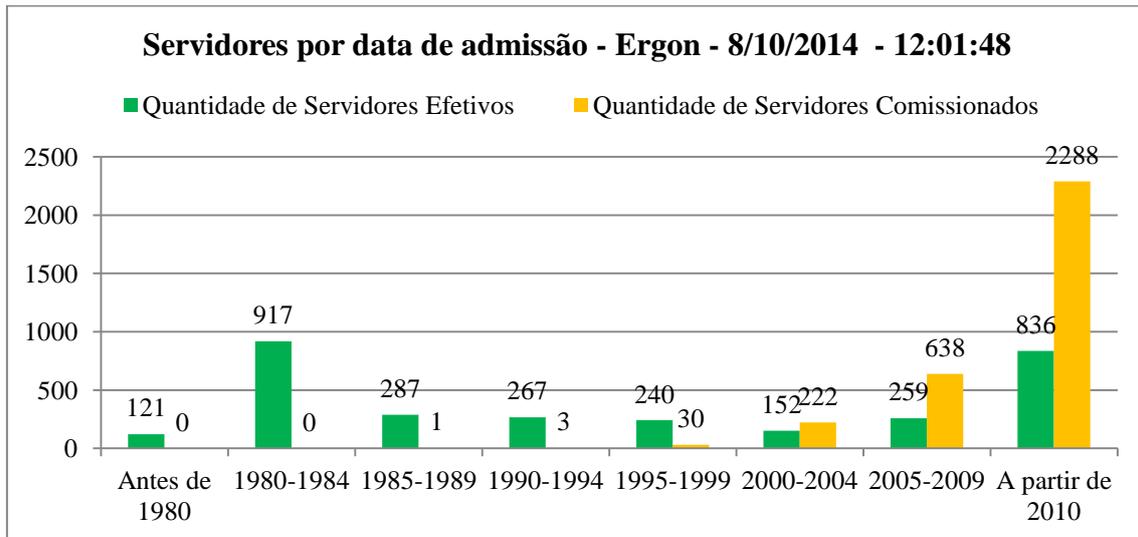
Percebe-se grande diferença, entre servidores efetivos e comissionados, quanto ao tempo transcorrido desde a admissão no cargo. Deve-se registrar que essa média não necessariamente reflete o período total de exercício no órgão, visto que um servidor pode ter mantido mais de um vínculo com o Senado.

Essa diferença é perfeitamente compatível com a característica de precariedade do vínculo do servidor comissionado. Dessa forma, além do maior fluxo de servidores comissionados, influenciado pela necessária rotatividade parlamentar, a própria possibilidade de o servidor comissionado ser exonerado de um cargo e nomeado para outro contribui para a diminuição da média encontrada entre os servidores de livre provimento.

Embora seja possível tal mobilidade entre os servidores efetivos – por meio da aprovação do servidor em concurso para outro cargo do órgão, por exemplo, a aprovação do servidor Técnico Legislativo em concurso para Analista Legislativo – tal movimento é menos comum.

Fenômeno importante sobre a evolução do quadro de efetivos é o “**vácuo geracional**” criado pelo longo período sem ingresso periódico de novos servidores na Casa Legislativa. Em 8 de outubro de 2014, enquanto 1038 (33,71%) dos servidores efetivos haviam entrado no órgão antes do ano de 1985, 1095 (35,56%) haviam ingressado a partir de 2005. Do total de 3079 servidores efetivos em exercício no Senado, 1037 eram egressos dos concursos de 2008 e de 2011, admitidos desde o início de 2009, o que representava um percentual de 33,68% do quadro efetivo da Casa.

Gráfico 10 - Distribuição de servidores por data de admissão



Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Devido à idade do corpo funcional da Casa, é grande o número de servidores que, ainda durante a década de 2010, reunirão condições para se aposentar.

A aposentadoria em massa de servidores pode provocar significativa perda de conhecimento dentro da instituição, e criar, inclusive, um vácuo nas posições de direção e chefia, que demandam experiência. A situação torna premente a necessidade de concursos públicos regulares na Casa Legislativa nos próximos anos.

Essa posição encontra fundamento na constatação da Secretaria de Controle Interno no Relatório de Auditoria de Gestão de 2013, disponível no Portal da Transparência do Senado. Conforme análise conduzida pela SCISF, a partir de dados disponíveis no Portal da Transparência e retirados de sistemas de informação gerencial da Secretaria de Recursos Humanos:

[...] se não houver nenhum ingresso de servidor efetivo nos próximos anos, em 2019, o quadro contará com somente 1653 servidores efetivos. Se for mantido o total de servidores comissionados nesse período, **o Senado Federal contará com aproximadamente 02 servidores comissionados para cada servidor efetivo em 2019.**

[...]

Portanto, **o Senado Federal enfrenta um risco operacional devido ao aumento de servidores efetivos aptos à aposentadoria, se não houver uma reposição adequada do seu quadro, nos próximos anos.**²⁹ (grifo nosso, p. 67-70)³⁰

²⁹ BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Controle Interno. **Relatório de Auditoria de Gestão nº 001/2014 - SCISF**. 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/orcfin/pdf/contas/RAG2013_SF.pdf>. Acesso em: 27 set. 2014.

6.4 PERFIL DOS SERVIDORES CONFORME OS ÓRGÃOS DE EXERCÍCIO EM 8 DE OUTUBRO DE 2014

Analisou-se a lotação de servidores comissionados e efetivos conforme Relatório da Transparência extraído do Ergon no dia 8 de outubro de 2014, às 12 horas e 48 minutos. Deve-se alertar para o fato de que, no dia citado, estava em vigor o ATC nº 8/2014. Foram estudados os seguintes órgãos.

- Órgãos de Execução Superior:
 - Secretaria Geral da Mesa
 - Diretoria-Geral
- Gabinetes de Senadores
- Gabinetes de Liderança
- Órgãos de Assessoramento Superior
 - Consultoria Legislativa;
 - Consultoria de Orçamentos; Fiscalização e Controle
 - Secretaria de Controle Interno do Senado Federal
 - Secretaria de Comunicação Social
 - Advocacia do Senado Federal

Conforme explanado no subitem “Estrutura de órgãos internos do Senado Federal”, tais áreas concentram a atividade parlamentar, o apoio técnico e de assessoramento ao processo legislativo, e o apoio ao funcionamento da estrutura do Senado.

Não são considerados na presente análise a Presidência do Senado, a Comissão Diretora e o Instituto Legislativo Brasileiro.

³⁰ Devido à realização de nomeações entre abril de 2014 (data de divulgação do relatório) e as datas finais de validade dos concursos de 2012, os números sofreram alterações.

6.4.1 Análise do perfil dos servidores nos Gabinetes de Senadores e de Lideranças

Estuda-se, aqui, o perfil dos servidores lotados nos Gabinetes de Senadores³¹, e de Lideranças³².

No momento de extração do relatório da transparência estudado, havia 2746 servidores comissionados e 359 servidores efetivos com lotação de exercício em Gabinetes de Senadores, e Gabinetes de Lideranças.

Esses números representavam 86,30% dos servidores comissionados e 11,660% dos servidores efetivos do Senado – 49,59% do quadro de pessoal total da Casa Legislativa.

Dessa forma, 11,56% do quadro de pessoal dos Gabinetes era composto de servidores efetivos.

O baixo percentual de efetivos é coerente com as restrições de lotação de servidores de carreira em Gabinetes Parlamentares, conforme Atos da Comissão Diretora nº 32 de 2002 e nº 16 de 2009, que impedem a existência, nos órgãos, de servidores efetivos o bastante para o desempenho das atribuições operacionais do Gabinete.

O ATC nº 32/2002³³, ao restringir a lotação de servidores efetivos em Gabinetes Parlamentares ao exercício de Funções Comissionadas (conforme a CF de 1988, compostas de atribuições direção, chefia e assessoramento), não prevê a necessidade de exercício de funções operacionais no Gabinete Parlamentar, o que é, ao contrário, previsto pelo art. 376 do Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, e atribuído a ocupantes de cargos em comissão.

É importante lembrar que, conforme cúpula da Casa, as razões para a suspensão temporária de movimentação de servidores efetivos para a área parlamentar, implementada em 2011 pelo Ato do Primeiro Secretário nº 5, é justamente a redução do quadro efetivo, como maneira de preservar os serviços prestados pela área administrativa.

³¹ Entende-se como Gabinete de Senador cada um dos gabinetes a que têm direito os 81 Senadores, não se computados os Gabinetes a que fazem jus devido ao pertencimento à Comissão Diretora ou à posições de liderança. Os Escritórios de Apoio a que têm direito os Senadores são estudados como parte de seus Gabinetes.

³² Entendem-se como Gabinetes de Lideranças os Gabinetes de Líderes de representações partidárias, de Blocos Parlamentares (inclusive de maioria e de minoria) e da Liderança do Governo.

³³ O ATC nº 32/2002, quando foi editado, restringia a sete o número de servidores efetivos que poderia ser lotado em cada Gabinete Parlamentar – um Chefe de Gabinete, um Subchefe de Gabinete e cinco Assistentes Técnicos. Atualmente, com a eliminação de uma Função Comissionada de Assistente Técnico pelo ATC nº 3/2013, esse número foi reduzido para seis.

Conforme relatório estudado, haviam transcorrido 4,02 anos desde a data média de admissão dos servidores comissionados (01/10/2010) e 26,99 anos desde a data média de admissão dos servidores efetivos (11/10/1987).

O tempo de médio exercício dos comissionados na Casa – 4,02 anos – é compatível com o caráter temporário dos Gabinetes Parlamentares, cuja duração é limitada pelas regras regimentais (no caso de Gabinetes de Liderança) e da Constituição (no caso de Gabinetes de Senadores³⁴).

Os servidores efetivos lotados nos Gabinetes estudados são ocupantes de Função Comissionada – conforme restrição imposta pelo ATC nº 32/2002 – e, portanto, investidos de atribuições de confiança do Parlamentar a que se subordinam. **A média de tempo de exercício desses servidores (26,99 anos) é quase nove anos maior do que a média de servidores efetivos do Senado como um todo (18,32 anos).** É claro, também, que esses servidores estão mais próximos da aposentadoria, outro motivo pelo qual a área parlamentar se encontra particularmente vulnerável à carência de pessoal efetivo.

Ainda que esse parâmetro não bastasse, uma forma de avaliar a gestão de pessoas nos Gabinetes Parlamentares é recorrer à opinião daqueles que ali trabalham.

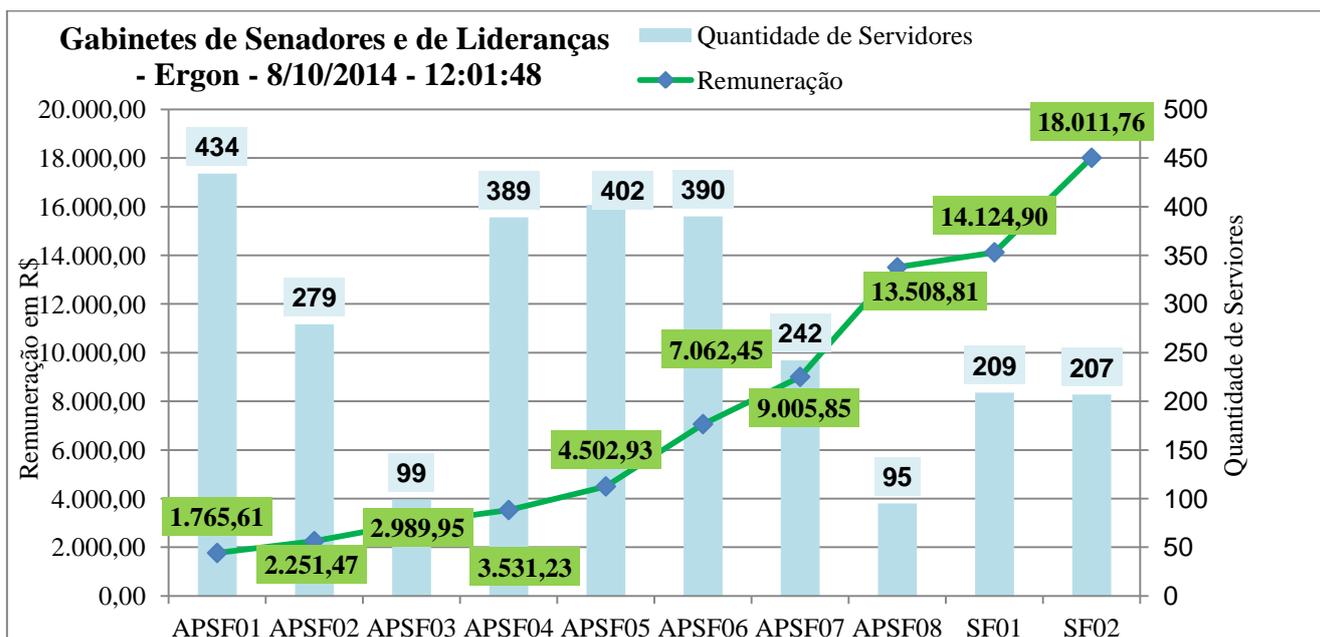
Em seu próprio trabalho, Neves (2009, p. 111) menciona pesquisa realizada pela Secretaria de Recursos Humanos em 2005 – nove anos antes da realização do presente trabalho – segundo a qual 83% dos chefes de gabinetes respondentes se manifestaram a favor da realização, em caráter de urgência, de concursos públicos.

Fica clara a necessidade dos Gabinetes Parlamentares por mudanças na gestão de pessoal da Casa.

A seguir, apresentam-se gráficos que analisam quais os níveis remuneratórios dos servidores comissionados lotados nos Gabinetes de Senadores e de Lideranças e qual a distribuição dos cargos e especialidades dos servidores efetivos:

³⁴ No dia 8 de outubro de 2014, dois terços dos mandatos de Senadores tinham completado 3,68 anos e, um terço, 7,68 anos, o que gera uma média de 5,013 anos desde o início dos mandatos.

Gráfico 11 - Servidores Comissionados - Gabinetes de Senadores e de Lideranças



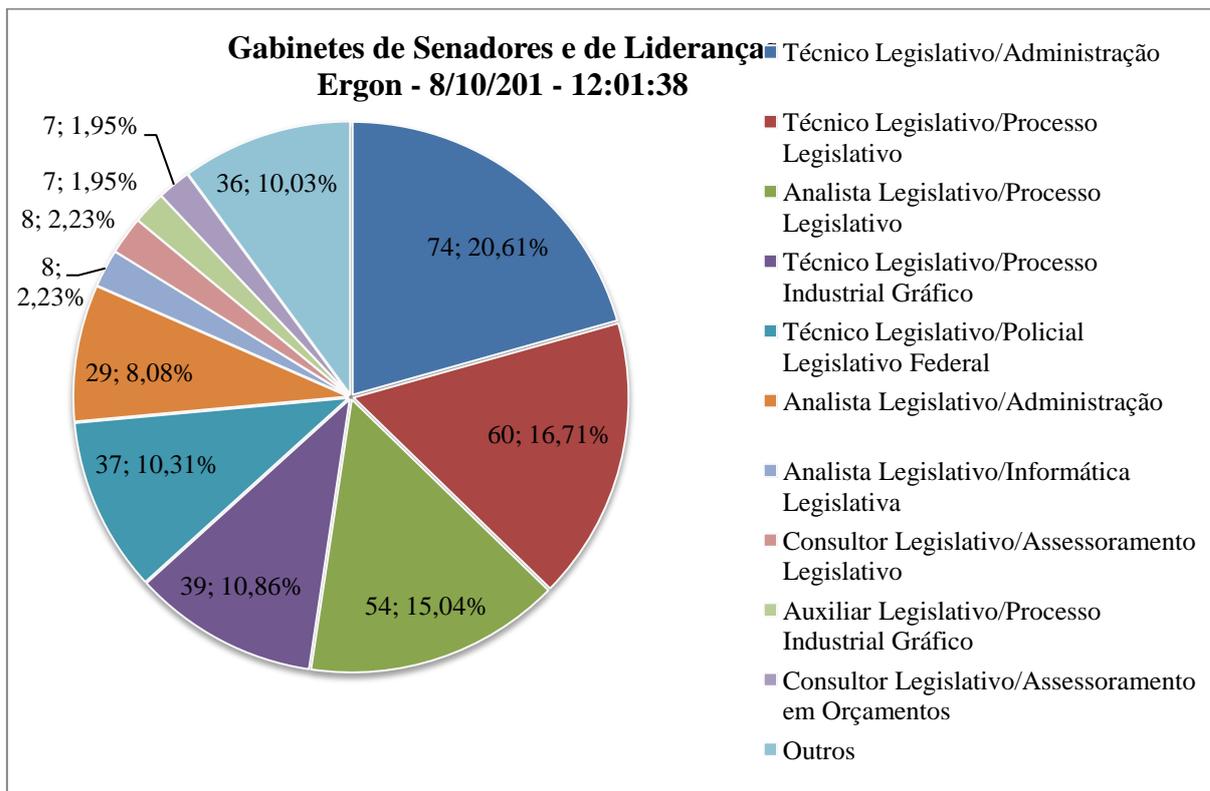
Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Os cinco níveis remuneratórios mais baixos englobavam 58,38% dos servidores comissionados. **A faixa retributiva que mais concentrava servidores de livre nomeação e livre exoneração era o nível mais baixo – Auxiliar Parlamentar Júnior, símbolo APSF 01, remuneração de R\$ 1.765,61 – os Gabinetes foram os únicos órgãos em que essa moda³⁵ amostral foi observada.** Esse é também um cargo cujas atribuições são operacionais, conforme Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal: “atividades de apoio operacional determinadas pelo titular do Gabinete” (inciso VIII, art. 376).

Simulando-se um cenário no qual todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, a média de remuneração dos servidores comissionados dos Gabinetes de Senadores e Lideranças seria de R\$6.471,93.

³⁵ A moda é, conforme a estatística, o valor que com maior frequência se repete dentro de um espaço amostral.

Gráfico 12 - Servidores Efetivos - Gabinetes de Senadores e de Lideranças



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Percentuais consideráveis dos servidores efetivos dos Gabinetes de Senadores e de Lideranças são compostos por Técnicos Legislativos das Especialidades Administração (20,61%), Processo Legislativo (16,71%), Processo Industrial do Gráfico (10,86%) e de Analistas Legislativos das Especialidades Processo Legislativo (15,04%) e Administração (8,08%). Todos os outros cargos e especialidades alcançam, isoladamente, menos de 3% do total de servidores efetivos dos Gabinetes estudados.

6.4.2 Análise do perfil dos servidores nos Órgãos Superiores de Execução

Os Órgãos de Execução Superior do Senado Federal são a Secretaria-Geral da Mesa e a Diretoria-Geral.

Tabela 12 - Panorama do quadro de pessoal da Diretoria-Geral

Diretoria-Geral		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
127	15/09/2010	4,06 anos
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
1457	22/06/1994	20,3 anos

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Na Diretoria-Geral, 91,98% dos servidores são ocupantes de cargos efetivos, número que representa **quase a metade (47,321%) dos servidores efetivos do Senado**.

O tempo desde a data média de admissão no cargo efetivo (20,3 anos) é maior do que a média da Casa Legislativa (18,32 anos), marca de um quadro funcional que se aproxima da aposentadoria.

A data média de admissão dos servidores comissionados (15/09/2010) é próxima à do quadro geral do Senado (28/08/2010).

A predominância de servidores efetivos na DGER é benéfica para o órgão. A Diretoria-Geral exerce, entre outras, as tarefas de gestão de pessoal e de recursos materiais, de condução dos processos de licitação, de manutenção da infraestrutura física e de informática, de segurança do Senado Federal. Deve-se considerar que, devido à precariedade do vínculo do comissionado, um órgão composto majoritariamente por servidores de livre exoneração poderia ser facilmente desmontado em situações de instabilidade política. Não poderiam os serviços da Diretoria-Geral, essenciais à manutenção da estrutura de funcionamento da Casa Legislativa, estar submetidos aos efeitos de volubilidades políticas de qualquer espécie.

Tome-se como exemplo a **Secretaria de Tecnologia da Informação (PRDSTI)**. Na PRDSTI, foram encontrados 223 servidores efetivos e 9 servidores comissionados, ou seja, 96,12% dos servidores em exercício na Secretaria eram de carreira.

As atribuições desempenhadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação, por serem eminentemente técnicas, são melhor desenvolvidas quando atribuídas a servidores de carreira. Os requisitos que capacitam o servidor a atuar, por exemplo, na manutenção e desenvolvimento de *softwares* não justificam a livre nomeação e exoneração.

No Senado, organização em que muitos dos procedimentos e atividades rotineiras, tanto na área legislativa como área meio, são baseados em redes de computadores e sistemas eletrônicos de informação, a continuidade do serviço de Tecnologia da Informação é imprescindível: sua interrupção afetaria o regular desenvolvimento das atividades de todas as outras áreas do órgão.

Outra Secretaria cujas atribuições devem ser exercidas por servidores efetivos, por envolver atividades típicas do Estado, em que é demonstrada a soberania estatal sobre o cidadão, é a **Secretaria de Polícia Legislativa (SPSF)**.

Nas instalações da Casa Legislativa, transitam autoridades de grande exposição nacional e internacional – além dos próprios Senadores, Chefes de Estado, Diplomatas, Ministros de Estado, Parlamentares – cuja segurança depende das atividades dos servidores efetivos da Secretaria de Polícia Legislativa.

Segundo o Ato da Comissão Diretora nº 15 de 2006, publicado no Boletim Administrativo do Pessoal nº 3511, edição suplementar, de 29 de junho de 2006:

Art. 2º Compete privativamente à Secretaria de Polícia do Senado Federal o cumprimento de mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das Comissões, quando estas diligências forem executadas nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal.

Vê-se que a Polícia do Senado Federal exerce atribuições equiparáveis à polícia judiciária, a exemplo da Polícia Federal. As atividades descritas acima não poderiam ser exercidas por servidores de livre nomeação e exoneração ou por servidores de outros cargos e especialidade que não Técnicos Legislativos da Especialidade Policial Legislativo Federal.

As atribuições específicas do cargo de Técnico Legislativo, Especialidade Policial Legislativo Federal representam o cerne da atuação da SPSF. Segundo Resolução nº 59 de 2002:

Art. 2º, § 2º. As atividades típicas de Polícia do Senado Federal serão exercidas exclusivamente por Analistas Legislativos, Área de Polícia e Segurança, e por Técnicos Legislativos, Área de Polícia, Segurança e Transporte, desde que lotados e em efetivo exercício na Subsecretaria de Segurança Legislativa.

No momento de emissão do Relatório da Transparência, a SPSF tinha 180 servidores efetivos e nenhum servidor comissionado. Desses, 170 eram ocupantes do cargo de Técnico Legislativo, Especialidade Policial Legislativo Federal – do que se extrai que 62,96% dos ocupantes do cargo estavam lotados na SPSF.

Conforme levantamento, 13,70% dos Técnicos Legislativos, Especialidade Policial Legislativo Federal, estavam em exercício em Gabinetes de Senadores e Lideranças. A situação, no entanto, não caracteriza desvio de função, conforme entendimento da Casa, formulado no Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, art. 424, §2º:

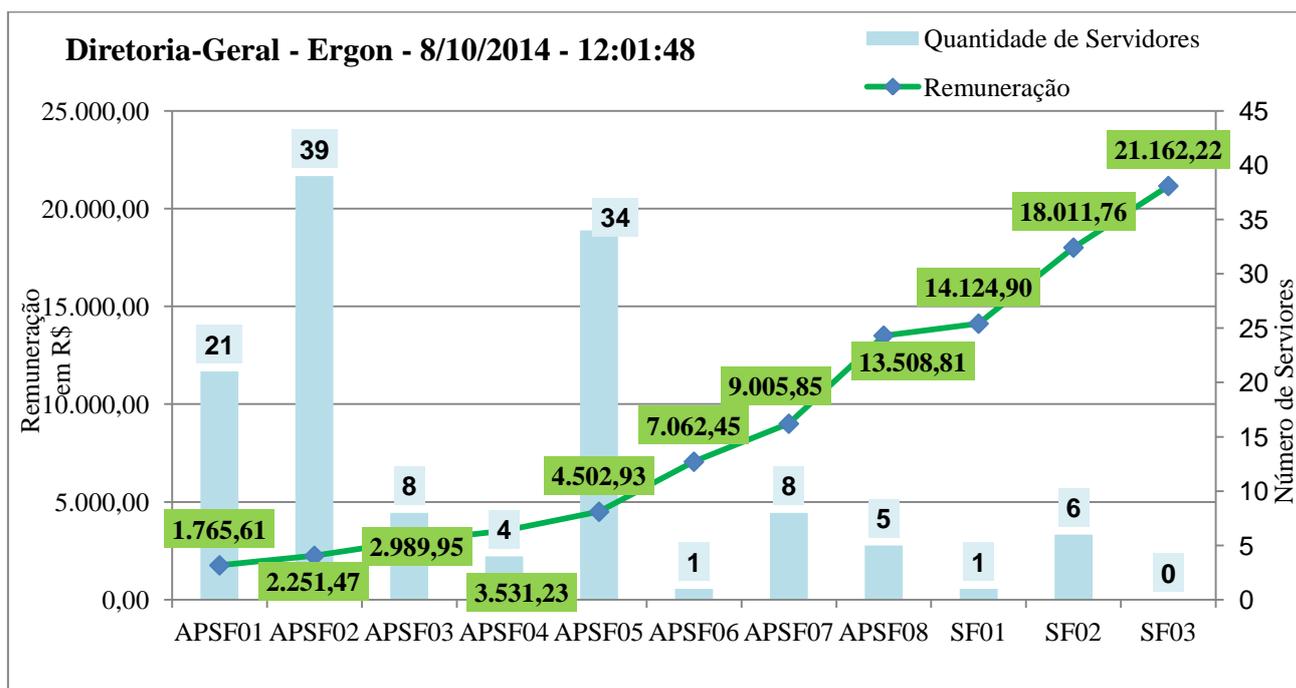
Art. 424. É proibido o desvio de função, ainda que por necessidade do serviço.

§ 1º Equiparam-se a desvio de função, sendo igualmente vedados, o cometimento a servidor de atribuições estranhas ao cargo que ocupa, ou à função comissionada em que está regularmente investido, exceto em situações de emergência e transitórias;

§ 2º Não caracteriza desvio de função a designação do servidor para o exercício de função comissionada ou cargo em comissão nas unidades da Casa.

A situação é problemática, no entanto, devido à limitação do corpo funcional da SPSF – apenas 71,05% dos cargos de Técnico Legislativo, Policial Legislativo Federal, estavam ocupados na data de extração do relatório estudado – o que apenas pode ser corrigido mediante nomeação de servidores.

Gráfico 13 - Servidores comissionados da Diretoria-Geral



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

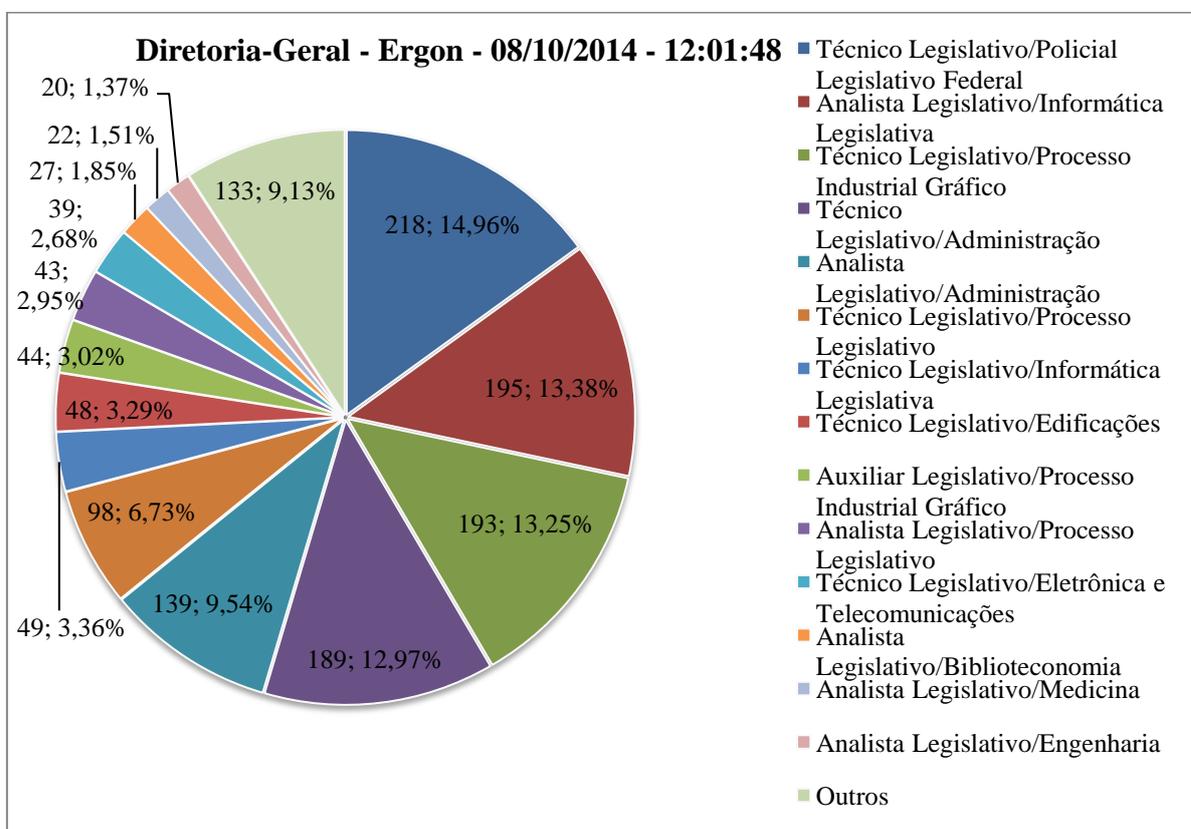
Verifica-se, também na DGER, uma grande concentração de comissionados nos níveis retributivos mais baixos: **83,46% dos comissionados se concentravam nos 5 níveis remuneratórios inferiores.**

A faixa remuneratória que mais concentra servidores é a segunda mais baixa – APSF02, com remuneração de R\$ 2.251,47 – moda amostral verificada apenas da DGER.

Os servidores pertencentes aos níveis retributivos APSF01, APSF02, APSF03, APSF04, APSF05 e APSF06 ocupavam, respectivamente, os cargos de Auxiliar Parlamentar Júnior, Auxiliar Parlamentar Intermediário, Auxiliar Parlamentar Sênior, Assistente Parlamentar Júnior, Assistente Parlamentar Intermediário. Conforme explanação no item 5.3.1, trata-se de cargos com ocupações operacionais e administrativas.

Simulando-se um cenário no qual todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, **a média de remuneração dos servidores comissionados da DGER seria de R\$4.605,34** – consideravelmente menor do que a média do Senado, que é de R\$ 6.515,83, e **a menor entre os órgãos estudados.**

Gráfico 14 - Servidores Efetivos - Diretoria-Geral



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Percebe-se que, na Diretoria-Geral, os servidores efetivos estavam dispersos por vários cargos, e nenhum deles concentrava mais de 15% do pessoal de carreira. Tal situação se dá em razão da natureza “multifuncional” da DGER, que se divide em áreas com atribuições bastante específicas – na Secretaria de Tecnologia da Informação, predominam os Analistas Legislativos, Especialidade Informática Legislativa; na Secretaria de Polícia Legislativa, os

Técnicos Legislativos, Especialidade Policial Legislativo Federal; na Secretaria de Editoração e Publicações, os Técnicos Legislativos, Especialidade Processo Industrial Gráfico. Há, também, número expressivo de Técnicos Legislativos e de Analistas Legislativos da Especialidade Administração, e da especialidade de Técnico Legislativo, Especialidade Processo Legislativo, cargos com atribuições que podem ser consideradas genéricas.

Todos os outros cargos representavam, isoladamente, menos de 4% do total de servidores efetivos da DGER. Há, entre eles, cargos de lotação específica: Técnicos Legislativos, Especialidade Arquivologia, Analistas Legislativos, Especialidade Arquivologia, e Especialidade Biblioteconomia são originários da Secretaria de Informação e Documentação; Analistas Legislativos, Especialidades Arquitetura e Engenharia, Técnicos Legislativos, Especialidade Edificações e Especialidade Eletrônica e Telecomunicações são originários da Secretaria de Infraestrutura.

Tabela 13 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria-Geral da Mesa		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de admissão
63	22/05/2009	5,38 anos
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de admissão
415	03/12/2000	13,85 anos

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Conforme relatório analisado sobre a Secretaria-Geral da Mesa, **86,82% dos servidores da SGM eram efetivos**. O seu tempo médio de exercício (13,85 anos) era menor do que o do quadro geral da casa (18,32 anos). Os servidores comissionados contavam com tempo médio desde a admissão de 5,38 anos, superior ao da média do Senado (4,11 anos).

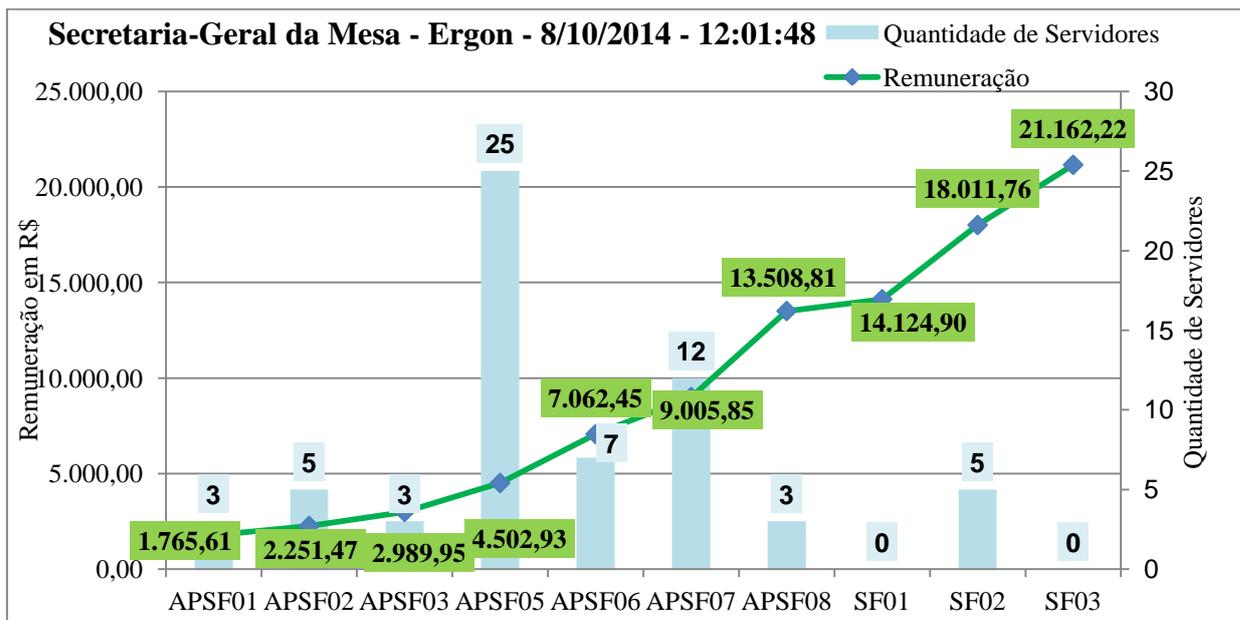
De forma semelhante à DGER, os serviços da Secretaria Geral da Mesa – que dá assistência ao funcionamento do Plenário e das Comissões, além de assistir o processo legislativo – são de caráter técnico, devem ser prestados com isenção funcional e de forma contínua.

Tome-se como exemplo a Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, que presta serviços de registro e revisão taquigráfica dos trabalhos do plenário e das comissões. Não há qualquer requisito razoável para que o servidor que atue na área fim da Secretaria seja ocupante de cargo comissionado. De igual forma, não seria aceitável que oscilações do poder político dentro da Casa causassem interrupção dos serviços de registro dos trabalhos do

Plenário e das Comissões. Conforme relatório estudado, o índice de servidores efetivos na Secretaria de Registro e Redação Parlamentar chegava a 98%.

A estabilidade do quadro de pessoal da SGM, que personifica a cultura, o conhecimento e a memória institucional do processo legislativo, é essencial para que o Senado cumpra suas funções constitucionais.

Gráfico 15 - Servidores Comissionados da SGM



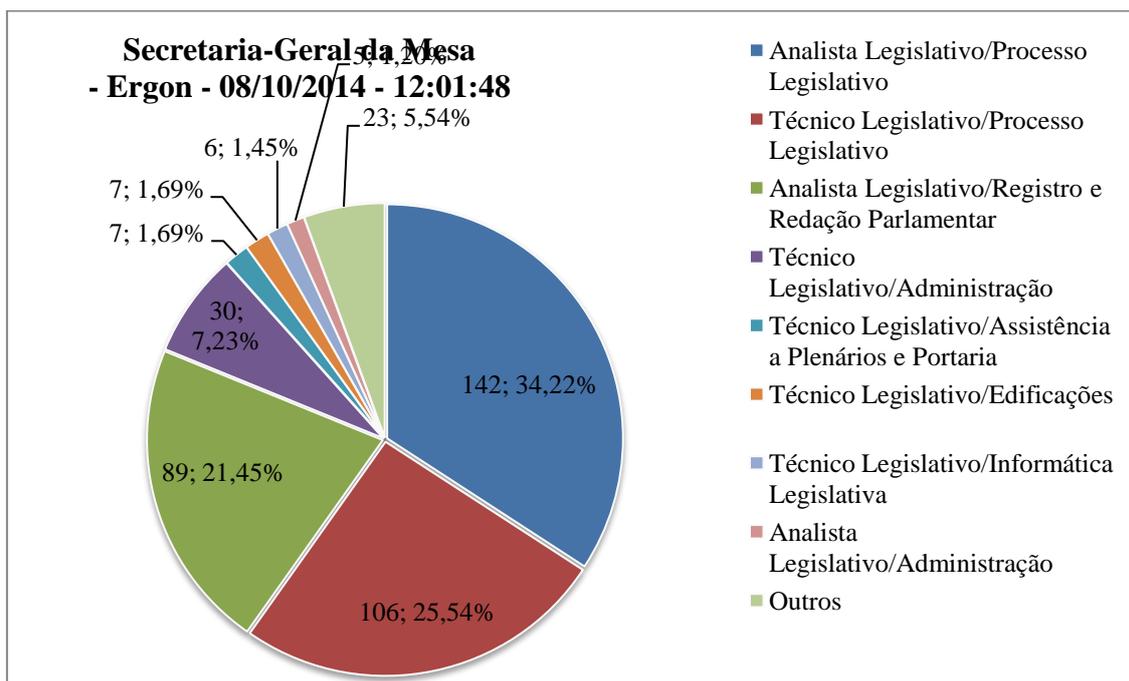
Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Conforme gráfico, 57,14% dos servidores comissionados se encontravam nos cinco níveis remuneratórios mais baixos.

A maior parte dos comissionados se concentrava na faixa retributiva de APSF05 – R\$ 4.502,93 – a mesma moda amostral também é verificada em uma análise da Secretaria de Comunicação Social, da Advocacia do Senado Federal, e do quadro geral do Senado.

Em uma simulação que considere que todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, a média de remuneração dos servidores comissionados da Secretaria-Geral da Mesa será de R\$6.764,92, um pouco maior do que a média do Senado, que é de R\$ 6.515,83.

Gráfico 16 - Servidores Efetivos da SGM



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Percebe-se, na SGM, concentração de servidores ocupantes dos cargos de Analista Legislativo, Especialidade Processo Legislativos e Especialidade Registro e Redação Parlamentar, e de Técnico Legislativo, Especialidade Processo Legislativo, que, juntos, respondem por 81,21% da força funcional do órgão o que demonstra a **especialização profissional** encontrada no órgão.

6.4.3 Análise do perfil dos servidores nos Órgãos de Assessoramento Superior

A seguir, apresentam-se tabelas e gráficos descritivos da composição do quadro de pessoal dos Órgãos de Assessoramento Superior do Senado: Consultoria Legislativa, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Secretaria de Controle Interno, Advocacia do Senado Federal e Secretaria de Comunicação Social.

Esses órgãos servem como consultores às áreas parlamentar e administrativa, fiscalizam a legalidade dos atos da Casa ou servem de canal entre o Senado e o meio externo, sendo a **autonomia característica essencial de sua atuação**.

Tabela 14 - Panorama do quadro de pessoal da Consultoria Legislativa

Consultoria Legislativa		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
3	04/10/2012	2,01 anos
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
208	01/10/2003	11,02 anos

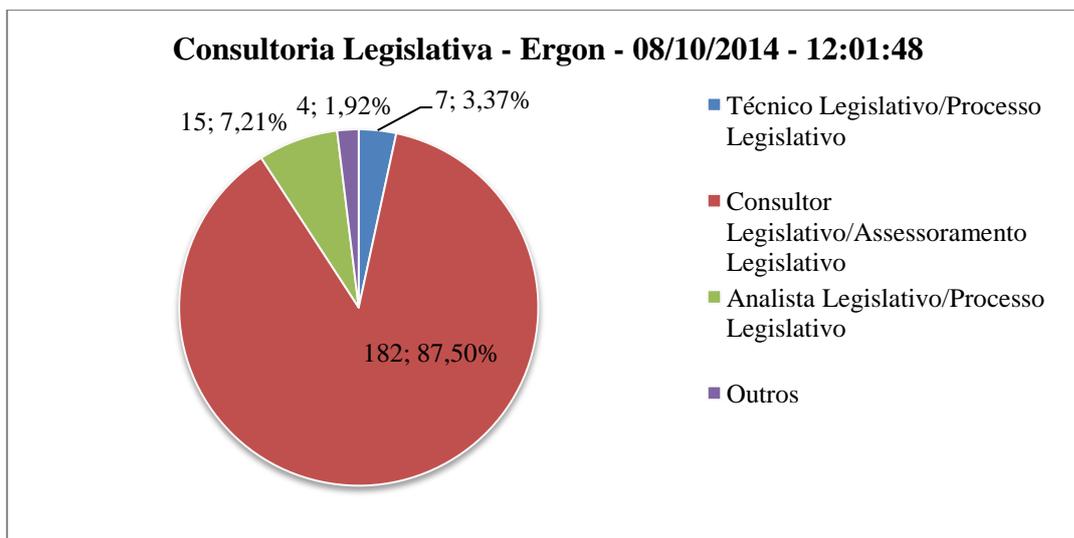
Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Tabela 15 - Panorama do quadro de pessoal da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
0	----	----
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
54	21/03/2003	11,55 anos

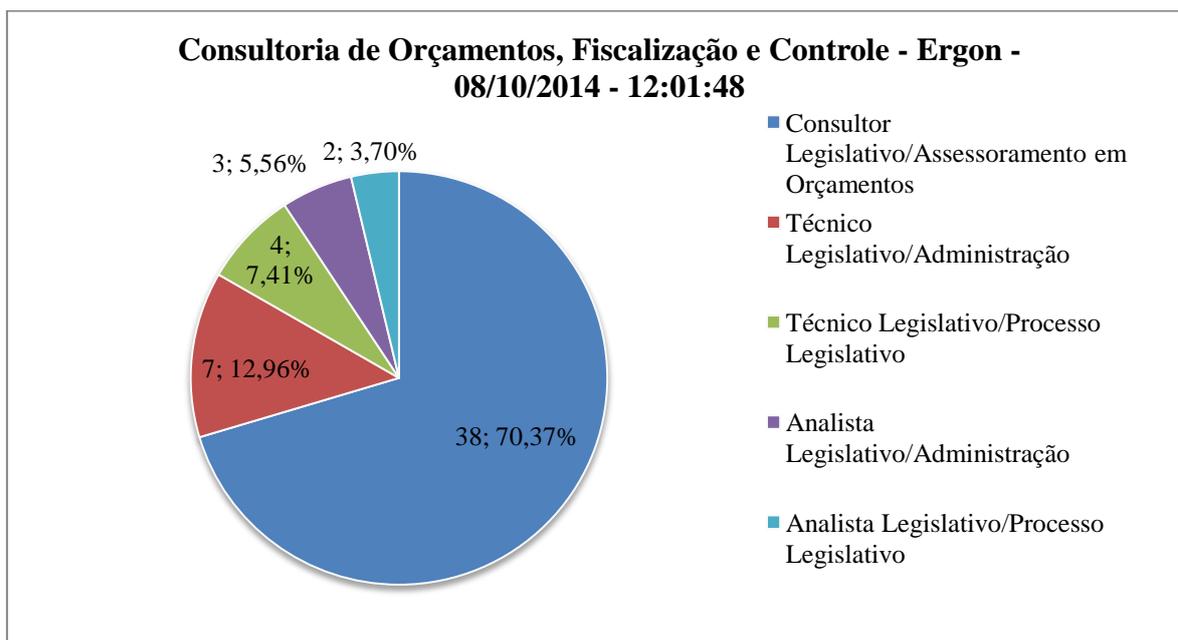
Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Gráfico 17 - Servidores Efetivos - Consultoria Legislativa



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Gráfico 18 - Servidores Efetivos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Atualmente, 98,58% dos servidores da CONLEG são efetivos e, desses, 87,50% são Consultores Legislativos, Especialidade Assessoramento Legislativo. Na CONORF, 100% dos servidores são efetivos, dos quais, 70,37% são Consultores Legislativos, Especialidade Assessoramento em Orçamentos.

Conforme estudo do item 3.2 “Estrutura orgânica do Senado Federal”, as atribuições exercidas pela CONLEG e CONORF – que devem atender, de igual maneira, a todos os parlamentares, qualquer seja seu partido ou corrente política – demandam neutralidade que não se compatibiliza com o instituto do cargo em comissão.

A própria estrutura da Consultoria Legislativa é testemunho da **alta especialização** requerida de seus membros. Conforme Relatório de Gestão elaborado pelo órgão sobre as atividades do ano de 2013, aponta-se a divisão do órgão em Núcleos Temáticos, e de cada Núcleo Temático em diversas áreas de atuação:

Cada Núcleo Temático se desdobra em áreas de especialização, em torno das quais a Conleg organiza seu trabalho de assessoramento.

O Ato do Consultor-Geral Legislativo nº 1, de 2012, “define as áreas temáticas dos núcleos da Consultoria Legislativa, indica a área temática em que atuam os Consultores Legislativos lotados no órgão, e dá outras providências”. De acordo com o Anexo I do referido Ato, o conjunto dos Consultores Legislativos está distribuído nas seguintes áreas de especialização, a saber:

a) no Núcleo de Direito: Direito Civil, Processual Civil e Agrário; Direito Econômico e Regulação, Direito Empresarial e do Consumidor; Direito

Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo; Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário; Direito do Trabalho e Direito Previdenciário; Direito Tributário e Direito Financeiro; Direito Internacional Público, Relações Internacionais, Defesa Nacional e Segurança Pública;

b) no Núcleo de Economia: Agricultura; Economia do Trabalho, Renda e Previdência; Economia Regional e Políticas de Desenvolvimento Urbano; Minas e Energia; Política Econômica e Finanças Públicas; Política Econômica e Sistema Financeiro; Políticas Microeconômicas; Transportes;

c) no Núcleo Social: Comunicações e Tecnologia da Informação; Direitos Humanos e Cidadania; Desporto e Cultura; Educação; Meio Ambiente; Saúde; e

d) Núcleo de Discursos: Pronunciamentos. (2003, p.3)

Nesse diapasão, no Concurso do Senado de 2011, o cargo de Consultor Legislativo era o único cujo provimento dependia da aprovação em provas escritas divididas em duas etapas – a primeira, de testes objetivos, e, a segunda, de exame discursivo – e acompanhadas de fase de avaliação de títulos. Além disso, de forma a alinhar o processo seletivo às necessidades da CONLEG, as vagas para o cargo de Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento Legislativo se dividiam em 22 subáreas de atuação.

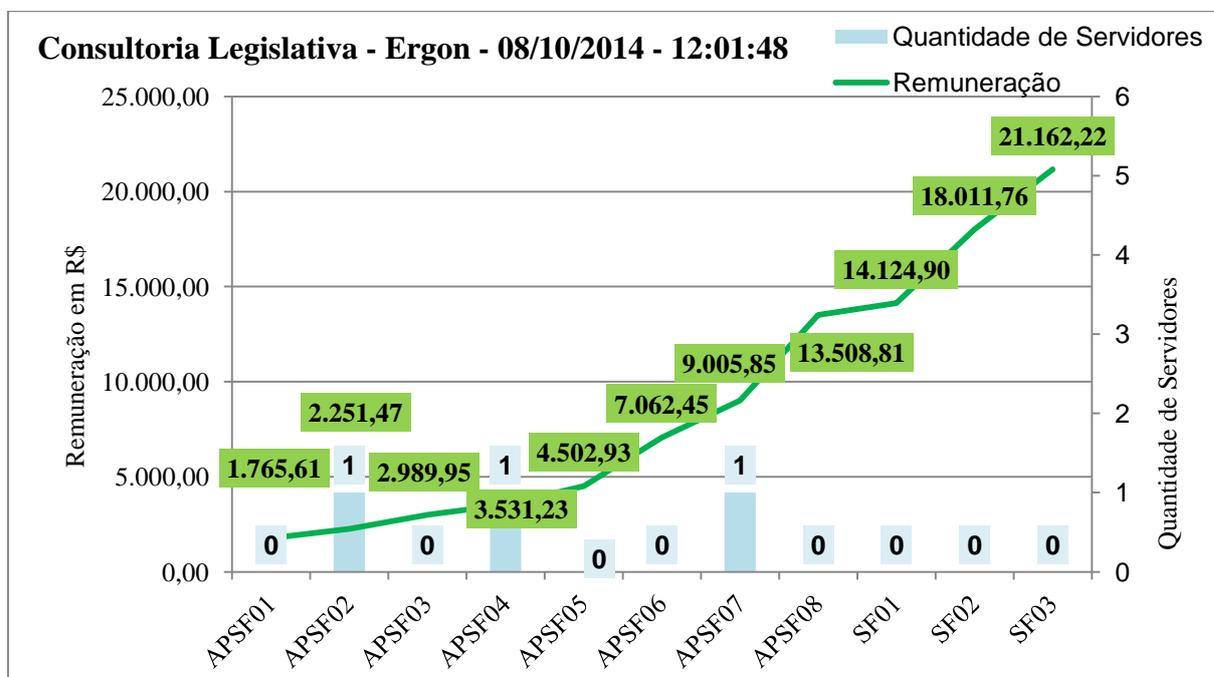
De forma semelhante à CONLEG, a CONORF também se divide em Núcleos: Núcleo I - Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia, Integração Nacional e Meio Ambiente; Núcleo II - Infraestrutura, Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Núcleo III - Fazenda e Desenvolvimento, Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Núcleo IV - Justiça e Defesa, Previdência e Assistência Social; Núcleo V - Poderes do Estado e Representação, Saúde.

Como se viu no item 5.1, **o Senado tem investido na nomeação de servidores Consultores Legislativos, das Especialidades de Assessoramento Legislativo e de Assessoramento em Orçamentos**, o que pode ser verificado pelo tempo médio de exercício dos servidores efetivos dos órgãos (11,55 anos na CONORF e 11,02 anos na CONLEG), em torno de sete anos menor do que a média do Senado (18,32 anos). A preocupação de reposição dos quadros de Consultores Legislativos transparece como política de fortalecimento desses órgãos.

Em 2008, foi publicado edital de concurso para seleção de Consultores Legislativos, Especialidade Assessoramento em Orçamentos, e todos os aprovados (apenas cinco) foram nomeados. Em 2011, foi realizado outro concurso para o cargo e mais quinze servidores foram nomeados, de forma que, em 8 de outubro de 2014, não havia cargos de Consultor Legislativo, Especialidade de Assessoramento Legislativo, vagos.

Quanto aos Consultores Legislativos, especialidade Assessoramento Legislativo, dos 215 ocupantes do cargo, 34,42% haviam ingressado após nomeação decorrente do concurso lançado de 2011.

Gráfico 19 - Servidores Comissionados - Consultoria Legislativa



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Havia apenas três servidores comissionados com lotação na CONLEG: um na faixa retributiva de APSF02 (R\$ 2.251,47), um na faixa de APSF04 (R\$ 3.531,23), e um na faixa de APSF07 (R\$ 9.005,85).

Em uma simulação que considere que todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, a média de remuneração dos servidores comissionados da CONLEG será de R\$ 4.929,52, menor do que a média do Senado, de R\$ 6.515,83..

O tempo decorrido desde a data média de admissão dos servidores comissionados da CONLEG – 2,01 anos – é menor do que a metade da média do Senado – 4,11 anos.

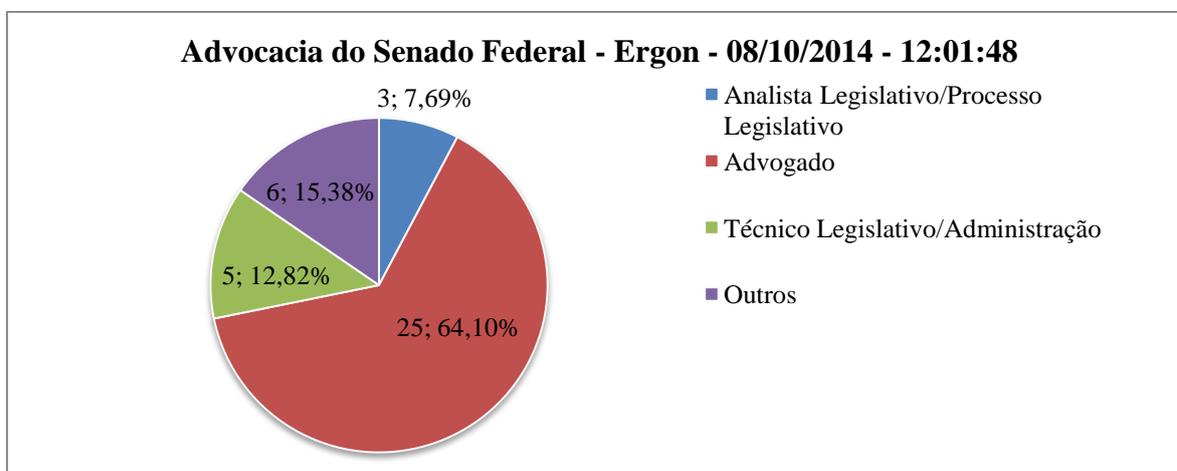
Deve-se lembrar da restrição dos dados – limitado a três servidores – de forma que quaisquer excentricidades na amostra têm efeitos radicais nos resultados estatísticos.

Tabela 16 - Panorama do quadro de pessoal da Advocacia do Senado Federal

Advocacia do Senado Federal		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
4	23/05/2006	8,38 anos
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
39	10/01/2002	12,74 anos

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Gráfico 20 - Servidores Efetivos - Advocacia do Senado Federal



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

A Advocacia do Senado Federal contava com **90,70% de servidores efetivos**, dos quais 64,10% eram ocupantes do cargo de Advogado do Senado Federal.

O tempo médio de exercício dos servidores efetivos do órgão – 12,74 anos – é menor do que a média do Senado – 18,32 anos – para o que contribui Concurso do Senado Federal realizado em 2008, que nomeou 23 dos 33 servidores que eram ocupantes do cargo em 8 de outubro de 2014.

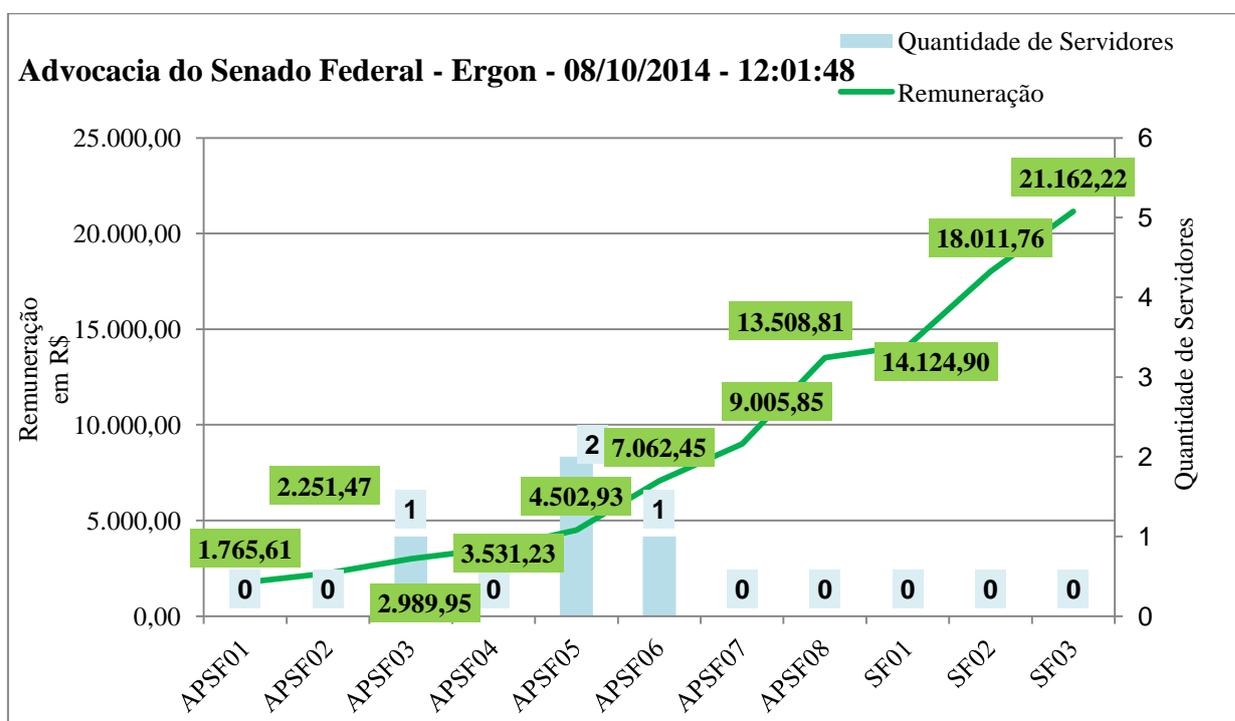
O tempo médio de exercício dos quatro servidores comissionados – 8,38 anos – é maior do que o dobro da média do Senado – 4,11 anos – e a maior entre os órgãos estudados.

Entre outras atribuições, a ADVOSF fornece consultoria jurídica à Corregedoria Parlamentar (órgão que investiga denúncias sobre delitos praticados no Senado que envolvam Senadores), à Diretoria-Geral, à Secretaria-Geral da Mesa, e emite parecer em processos licitatórios – atividades que não podem, de forma alguma, estar sujeitas a influências políticas.

Importa lembrar que, após o enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do STF, foi a ADVOSF, através de Enunciado validado por Ato da Comissão Diretora, que se manifestou sobre a forma de aplicação na Casa Legislativa.

A ADVOSF, para melhor atender às demandas da Casa Legislativa, é organizada nas seguintes unidades temáticas: Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos; Núcleo de Licitações e Contratos; Núcleo de Processos Administrativos; Núcleo de Processos Judiciais (ROSF, art. 270, §2º). Vê-se, assim, a amplitude das atribuições do órgão e o grande nível de especialização necessário para seu cumprimento.

Gráfico 21 - Servidores Comissionados - Advocacia do Senado Federal



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Conforme relatório estudado, tinham exercício na ADVOSF quatro servidores comissionados, todos de faixas retributivas intermediárias.

Em uma simulação que considere que todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, a média de remuneração dos servidores comissionados da ADVOSF será de R\$ 4.764,57.

Tabela 17 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria de Comunicação Social

Secretaria de Comunicação Social		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
11	18/12/2009	4,81 anos
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
284	20/03/2004	10,55 anos

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

A tarefa da SECOM – produzir informações completas e fidedignas sobre a atividade parlamentar que são fornecidas diretamente ao cidadão e que alimentam veículos de mídia de todo o Brasil – é de suma importância para a relação do Senado Federal com o ambiente externo e dificilmente poderia ser exercida a contento por um quadro de servidores fruto de indicação política e sujeitos a livre exoneração.

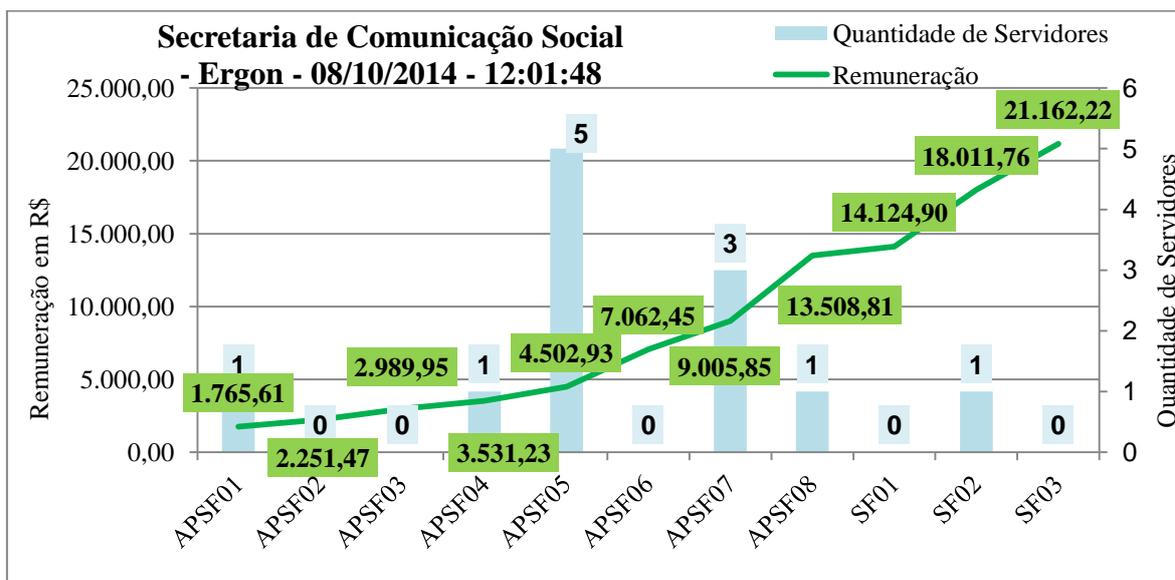
A isenção das reportagens e notícias veiculadas pelos canais de comunicação do Senado é importante para a democracia nacional, na medida em que permite um canal de comunicação direta entre o Legislativo e o cidadão, não intermediada por interesses da mídia privada.

Segundo o Relatório da Transparência analisado, **96,27% dos servidores da SECOM eram efetivos.**

O tempo médio de admissão dos servidores efetivos – 10,55 anos – é consideravelmente menor do que a média do órgão legislativo – 18,32 anos –, o que revela a reposição de servidores efetivos mediante concurso público nos últimos anos.

Em 2008, foi lançado processo seletivo para Técnicos e Analistas Legislativos Especialidade Comunicação Social, e, em 2011, foi publicado edital para seleção de Analistas Legislativos, Especialidade Comunicação Social. Em 8 de outubro de 2014, 41,93% dos Analistas Legislativos, Especialidade Comunicação Social, e 100% dos Técnicos Legislativos, Especialidade Comunicação Social haviam ingressado no Senado após aprovação nestes concursos.

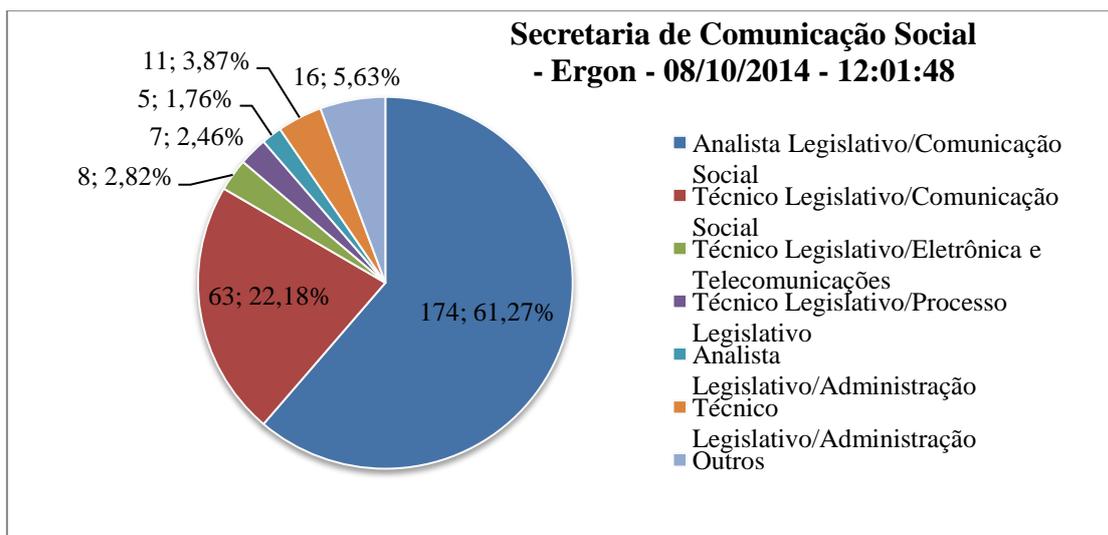
Gráfico 22 - Servidores Comissionados - Secretaria de Comunicação Social



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Em uma simulação que considere que todos os servidores comissionados percebam a remuneração total do valor de seus cargos comissionados, a média de remuneração dos servidores comissionados da SECOM será de R\$ 7.440,61 – a maior dentre os órgãos estudados. Deve-se, ressaltar, no entanto, que, como no caso da CONLEG, se trata de amostra limitada.

Gráfico 23 - Servidores Efetivos - Secretaria de Comunicação Social



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

O quadro da SECOM também se caracteriza pela especialização profissional: 61,27% do quadro efetivo é ocupante do cargo de Analista Legislativo, Especialidade Comunicação Social; 22,18%, do cargo de Técnico Legislativo, Especialidade Comunicação Social.

Tabela 18 - Panorama do quadro de pessoal da Secretaria de Controle Interno

Secretaria de Controle Interno		
Servidores Comissionados		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
0	--	----
Servidores Efetivos		
Quantidade	Data média de admissão	Tempo decorrido desde a data média de Admissão
33	22/01/2003	11,71 anos

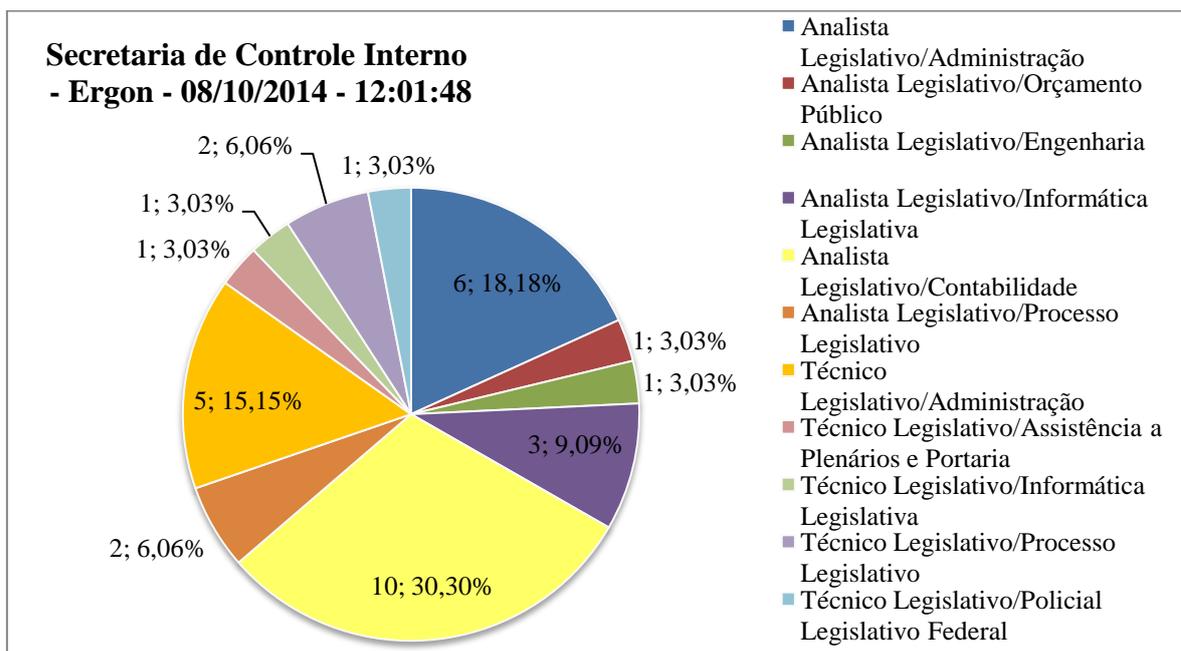
Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”

Não havia servidores efetivos lotados na Secretaria de Controle Interno, o que é boa prática da Casa Legislativa.

O servidor que exerce funções de auditoria interna, de natureza fiscalizatória, precisa de condições mínimas de segurança, e necessita da certeza de que suas ações não o tornarão alvo de represálias ou perseguições. O instituto da estabilidade lhe dá a segurança de que não poderá ser retirado de sua função sem um processo administrativo adequado, conduzido segundo princípios de legalidade e moralidade, em que tenha condições de defesa. E, mesmo que seja demitido por decisão da Administração Pública, esse servidor poderá recorrer ao Poder Judiciário para requerer a sua reintegração ao cargo. É por isso, que, para preservar sua autonomia, a SCISF, considerado de Assessoramento Superior, não poderia estar hierarquicamente submetida à Diretoria-Geral.

São atributos necessários do auditor interno a objetividade e a imparcialidade, tal é a posição ratificada pelas “Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna” (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS, 2003). Dessa forma, não deve o auditor interno ser indicado por autoridades políticas que tenham poder de livremente exonerá-lo. Em tal situação, poder-se-ia gerar claro conflito de interesse que prejudicaria a atividade do auditor.

Gráfico 24 - Servidores Efetivos da Secretaria de Controle Interno



Fonte: elaborado pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Analisando-se a distribuição dos cargos efetivos da SECOM, verifica-se que o cargo/especialidade que reúne maior número de servidores é o de Analista Legislativo, Especialidade Contabilidade, com 30,30% do corpo funcional do órgão, seguido dos cargos de Analista e Técnico Legislativo, Especialidade Administração. Juntam-se, assim, servidores de cargos de atribuições mais genéricas com cargos de atribuições específicas.

6.4.4 Quadro Resumo

A seguir, apresenta-se quadro sobre a proporção de servidores efetivos e comissionados em cada órgão estudado e o tempo desde a data média de admissão dos servidores de carreira:

Tabela 19 - Quadro resumo

08/10/2014	Razão entre servidores efetivos e o total de servidores do órgão	Percentual dos servidores efetivos do Senado em exercício no órgão	Percentual dos servidores comissionados do Senado em exercício no órgão	Tempo desde a admissão dos servidores efetivos (média)
SF	0,492	---	---	18,32 anos
Gabinetes de Senadores e de Lideranças e Escritórios de Apoio	0,116	11,660%	86,298%	26,99 anos
SGM	0,868	13,478%	1,980%	13,85 anos
DGER	0,920	47,321%	3,991%	20,03 anos
CONLEG	0,986	6,755%	0,094%	11,02 anos
CONORF	1,000	1,754%	0,000%	11,55 anos
ADVOSF	0,907	1,267%	0,126%	12,3 anos
SECOM	0,963	9,224%	0,346%	10,55 anos
SCISF	1,000	1,072%	0,000%	11,71 anos

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

Abaixo, apresenta-se tabela com a remuneração média dos servidores comissionados do Senado Federal. É importante registrar que os valores são resultados de simulação que, por questões de simplificação, e para melhor representar a distribuição dos cargos em comissão em faixas retributivas, desconsidera a possibilidade de o servidor cedido de órgão externo para ocupar cargo em comissão no Senado faça opção por receber o vencimento do cargo efetivo que ocupa no órgão de origem.

Tabela 20 - Quadro resumo 2

08/10/2014	Remuneração média dos comissionados	Tempo desde a data média de admissão dos servidores comissionados
SF	R\$ 6.515,83	4,11 anos
Gabinetes de Senadores e de Lideranças e Escritórios de Apoio	R\$ 6.471,93	4,02 anos
SGM	R\$ 6.764,92	5,38 anos
DGER	R\$ 4.605,34	4,06 anos
CONLEG	R\$ 4.929,52	2,01 anos
CONORF	-----	-----
ADVOSF	R\$ 4.764,57	8,38 anos
SECOM	R\$ 7.440,61	4,81 anos
SCISF	-----	-----

Fonte: elaborada pelo autor, dados do “Portal da Transparência”.

6.5 O CONTROLE JUDICIAL SOBRE O PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS NO SENADO FEDERAL

O Senado já enfrentou e enfrenta problemas relacionados à criação e ao provimento de cargos comissionados. Citam-se os casos dos cargos comissionados criados para o Programa Interlegis pelo Ato da Comissão Diretora nº 38 de 2003; o caso que ficou conhecido como dos “Atos Secretos”; e o mais recente questionamento do Ministério Público Federal sobre o aumento de comissionados na Casa.

Discute-se, também, a tentativa da instituição de apresentar respostas para os órgãos fiscalizadores e a sociedade na forma de edição de atos normativos e ampliação da transparência quanto aos dados de Recursos Humanos.

6.5.1 Cargos comissionados temporários do Programa Interlegis

Um dos casos de gestão de cargos comissionados pelo Senado Federal que sofreu contestação judicial foi a criação de cargos de livre provimento temporários no Programa Interlegis.

Conforme informação retirada da página eletrônica institucional:

O Programa Interlegis – uma parceria entre o Senado, por meio do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento desde 1997 – é considerado o maior programa de modernização e integração do Legislativo em todo o mundo. Suas ações são dirigidas às Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, para a organização de seus processos, capacitação de parlamentares e servidores e implantação de tecnologia. Assim, promove maior transparência e interação do Poder Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal, com a sociedade.

O Interlegis foi desenvolvido com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que firmou contrato de prestação de serviços com o Senado, fornecendo funcionários para trabalhar em projetos de cooperação técnica.

O Ministério Público do Trabalho (MPT), no entanto, entendeu que a situação era irregular e, em 7 de junho de 2002, o Senado Federal assinou Termo de Conciliação com o MPT. Conforme entendimento do órgão, as atribuições exercidas pelos funcionários contratados pelo PNUD deveriam ser atribuídas a servidores selecionados por concurso público.

Parágrafo Primeiro. Nos projetos de cooperação técnica internacional implementados através de acordos internacionais, os quais ostentem funções de

caráter de permanência para sua execução, a contratação ou nomeação será por tempo indeterminado, devendo o cargo ou o emprego público ser provido por certame público, a teor do artigo 37, II, da Constituição.

O documento estabelecia um cronograma para a regularização gradual da situação dos servidores do Interlegis:

c. até 31 de julho de 2004 deverá ser efetivada a substituição total dos trabalhadores vinculados aos Organismos Internacionais por servidores públicos efetivos, sejam eles ocupantes de cargos ou empregos públicos, providos na forma do art. 37, II, da Constituição, consoante parágrafo primeiro da cláusula primeira.

Dessa forma, em dezembro de 2003, o contrato entre o Senado Federal e o PNUD se encerrou e não foi renovado. Em 24 de dezembro de 2003, foi publicado o Ato da Comissão Diretora nº 38, que criou cargos em comissão temporários para suprir a demanda de trabalho do Interlegis. A norma foi ratificada em 2005, pela Resolução nº 1 do Senado Federal.

ATC nº 38/2003. Art. 1º Ficam criados, no âmbito da Secretaria Especial de Informática –PRODASEN, cargos em comissão temporários de livre nomeação e exoneração para exclusivo atendimento das necessidades de pessoal do Programa Interlegis, vedado o aproveitamento dos nomeados em qualquer outra área ou atividades.

[...]

§3º Os cargos previstos no *caput* serão extintos quando da nomeação dos candidatos aprovados em concurso público para provimento de cargos efetivos destinados a suprir as demandas de recursos humanos do Programa Interlegis.

Assim, com o fim da vigência do contrato, pessoas que antes prestavam serviços ao Senado com mediação do PNUD passaram a trabalhar diretamente para o órgão legislativo, como ocupantes de cargos em comissão temporários.

O Ministério Público Federal iniciou o Inquérito Civil nº 1.16.000.000931/2005-13, questionando o procedimento de criação dos cargos – que seria de competência do Plenário do Senado Federal, por meio de Resolução – e a natureza das atribuições dos servidores comissionados – por não incluir atividades de direção, assessoramento e chefia. Argumentou-se, adicionalmente, que o meio adequado para provimento de cargos temporários na Administração Pública, quando cabível, seria a realização de procedimento seletivo simplificado, conforme a Lei nº 8.745, de 1993. Foi também motivo de reprimenda do MPF a movimentação de alguns servidores comissionados temporários do Programa Interlegis para outros órgãos do Senado, o que viola o próprio ATC nº 38/2003.

Quanto à carência de pessoal do Senado, assim se manifestou o MPF, no Inquérito Civil nº 1.16.000.000931/2005-13:

A inércia do Senado Federal ou de sua Mesa Diretora em providenciar a criação e o provimento dos cargos efetivos suficientes à demanda do serviço não pode, de maneira alguma, constituir justificativa para as contratações temporárias, para a

terceirização ilegal ou a transferência dos serviços de natureza técnica para cargos de provimento em comissão, como ocorre na circunstância sob exame. (p. 33)

Em 2009, foi iniciado Inquérito Civil nº 1.16.000.003315/2009-30, que investigava o desvio de função de servidores do Programa Interlegis, processo que culminou em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, com base na Lei nº 8.429, de 1992, por violação aos princípios da Administração Pública e prejuízo ao erário.

6.5.2 O caso dos “atos decretos”

Em 2009, a imprensa brasileira cobriu a descoberta dos chamados “atos secretos” do Senado Federal – decisões administrativas que surtiram efeitos na administração da Casa Legislativa, mas não receberam a devida publicidade. Entre as medidas estabelecidas pelos atos – totalizados em mais de seiscentos, e que remontavam a meados da década de 90 – há a criação de cargos de livre provimento, nomeação e exoneração de servidores comissionados.

Uma das medidas administrativas que não recebeu a publicidade devida foi a decisão da Comissão Diretora (Boletim Administrativo do Pessoal nº 3178, de 21 de fevereiro de 2005, Edição Suplementar), que criou centenas de cargos em comissão em Gabinetes Parlamentares.

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º - Os gabinetes parlamentares do Senado Federal passam a ter a respectiva lotação acrescida dos seguintes cargos em Comissão:

I) 01 (um) cargo de Assessor Técnico para os senadores;

II) 02 (dois) cargos de Assessor Técnico para os membros da Comissão e Mesa Diretora, as Lideranças, o Corregedor e os Presidentes de Comissões Permanentes;

III) 03 (três) cargos de Assessor Técnico para os membros suplentes da Comissão Diretora, o Presidente do Conselho de Ética, o Ouvidor-Geral do Senado e o titular da Procuradoria Parlamentar; e

IV) 01 (um) cargo de Secretário Especial de Imprensa, Símbolo FC-09, e 04 (quatro) cargos de Assessor de Imprensa, Símbolo FC-08, para a Presidência.

Parágrafo Único - Aplica-se aos cargos de que trata os incisos I, II e III deste artigo o preenchimento alternativo previsto no art. 5º da Resolução nº 63, de 1997.

Art. 2º - Para atender ao disposto nesta Decisão ficam extintos no quadro de pessoal do Senado Federal/SEEP os seguintes cargos vagos de Analista Legislativo (Nível III).

ESPECIALIDADE	Nº DECARGOS
Administração	39
Processo Industrial Gráfico	06
Redação e Revisão	40

Art. 3º - A Comissão Diretora submeterá à ratificação do Plenário as modificações introduzidas por esta Decisão.

Art. 4º - Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.

Há, também, o exemplo do Ato da Comissão Diretora nº 32 de 2006 (Boletim Administrativo do Pessoal nº 3631, de 20 de dezembro de 2006, Edição Suplementar nº 5),

que transformou catorze cargos de Assistente Parlamentar, AP 06, em cargos de Assistente Parlamentar, AP 01. Como base de comparação para a mudança remuneratória, deve-se considerar que o Auxiliar Parlamentar Júnior, APSF01, antigo AP06, conforme valores de 2014, recebe a remuneração total de R\$1.765,61 e que o Assistente Parlamentar Sênior, APSF08, antigo AP01, recebe remuneração de R\$ 13.508,81.

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º São transformados em cargo em comissão de Assistente Parlamentar, Símbolo AP-01, 14 (quatorze) cargos em comissão de Assistente Parlamentar, Símbolo AP-06, criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 08, de 31 de janeiro de 2003.

Art. 2º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Entrou, também, na lista de atos secretos o Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2003 (Boletim Administrativo do Pessoal nº 2688, de 31 de janeiro de 2003, Edição Suplementar nº 3), que criou 42 cargos em comissão de Assistente Parlamentar no órgão central de Coordenação e Execução (Diretoria-Geral).

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares, e, Considerando a necessidade de reduzir as despesas com a contratação de mão de obra, RESOLVE:

Art. 1º - A estrutura de pessoal do Órgão Central de Coordenação e Execução é acrescida de 42 (quarenta e dois) cargos em comissão de Assistente Parlamentar, Símbolo FC-6, com remuneração equivalente a 12,5 (doze e meio por cento) da fixada para o cargo em comissão de Secretário Parlamentar.

Art. 2º - Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Em junho de 2009, o MPF, por meio da Procuradoria da República no Distrito Federal – PRDF, se dispôs a investigar a situação. Conforme a Portaria 176 de 2009, foi aberto o Inquérito Civil nº 1.16.000.001865/2009-14. No mesmo mês, o MPF enviou ao Senado Federal recomendação, contendo medidas que visavam moralizar e tornar mais transparente a administração da Casa.

O documento alertava para a necessidade de publicação dos atos de admissão e exoneração de pessoal comissionado no Diário Oficial da União. Chama-se atenção, também, para a impropriedade do uso de Ato da Comissão Diretora para dispor sobre a criação, extinção e transformação (que inclui fracionamento) de cargos em comissão da Casa Legislativa – prática que afronta a Constituição Federal, tendo em vista ser o Plenário, e não a Comissão Diretora, o órgão detentor da competência para dispor sobre a estrutura orgânica e de pessoal do Senado.

CF/1988. Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Segue, abaixo, trecho de recomendação da PRDF ao Senado Federal:

I. PARA SANAR AS DIVERSAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO PROCEDIMENTO ADOTADO QUANTO À PUBLICIDADE DOS ATOS DA CASA:

I.1. Seja determinado **de imediato** à Diretoria-Geral do Senado a observância da regra de publicidade ampla para todos os atos elencados na Portaria 310/2002 da Imprensa Nacional;

I.2. Seja observado por essa Casa as disposições constitucionais que impõe seja a decisão quanto à criação, transformação (desmembramento) e extinção de cargos emanada exclusivamente do Senado e não de sua Comissão Diretora ou de seu Presidente ou de seus membros;

I.3. Seja observado por essa Casa para a criação e transformação de cargos em sua estrutura se há prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme preceitua o art. 169 da C.F.;

I.4. Seja a Secretaria de Recursos Humanos e os órgãos equivalentes no PRODASEN e na Gráfica instruídos a, **antes de implementar qualquer ato que tenha como objeto qualquer das providências descritas na Portaria 310/2002**, observar impreterivelmente se no processo consta cópia da publicação do ato no Diário do Senado Federal ou no DOU, sem o quê o ato não poderá ser implementado, tal qual já é feito em relação à pensão e aposentadoria;

I.5. Seja feito um levantamento de 1995 até a presente data de TODOS os Atos do Senado que tratam das matérias elencadas na Portaria 310/2002 da Imprensa Nacional, e não apenas daqueles atos que não foram publicados na INTRANET do Senado, a fim de identificar quais destes atos não foram publicados nem no Diário do Senado Federal nem no DOU;

I.6. Identificados os atos não publicados no Diário do Senado Federal nem no DOU, sejam estes declarados nulos ressalvando-se que os beneficiários dos atos de nomeação em cargos **não necessitarão restituir os valores recebidos, desde que o trabalho tenha sido de fato prestado, o que pode ser aferido por meio de análise da frequência, e não tenham agido de má-fé;**

I.7. No caso de ato de exoneração não publicado no Diário do Senado Federal nem no DOU, comprovado que o servidor de fato não exerceu atividade no período, seja bressalvado na decisão que decretar a nulidade do ato, também em homenagem ao princípio do enriquecimento ilícito, que não será devido ao servidor qualquer valor.

I.8. Sejam declarados nulos todos os atos que não demandam ampla divulgação, como é o caso de designações para compor Comissões, **que não tenham sido publicados, em até 30 dias após a data da assinatura do Ato, no Boletim Administrativo de Pessoal e DIVULGADO na INTRANET do Senado no mesmo prazo**, observando-se em relação aos beneficiários dos atos nulos a ressalva descrita no item I.6;

I.9. Seja feito um levantamento específico, no período de 1995 até o corrente ano, quanto dos atos que criaram, transformaram (ou desmembraram) ou extinguíram cargos, efetivos ou comissionados, com intuito de verificar se foi observado o instrumento legal adequado (Resolução), a divulgação no Diário do Senado Federal ou no DOU e os parâmetros orçamentários fixados no art. 169 da C.F.;

I.10. Identificados que atos não atenderam cumulativamente aos três requisitos descritos no item I.9, sejam declarados nulos todos os atos e, por consequência, sejam declarados inexistentes os cargos criados ou transformados, com o imediato retorno à situação existente antes da edição dos atos viciados, com as ressalvas já esclarecidas acima em relação aos beneficiários (**tópico I.6**);

I.11. Seja divulgada no novo Portal da Transparência do Senado a relação contendo: os nomes de todos os servidores da Casa; a natureza do vínculo mantido (efetivo ou comissionado); data de publicação do ato de nomeação no Diário do Senado Federal ou no DOU; nome do cargo no qual o servidor foi admitido; atribuição do cargo; se

possui FC; local aonde desempenha suas funções (**no caso dos servidores lotados nos escritórios dos senadores nos Estados, indicar o endereço do respectivo escritório**);

I.10. Isso sem prejuízo das recomendações formuladas pela Comissão Especial, notadamente em relação à fixação de prazo máximo entre a data do ato e a sua efetiva publicação no Diário do Senado Federal ou no DOU. (grifo no original)

São, também, pauta de reprimenda as debilidades da estrutura da Secretaria de Controle Interno, que, sem acesso ao sistema informatizado de Recursos Humanos e com déficit de pessoal, estava impossibilitada de exercer a contento o seu papel fiscalizatório. Conforme relato do MPF:

O quadro total de servidores lotados na Secretaria gira em torno de 23 servidores, dos quais apenas 7 têm nível superior. Esta é a estrutura disponibilizada hoje à SCINT para fazer auditoria em todos os órgãos do Senado, que só de servidores ativos tem mais de 6.000 e é responsável por uma folha de pagamento que ultrapassa os 2 bilhões de reais.

Com propósito comparativo, recorda-se que, conforme Relatório de Transparência de 8 de outubro de 2014, a Secretaria de Controle Interno contava com 33 servidores efetivos e que é certo que pelo menos 23 deles – ocupantes de cargo de Analista Legislativo – tinham nível superior. A situação, ainda distante da ideal, é melhor do que a encontrada em 2009.

O caso dos “atos secretos” revela a importância do fortalecimento da estrutura de Controle Interno do Senado Federal – o que implica, necessariamente, aporte de pessoal qualificado e isento.

6.5.3 O aumento do percentual de servidores comissionados

Após a cobertura da mídia sobre o aumento do número de comissionados no Senado, em 2013, o Ministério Público Federal encaminhou ao órgão legislativo uma indagação sobre a gestão de pessoal da Casa, devido à proporção entre servidores comissionados e efetivos, como parte das diligências do Inquérito Civil nº 1.16.000.002813/2013-41.

Embora o Senado tenha emitido respostas a veículos de comunicação que criticavam sua política de gestão de pessoal, as perguntas do MPF não foram respondidas pelo órgão legislativo.

Em julho de 2014, a PRDF divulgou manifestação na Ação Popular nº 43041-46.2014.4.01.3400. Critica-se a inércia do Senado Federal em relação aos questionamentos promovidos pelo MPF:

Cabe ressaltar que, nos autos do Inquérito Civil nº 1.16.000.002813/2013-41, que tem por finalidade investigar os mesmos fatos mencionados na presente ação popular, foram requisitadas, para a devida instrução do feito, informações referentes aos fatos aqui narrados ao Presidente do Senado Federal José Renan Vasconcelos Calheiros, por meio do Ofício nº 7.587/2013, datado de 14 de outubro de 2013. Embora passados mais de nove meses e reiterada a requisição por mais três vezes, por meio dos Ofícios nº 9.229/2013, de 19 de dezembro de 2013, nº 2.898/2014, de 11 de abril de 2014, e nº 3.825/2014, de 28 de maio de 2014, **o Presidente do Senado Federal não apresentou qualquer resposta ao Ministério Público Federal até o momento**, o que demonstra seu aparente desinteresse em regularizar a situação. (2014, p. 7, grifo nosso)

Questiona-se a existência de cargos em comissão com atribuições meramente administrativas. Conforme entendimento do MPF, os cargos em comissão de Auxiliar Parlamentar Júnior, Auxiliar Parlamentar Intermediário, Auxiliar Parlamentar Pleno, Auxiliar Parlamentar Sênior, Assistente Parlamentar Júnior, Assistente Parlamentar Intermediário e Motorista “praticam atos de mera execução e não atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como se vê do Anexo II do Ato da Comissão Diretora nº 14/2013, arts. 376 e 377, que estabelece as respectivas atividades”. (2014, p. 6)

Como o aumento da proporção de comissionados ocorreu em período durante o qual havia concurso público em vigência, sendo possível a nomeação de novos concursados, questiona-se por que não ocorre a nomeação de servidores classificados no certame, em substituição ao uso de servidores comissionados para executar tarefas rotineiras.

É certo que, não compete ao Judiciário determinar o momento da contratação dos servidores efetivos concursados. Contudo, é inegável que o Senado lança mão de comissionados para suprir a força de trabalho do órgão de natureza executiva/operacional e em número exacerbado, quando há servidores concursados no aguardo da nomeação, cargos vagos e orçamento capaz de suportar a contratação de servidores efetivos. (p. 24-25)

A manifestação do Ministério Público menciona, ainda, casos de alegado nepotismo no provimento de cargos comissionados do Senado Federal.

6.6 A OPINIÃO PÚBLICA E O SENADO FEDERAL

A administração da estrutura interna do Senado é tema constante de jornais e revistas de grande circulação, e não é negativo que assim seja, pois a vigilância popular é pressuposto de um sistema republicano.

A visibilidade do Senado decorre, em parte, de seu papel precípua na organização política brasileira. Além disso, a própria composição política do órgão atrai a atenção pública, já que ocupam as cadeiras do Senado ex-presidentes da República, ex-prefeitos de grandes cidades brasileiras, ex-governadores.

No caso do Senado, a participação da imprensa no controle social não pode ser desprezada. Desde o ano de 2013, quando o número de servidores comissionados do órgão superou o de efetivos, publicaram-se em páginas eletrônicas de notícia locais e nacionais reportagens sobre o quadro de pessoal da Casa Legislativa. As análises da imprensa rapidamente motivaram respostas da Assessoria de Imprensa.

Como exemplo, cita-se nota publicada no “Portal de Notícias do Senado”, elaborada em resposta a notícia veiculada pelo jornal “Correio Braziliense”.

Tendo em vista reportagem publicada pelo Correio Braziliense, em 03/06/2014, sob o título “Sem concurso domina vagas no Congresso”, a Assessoria de Imprensa do Senado Federal tem a esclarecer:

[...]

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2013, de 20 de fevereiro e do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, os cargos comissionados são ocupados por pessoas sem vínculo funcional com o Senado, são de livre nomeação e exoneração, e destinados ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento. Podem também ser ocupados por servidores inativos do próprio Senado. Como é usual no serviço público, o número de servidores comissionados é variável. Não houve aumento de vagas ou das cotas destinadas à remuneração de servidores comissionados. Os recursos financeiros são os mesmos e as nomeações são resultantes do fracionamento de cargos já existentes.

Matérias publicadas pelos jornais e revistas repercutem inclusive, no Plenário da Casa, ao serem discutidas pelos parlamentares, conforme demonstra discurso do Presidente do Senado Federal, em 7 de novembro de 2013, mesmo dia em que o “Estadão” publicou notícia sobre o número de cargos comissionados na Casa Legislativa, que havia se tornado maior do que o de efetivos.

Agora, respeitando o sagrado direito à crítica, não é possível comparar desiguais ou embaçar a realidade recorrendo a análises seletivas.

O Senado possui 2.991 servidores efetivos e 3.241 funcionários comissionados que, a despeito do que pretendem fazer crer, trabalham tanto quanto os demais.

O relevante, sob a égide da economicidade no serviço público, é o custo destes servidores. Permitam-me explicitar, já que a simples relação entre a quantidade de servidores efetivos ou comissionados, não guarda nenhuma relação com a economia que estamos implementando.

Os 2.991 servidores efetivos custaram entre janeiro e setembro R\$ 1,8 bilhão, 88% dos gastos. Já os 3.241 comissionados R\$ 258,3 milhões. Para os cofres Públicos, para o bolso daqueles que pagam impostos, o custo entre um e outro é sete vezes menor. Outra realidade: não houve aumento de gastos com comissionados. Houve redução, porque nós cortamos perto de 250 comissionados. E, só para lembrar, uma das medidas da Mesa Diretora foi limitar o desmembramento de cargos comissionados no máximo em 55 com a mesma verba. O limite anterior era de 75.

Dos 3.241 comissionados, 292 têm vínculo com a administração pública. Sem estes 292 servidores cedidos, que ocupam funções, o número de comissionados é, efetivamente, de 2.949 servidores, sendo, portanto inferior aos efetivos. Comparado a fevereiro de 2013, data da posse da Mesa diretora, foram reduzidos 231 cargos comissionados.

O Senado deve buscar diálogo com os meios de comunicação em massa e com a população. A organização administrativa da Casa Legislativa oferece bases para decisões que norteiam o país, e não deve ser vista como desperdício de recursos públicos. O órgão conta com infraestrutura de comunicação pública, da qual fazem parte a Secretaria de Comunicação Social e a Assessoria de Imprensa da Presidência, aos quais cabe não só dialogar com a mídia, mas estabelecer canais de comunicação diretos com o público externo, aproximando-o das atividades desenvolvidas pela Casa. Mesmo as atividades de visitação institucional podem ajudar a construir uma relação saudável de envolvimento do público com o órgão legislativo.

Por meio do fortalecimento do contato com o público, aumenta-se a transparência, o que incentiva o aprimoramento das práticas administrativas, em busca do cumprimento das normas legais, da profissionalização e capacitação dos serviços, da racionalização e da eficiência. Assim, aperfeiçoa-se a imagem institucional, já que possíveis desvios efetuados na gestão interna de uma Casa Legislativa maculam a reputação não só da organização administrativa, mas da instituição política à qual ela serve.

7 CONCLUSÃO

O Senado Federal cumpre papel essencial no Estado brasileiro, é um espaço de discussão, de construção da democracia. Passam pelo crivo da instituição decisões que afetam a formação de políticas públicas, a estabilidade econômica, o equilíbrio federativo. Os Senadores, no entanto, não agem sozinhos, senão assessorados por uma equipe de servidores que atuam, na prática, como consultores e assessores dos agentes políticos e do processo legislativo. A estruturação do corpo funcional do Senado é, assim, essencial para o andamento das decisões que afetam toda a Nação.

No Senado Federal trabalham servidores efetivos e comissionados. A nomeação para cargos comissionados encontra amparo no regime jurídico nacional e, quando bem usada, funciona como instrumento do regime democrático e atende a necessidades reais da Administração Pública. A livre nomeação para cargos públicos não deve ser entendida como sinônimo de apadrinhamento; no entanto, o mau uso do instituto no país tornou a sua imagem extremamente negativa aos olhos do público.

Os achados significativos do presente trabalho, quanto ao estudo do panorama geral de servidores do Senado, são os seguintes: há um vácuo geracional no quadro de pessoal efetivo; a reposição de servidores de carreira ocorre de forma irregular através do tempo; a maioria dos servidores comissionados ocupa cargos de menor remuneração e ainda há cargos em comissão cuja descrição inclui atividades rotineiras.

O vácuo geracional entre os servidores de carreira, com a aproximação da aposentadoria dos servidores admitidos na década de 80, é fruto de vários anos sem uma política adequada de planejamento de provimento de cargos efetivo, o que vem à tona agora. Não se pode responsabilizar exclusivamente a gestão atual do Senado pela perspectiva de diminuição dos cargos efetivos.

É responsabilidade da atual gestão, no entanto, tentar diminuir os reflexos de uma crise configurada pelo esvaziamento do quadro efetivo do Senado, por meio da promoção de uma política de concursos públicos e de nomeações regulares, o que dependeria, também, de um estudo da necessidade de pessoal dos setores da Casa Legislativa.

O equilíbrio de cargos comissionados e efetivos não pode ser alcançado senão pela gestão consciente das normas legais e previdente em relação às necessidades das estruturas das áreas meio e fim do órgão.

No entanto, não se pode considerar a nomeação de servidores chamados “apadrinhados”, sem capacitação ou inidôneos como únicas possibilidades de desvio de um regime de livre nomeação e exoneração. Devido às regras de estabilidade, a nomeação de pessoal efetivo caracteriza compromisso de longo prazo da Administração. O regime jurídico não dá ao servidor ocupante de cargo comissionado segurança quanto a sua posição. Assim, é preciso cuidar para que a Administração Pública não use cargos de livre provimento por preferência por servidores de vínculo precário, que, além de naturalmente mais sujeitos a influências políticas, façam jus a menos direitos, pois a fragilidade do vínculo entre servidor e Administração Pública tornada regra é prejudicial para a qualidade e a continuidade dos serviços públicos.

A atribuição de tarefas rotineiras, que devem ser desenvolvidas de forma permanente e com uniformidade, deve ser entregue a servidores com maior estabilidade, o que é benéfico para a continuidade dos serviços prestados pela Casa.

As principais conclusões do estudo quanto ao controle do provimento de cargos comissionados são as seguintes: o Senado conta com uma estrutura normativa que visa à regularidade do provimento de cargos em comissão – evitando o nepotismo e garantindo a idoneidade dos nomeados para cargos de livre provimento – e uma estrutura orgânica voltada ao cumprimento dessas regras; no Regulamento Orgânico do Senado, no entanto, ainda há cargos comissionados cujas descrições se limitam a tarefas operacionais e administrativas, o que contraria a Constituição e a boa prática administrativa.

Na moderna Gestão Pública, em que o maior bem das organizações é seu capital intelectual, os servidores públicos devem ser valorizados como autores e disseminadores de conhecimento institucional, e não serem vistos apenas como custos. Em longo prazo, o servidor de carreira, que tende a permanecer mais tempo na organização, ajuda a construir e disseminar seu patrimônio intelectual. A prática, presente no Senado, de fracionamento gradual dos cargos comissionados diminui sua atratividade, fator que pode ser determinante para o recrutamento de pessoal com maior nível de qualificação e para a diminuição da rotatividade.

Para que a nomeação de cargos em comissão não seja vista como alternativa ao cometimento de atividades a servidores efetivos, é necessária uma política de concursos públicos regulares. Em um cenário no qual os servidores efetivos são escassos, como no caso do Senado Federal, o gestor pode alocar atividades técnicas e operacionais a comissionados, no intuito de garantir a continuidade do serviço.

Apresentam-se, a seguir, as conclusões quanto ao perfil dos servidores do Senado, conforme os órgãos de lotação: os Órgãos de Assessoramento Superior, os Gabinetes de Senadores e de Lideranças e os Órgãos Superiores de Execução.

Os Órgãos de Assessoramento Superior do Senado, como a Secretaria de Comunicação Social, a Consultoria Legislativa, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e a Advocacia do Senado Federal, estão relativamente protegidos da escassez de servidores efetivos, pela realização dos concursos públicos lançados em 2008 e em 2011, que resultaram em altos índices de servidores de carreira com tempo de exercício relativamente baixo.

Os Gabinetes de Senadores e de Lideranças enfrentam situação de escassez de servidores efetivos, que são, no Senado, os que estão mais próximos da aposentadoria. Nesses órgãos, há largo predomínio de servidores comissionados, que se concentram em cargos de atribuições operacionais.

Na Diretoria-Geral, há predomínio de servidores efetivos; no entanto, o quadro de carreira necessita de renovação, e os servidores comissionados se concentram em cargos com atribuições operacionais, e têm, em médias, as remunerações mais baixas da Casa Legislativa.

Na Secretaria-Geral da Mesa, os servidores efetivos têm menor tempo de admissão do que na DGER e do que a média do Senado, mas o quadro de pessoal comissionado responde por parcela maior do quadro funcional do que na DGER e os servidores de livre nomeação ainda se concentram em cargos de atribuições operacionais – embora com maior remuneração do que na Diretoria-Geral.

Houve, com a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 12 de 2014, a iniciativa de prover a DGER e a SGM com mais cargos de nível SF02 (Assessor Legislativo) e SF01 (Secretário Legislativo), e de redução de cargos de menor nível remuneratório. Na prática, no entanto, se não houver medidas concretas para controle do fracionamento de cargos e para reposição de servidores efetivos, os cargos criados podem ser simplesmente usados para

fragmentação, sem que disso decorra qualquer mudança significativa na estrutura de pessoal comissionado desses órgãos.

O Ato da Comissão Diretora nº 15 de 2014, publicado 33 dias após o ATC nº 12/2014, aumentou as possibilidades de subdivisão dos cargos em comissão, indo de encontro à necessidade de maior restrição e controle do fracionamento dos cargos de livre provimento.

É claro, assim, que o Senado tem de evoluir no controle de criação e de provimento de cargos comissionados. Há de se verificar qual a natureza dos cargos ocupados por servidores comissionados no Senado, evitando-se a atribuição de tarefas rotineiras ou administrativas a servidores comissionados, conforme orientação jurisprudencial, visando o cumprimento dos princípios constitucionais.

É necessário, por fim, valorizar as medidas positivas de transparência adotadas pelo Senado, especialmente em relação aos dados sobre recursos humanos. Há, inclusive, de se reconhecer que o presente trabalho não poderia ter sido realizado da forma como foi, sem a existência do “Portal da Transparência e Controle Social”, que apresenta informações organizadas e constantemente atualizadas.

De forma geral, é possível afirmar que o estudo atingiu as expectativas, sendo capaz de diagnosticar as diferenças entre os corpos funcionais dos distintos órgãos de lotação, de apresentar os traços determinantes do quadro de pessoal do órgão, e de verificar as condições do controle da gestão de cargos comissionados.

Como sugestões para futuras pesquisas, cita-se a atualização do presente estudo, em um horizonte temporal de cinco anos, de forma a verificar como o Senado Federal responderá às futuras aposentadorias de servidores, quais os cargos efetivos e órgãos de lotação que receberão maior reposição. Seria proveitoso, também, verificar a evolução do quadro de pessoal na última década, conforme órgãos de lotação, o que não foi feito nesta pesquisa por limitações de tempo.

8 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21^a ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Consultoria Legislativa. Senado Federal. **Relatório Anual 2013**. 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/senado/documentos/institucional/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-anual-de-gestao-2013>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Imprensa Nacional. **Portaria nº 268, de outubro de 2005**. Disponível em: <<portal.in.gov.br/servicos/legislacao-de-publicacao/portaria-no-268.pdf>>

BRASIL. Imprensa Nacional. **Portaria nº 310, de 16 de dezembro de 2002**. Disponível em: <www.tse.jus.br/arquivos0tse-portaria-da-imprensa-nacional-310-2002>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BRASIL. Jornal do Senado. **Senado responde a 100% das demandas por informação**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/11/13/senado-responde-a-100-das-demandas-por-informacao>>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4717.htm>. Acesso em: 8 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7347.htm>. Acesso em: 8 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8078.htm>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 6 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Brasil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 6 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Direitos Difusos**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ2148E3F3ITEMID575E5C75D40F4448AC9123499DD55104PTBRIE.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Ação Civil Pública Nº 002/2012 – MB/PRDF/MF**. Disponível em: <http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/arquivos_noticias/aia-efraim-interlegis-tarjada.pdf> Acesso em: 9 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Inquérito Civil Público nº 1.16.000.000931/2005-13**. Disponível em: <http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/arquivos_noticias/arquivos-antigos-noticias/ACP_Interlegis.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Portaria nº 176/2009**. Disponível em: <http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/arquivos_noticias/arquivos-antigos-noticias/Portaria_Atos_Secretos_Senado.pdf> Acesso em 9 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **MPF/DF vai investigar atos secretos do Senado**. Disponível em: <<http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/16-06-2009-mpf-df-vai-investigar-atos-secretos-do-senado>>. Acesso em: 9 nov.2014

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Ofício nº 761/2009 – MPF/PRDF/AC**. Disponível em: <http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/arquivos_noticias/Recomendacao_Atos_Secretos.pdf> Acesso em: 9 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Manifestação Nº /2014-MPF/PRDF/4º Of. Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/arquivos_noticias/manifestacao-senado-comissionados.pdf> Acesso em: 9 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Recursos Humanos. **Declaração de Vínculo de Parentesco**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/comissionado/documento/DeclaracaoVinculoParentesco.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Nomeação para cargos comissionados no Senado vai seguir critérios da Ficha Limpa**. 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/08/13/nomeacao-para-cargos-comissionados-no-senado-vai-seguir-criterios-da-ficha-limpa/materia_view>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Senado chamou 519 aprovados no concurso de 2008**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/01/24/ultimo-concurso-do-senado-ofereceu-150-vagas-mas-519-foram>> Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Assessoria de Imprensa do Senado Federal. **Esclarecimento ao jornal Correio Braziliense a respeito da matéria sobre o número de comissionados da Casa**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/blog/2014/06/03/esclarecimento-ao-jornal-correio-braziliense-a-respeito-da-materia-sobre-o-numero-de-comissionados-da-casa>>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Candidatos Nomeados no Concurso de 2012**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/pdf/secrh/Candidatos_Nomeados_Concurso_2012.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal – texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 18 de 16 de fevereiro de 1998**. Disponível em; <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_16.02.1998/art_37_.shtm> Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Diretoria-Geral. **Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2012.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/orcfin/pdf/contas/RG2012_SF.pdf> Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Diretoria-Geral. **Relatório Administrativo 2011-2012.** 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/RelatorioAdministrativo20112012.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Discurso do Presidente Renan Calheiros.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/discurso/renan-calheiros/discurso-do-presidente-renan-calheiros>>. Acesso em 7 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Edital nº 1, de 22 de dezembro de 2011.** 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos/concursos/senado11/arq/Edital%2001%20-%20Consultor.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Edital nº 2, de 22 de dezembro de 2011.** 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos/concursos/senado11/arq/Edital%2002%20-%20Analista.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Edital nº 3, de 22 de dezembro de 2011.** 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos/concursos/senado11/arq/Edital%2003%20-%20T%C3%A9cnico.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Edital nº 4, de 22 de dezembro de 2011.** 2011. Disponível em <www.fgv.br/fgvprojetos/concursos/senado11/arq/Edital%2004%20-%20Policial.pdf> Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Estrutura Remuneratória.** 2014. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/pdf/secrh/EstruturaRemuneratoria.pdf>> Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Interlegis. **O que fazemos.** Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br/institucional/o-que-fazemos-1>> Acesso em: 18 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Plano de metas da Administração do Senado Federal.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/plano-de-metas>> Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Portal Transparência e Controle Social: Dados Abertos.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 8 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Controle Interno. **Relatório de Auditoria de Gestão nº 001/2014 - SCISF.** 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/orcfin/pdf/contas/RAG2013_SF.pdf>. Acesso em: 27 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Gestão da Informação e Documentação. **Relatório sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação no Senado Federal Maio 2013/Abril 2014.** 2014. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/ctcs/RelatorioAnual_20132014.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação. **Relatório Anual sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação no Senado Federal.** 2013. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/relatorios/Relatorio-LAI-Anual-2013.pdf/view>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Recursos Humanos. **Nomeação – Documentos – Comissionados**. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/comissionado/nomeacao_documentos.aspx>. Acesso em: 5 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Recursos Humanos. **Plano Estratégico 2008-2012**. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal91/Imagens/Planejamento_e_strategico/Folheto.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Tramitação – Projeto de Resolução do Senado nº 5, de 2012**. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=104556>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Tramitação – Projeto de Resolução do Senado nº 57 de 2014**. Disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119227> Acesso em 22 dez. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº 510150. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 mar. 2004. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=6024775&tipo=91&nreg=200801872713&SeqCgrmaSessao;=&CodOrgaoJgdr;=&dt=20091106&formato=HTML&salvar=false>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 547.80. Relator: Ministro Castro Meira. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 20 fev. 2006. Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Jurisprudencia_Improbidade/STJ - dano ao patrimônio público. Cumulação de pedid.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Debates e Aprovação da Súmula Vinculante n. 13.

Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, DF, n. 214, de 12 de novembro de 2008. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE_11.11.2008.pdf> Acesso em: 26 set. 2014.

BRASIL. Valéria Castanho. Agência Senado. **Novas normas de transparência e movimentação de pessoal passam a vigorar em maio**. 2011. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/04/29/novas-normas-de-transparencia-e-movimentacao-de-pessoal-passam-a-vigorar-em-maio>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em:

<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2014.

ELESBÃO, Mário. **Regimento Interno do Senado Federal Comentado**. Brasília: Elsevier, 2007.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

GOIÁS. **Lei nº 15.224**. Goiás, 2005. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/Leis_ordinarias/2005/Lei_15224.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEMOS, Leany; RANINCHESKI, Sonia. Carreiras Políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania na década de 90. *In*: LEMOS, Leany (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro, 2008. p. 87-120.

LÔBO SEGUNDO, Antônio Nilo Rayol. **Parâmetros para o controle Jurisdicional do Provedimento de Cargos em Comissão**. 2010. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ordem Jurídica Constitucional, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=190279>. Acesso em: 9 jul. 2014.

MALBIN, Michael J. **Unelected Representatives: Congressional staff and the Future of Representative Government**. New York: Basic Books, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Mauricio. Os "doutores" da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p.171-192, fev. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782012000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 jul. 2014

NEVES JÚNIOR, Aires Pereira. **Eficiência e a Aprendizagem Organizacional: O caso do Gabinete do Senado**. 2009. 155 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Legislativa, Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/14/browse?value=Neves+Júnior,+Aires+Pereira+das&type=author>>. Acesso em: 9 jul. 2014.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2006.

REZENDE, Renato Monteiro de. Concurso Público: Avanços e Retrocessos. *In*: DANTAS, Bruno *et al.* **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 2, p. 268-328.

SANTINONI, Flavia Vera, (Org.). **Manual para Apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso**. 1. Ed. Brasília: Senado Federal, 2013.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia Profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 1, p.5-28, jan./mar. 2009. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3306>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SENADO FEDERAL. Ata da Comissão Diretora nº 2. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.186, Seção II, de 17 de abril de 2013.

SENADO FEDERAL. Ata da Comissão Diretora nº 2. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.427, Seção II, de 20 de fevereiro de 2014.

SENADO FEDERAL. Ata da Comissão Diretora nº 9. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 4.976, de 17 de maio de 2012.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 3. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.165, Seção II, de 20 de fevereiro de 2013.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 7, de 27 de abril de 2005. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 3.222, de 28 de abril de 2005.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 7, de 20 de março de 2013. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.186, Seção II, de 21 de março de 2013.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 8, de 10 de junho de 2014. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, nº 5.508, Seção II, de 16 de junho de 2014, Edição n. 2.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 8, de 31 de janeiro de 2003. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, nº 2.688, suplementar-3, de 31 de janeiro de 2003, Edição Suplementar nº 3.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 11, de 20 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 117, Seção 2, de 20 de junho de 2011.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 12, de 8 de outubro de 2014. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.598, Seção 2, de 24 de outubro de 2014.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 14, de 22 de maio de 2013. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.233, Seção II, de 29 de maio de 2013.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 15, de 28 de junho de 2006. **Boletim Administrativo de Pessoal**. Brasília, DF, n. 3.511, suplementar-1, de 29 de junho de 2006.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 15, de 26 de novembro de 2014. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.623, Seção 2, de 26 de novembro de 2014.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 16, de 14 de novembro de 2012. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 196, de 1º de dezembro de 2012.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 16 de 20 de agosto de 2009. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**. Brasília, DF, n. 4.276, de 24 de agosto de 2009.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 32, de 11 de dezembro de 2002. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 2.665, de 13 de dezembro de 2002.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 32, de 20 de dezembro de 2006. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 3.631, de 20 de dezembro de 2006, Edição Suplementar nº 5.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 38, de 23 de dezembro de 2003. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 2908, de 24 de dezembro de 2003.

SENADO FEDERAL. Ato da Diretoria-Geral nº 18, de 19 de setembro de 2014. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.572, Seção 2, de 19 de setembro de 2014.

SENADO FEDERAL. Ato da Diretoria-Geral nº 3274, de 4 de outubro de 2010. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 4.557, de 4 de outubro de 2010.

SENADO FEDERAL. Ato do Diretor-Geral nº 330, de 25 de janeiro de 2011. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 4.636, de 31 de janeiro de 2011.

SENADO FEDERAL. Ato do Diretor-Geral nº 821, de 28 de abril de 2008. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 3.956, de 29 de abril de 2008.

SENADO FEDERAL. Ato do Presidente nº 5, de 28 de abril de 2011. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**. Brasília, DF, n. 4.712, de 29 de abril de 2011.

SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário nº 3, de 5 de setembro de 2013. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.308, Seção 2, de 6 de setembro de 2013.

SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário nº 9, de 19 de junho de 2002. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 2.561, de 19 de junho de 2002.

SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário nº 14, de 9 de outubro de 2014. **Boletim Administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, n. 5.587, Seção 2, de 10 de outubro de 2014.

SENADO FEDERAL. Ato do Presidente nº 77, de 23 de junho de 2005. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 3.261, de 24 de junho de 2005.

SENADO FEDERAL. Decisão da Comissão Diretora. **Boletim Administrativo do Pessoal**. Brasília, DF, n. 3178, de 21 de fevereiro de 2005, Edição Suplementar.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 61. **Diário Oficial da União**. n. 244, Seção 1, de 22 dez. 2010.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, de 1970**. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99774/RegInternoSF_Vol1_verificar.pdf?sequence=9>. Acesso em: 17 nov. 2014.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna**. 2003. Disponível em: <[http://www.iiabrasil.org.br/arquivos/Normas Internacionais Auditoria - Codigo de Etica.pdf](http://www.iiabrasil.org.br/arquivos/Normas%20Internacionais%20Auditoria%20-%20Codigo%20de%20Etica.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. Gerald R. Ford. Ford Library Museum. **President Gerald R. Ford's handwritten reflections, 1977 or 1978**. Disponível em: <<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0065/atth-unelected.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. White House. **Gerald R. Ford**. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/geraldford>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. White House. **Richard M. Nixon**. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/richardnixon>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

WEBER, Max. **Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1946.