

SENADO FEDERAL

# O SENADO NOS TRILHOS DA HISTÓRIA

Reforma Administrativa do Senado Federal  
Análise Crítica e Propostas Alternativas

PEDRO SIMON  
Senador

BRÁSÍLIA — DF



SENADO FEDERAL

Senador PEDRO SIMON

# **O SENADO NOS TRILHOS DA HISTÓRIA**

**Reforma Administrativa do Senado Federal  
Análise Crítica e Propostas Alternativas**

BRASÍLIA – DF



## ***SUMÁRIO***

	<b>Pág.</b>
Apresentação.....	5
1. A reforma administrativa necessária.....	9
2. Reforma administrativa do Senado Federal (Projeto de Resolução Nº 96, de 2009) – Análise Crítica e Propostas Alternativas .....	20
3. Anexos .....	101
3.1 O Documento da Fundação Getúlio Vargas ..	101
3.2 Síntese da Análise Crítica e das Propostas Alternativas (documento elaborado pelo Senador Jarbas Vasconcelos, Presidente da Subcomissão da Reforma Administrativa do Senado Federal)..	111
3.3 Roteiro-Síntese do discurso em plenário .....	117



## **APRESENTAÇÃO**

O Senado Federal viveu, em meados de 2009, uma das suas maiores crises. De repente, a imprensa estampou, em primeira página, que exatamente a Casa revisora das leis se regia por atos secretos, decisões de gaveta, nomeações às escuras, favores injustificados e violações normativas de toda ordem.

Descobriu-se, também, que a falta de transparência na administração do Senado era histórica. E não era só com o público, mas com os próprios senadores. Eu mesmo deixei passar ao largo muito do que ocorria nas vizinhanças do meu próprio gabinete. Fiz o “mea-culpa” e passei a tentar entender como, apesar da minha presença constante nos corredores e no Plenário, durante mais de três décadas, desconhecia que verdadeiros feudos se montavam na administração da Casa, para beneficiar funcionários e apadrinhados.

É evidente que tantos descabros administrativos não se viabilizariam sem o beneplácito das Administrações que se sucederam. Por ação ou por omissão.

Há muito tempo eu venho defendendo a tese de que tudo o que se passa nos bastidores do Senado tenha, necessariamente, que ser debatido e votado em Plenário, após a definição de agendas e do pleno conhecimento de todos os

senadores. Mais do que isso: do conhecimento da sociedade como um todo.

Durante os últimos meses, eu me debrucei sobre documentos, ouvi depoimentos e angariei elementos que, para mim, são cruciais para mudar, de vez, essa situação de calamidade administrativa que se instalou no Senado Federal.

O meu temor é que, com a panacéia da chamada “modernização administrativa”, ao contrário do que se procurou divulgar, de fato estariam sendo consolidados espaços que se descobriu necrosados pela má conduta. Infelizmente, o meu temor encontrou razões, como diria o poeta, até então desconhecidas pela própria razão.

Para dar corpo à tal “modernização”, contratou-se a Fundação Getúlio Vargas e, como que um vistoso “cartão de visitas”, procurou-se utilizar a credibilidade daquela instituição de ensino e pesquisa para, na minha opinião, passar à opinião pública a ideia de que nenhuma responsabilidade, ainda que por omissão, pode ser atribuída aos órgãos de gestão superior. Em suma, à instância política.

A própria FGV, ao se dar conta de que apenas emprestava a sua notoriedade e o seu prestígio ao trabalho, tratou de corrigir os rumos do discurso “modernizante” e “moralizador” da Direção do Senado, porque percebeu, de pronto, que as propostas que tomavam corpo nada tinham a ver com as suas orientações. Ao contrário, que não só consolidava espaços historicamente ocupados, motivo de tantas críticas, mas que, também, e pior, abria flancos para uma estrutura ainda mais pesada, onerosa e de necessidade duvidosa.

Esta publicação contém o registro completo das minhas observações, bem como propostas que, a meu ver, poderão,

de fato, corrigir esse verdadeiro descarrilamento do trem da história do Senado Federal. O documento principal, além de já constar dos anais da Casa, foi encaminhado à Subcomissão criada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, exatamente para apreciar o projeto de Resolução da Reforma Administrativa do Senado Federal.

Espero, agora, com esta mesma publicação, que a sociedade tome conhecimento dos fatos de tamanha gravidade e possa contribuir para que eles não se repitam. Eu tenho reiterado que as mudanças necessárias na política brasileira não virão de dentro para fora das instituições. Somente com a sociedade mobilizada e atuante se conseguirá extirpar do corpo institucional o câncer da corrupção e a sua verdadeira causa: a impunidade.

Exemplo mais recente da importância do papel da sociedade organizada foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, do chamado projeto “Ficha Limpa” para os candidatos a cargos eletivos, após assinaturas de quase quatro milhões de brasileiros, diretamente ou através da internet. O Senado Federal, que tão bem cumpriu o seu papel neste caso, não pode se valer, agora, do manto da omissão e do silêncio para acobertar desmandos que ainda não foram eliminados a contento. Ainda há tempo de corrigir os rumos do trem da história desta Casa de tamanha importância para a democracia brasileira. Da história do Brasil, portanto.

Senador *Pedro Simon*





## **1. A REFORMA ADMINISTRATIVA NECESSÁRIA**

No último dia 26 de maio, subi à Tribuna do Senado Federal para fazer o discurso que, a meu ver, era devedor ao país, depois de 32 anos de mandatos sucessivos.

O assunto vem de longe, portanto, mas é um tema do qual, de certa forma, todos nós, senadores, procuramos, sempre, fugir. Isso, em um momento realmente muito importante do Senado. Eu diria que demos um passo histórico no sentido da moralização da vida pública, com a aprovação do projeto “Ficha Limpa”, também uma luta de longo tempo. O mesmo Senado já tinha aprovado, há muito tempo, um projeto de minha autoria, mais duro que este, que ainda continua nas gavetas da Câmara.

Este projeto de agora veio acompanhado de quatro milhões de assinaturas, somadas as que apresentaram a proposta, mais as virtuais, pela Internet, que a Câmara conseguiu votar, e que o Senado também o fez. Não é o ideal, nós o mudaríamos muito. Mas, se o fizéssemos, ele teria que voltar à Câmara. Então, o aprovamos como veio daquela Casa.

Entretanto, essa vitória não pode fazer com que sejam esquecidos episódios recentes que jogaram o Senado nas primeiras páginas dos jornais e nas televisões do Brasil inteiro, e que demandaram uma profunda reflexão da nossa

parte, para que nada daquilo que tanto denegriu o Senado da República continue a acontecer, notadamente pela falta de transparência das sucessivas administrações que por ali passaram.

A falta de transparência dos atos administrativos do Senado não atingiu, e só isso já seria um grande pecado, a sociedade brasileira, que tem na Casa a sua representação política. Tais decisões eram desconhecidas pelos próprios senadores, eu, inclusive, que, embora tanto tempo de mandato, desconhecia muito do que se passava sob o manto do sigilo, dos atos secretos, das decisões de gaveta, das nomeações às escuras, dos favores injustificados, das violações normativas de toda ordem.

Quando tudo isso veio à tona, ante o susto de todos nós, os responsáveis pela superior condição administrativa da Casa, foi apresentada, como resposta ou como satisfação à opinião pública indignada, a necessidade de uma modernização das normas que regem os escalões burocráticos do Senado.

Com esse expediente, procurou-se passar ao público a ideia de que nenhuma responsabilidade, ainda que por omissão, pode ser atribuída aos órgãos de gestão superior – em suma, à instância política.

Nunca concordei com essa tese. Fiz até o mea-culpa. Não poderia passar ao largo de tantas mazelas por tanto tempo sem ao menos saber que elas aconteciam na vizinhança do meu gabinete. Faço o mea-culpa e acho que os 81 senadores têm de fazer o seu, nem que seja pela omissão.

Para dar ares de credibilidade a uma versão que mais pareceu ser escapista, foi convocada a Fundação Getúlio Vargas para realizar uma análise da situação e propor alternativas.

A mesma imprensa que colocou em público tantos desmandos também depositou a desconfiança de que tudo poderia não passar de mera cortina de fumaça para acobertar responsabilidades, para meramente dar uma satisfação ao grande público, e, por que não, para nós mesmos, senadores, que também estávamos estupefatos com esses mesmos desmandos administrativos.

Uma satisfação para nós todos.

A Fundação Getúlio Vargas, como qualquer empresa de consultoria privada contratada por direção superior, eximiu-se de um exame mais aprofundado das causas que ensejaram a implementação de um estado de absoluta ilegalidade nos assuntos pertinentes à Casa.

Quanto ao Senado, valeu-se da notoriedade e prestígio da Fundação contratada para, dizendo estar a acolher as sugestões técnicas da Fundação Getúlio Vargas, apresentar proposta que, por si, seria capaz de por fim a todos os desmandos.

Foi quando a Comissão de Constituição e Justiça constituiu uma subcomissão para analisar o assunto com mais profundidade. Não pareciam verossímeis, nem dotadas de objetividade e clareza, as propostas contidas num projeto de resolução apresentado pela Mesa.

Passou-se a averiguar, com maior profundidade, o que estava sendo proposto. Foram ouvidos diversos segmentos da Casa; buscaram-se justificativas capazes de corroborar o alegado na proposição. À medida que as avaliações caminhavam, tinha-se a nítida impressão de que havia um elo perdido em toda a versão apresentada. Firmava-se a convicção de que o texto submetido à Casa não passava de uma forma de convalidar o que já existe. Por mais absurdo que fosse, ia

aprofundar os desmandos, consolidar ainda mais os mesmos espaços, tão criticados pelo superdimensionamento e pela superposição de órgãos e funções.

Num dado momento, foi a própria Fundação Getúlio Vargas que veio a público dizer que a resolução em curso não era de sua responsabilidade, que foram os próprios escalões burocráticos que o formularam, com o manifesto intuito de preservar privilégios e posições. Pior ainda: para aumentá-los.

O resultado foi que uma administração manifestadamente hipertrofiada, que inclui inúmeras superposições, estava prestes, na verdade, a se consolidar mais ainda. Pior: com a chancela dos senadores. A Fundação Getúlio Vargas diz que, na verdade, a nova proposta aumenta o peso da estrutura do Senado, ao contrário do que se tinha propagado no início.

Alguns exemplos, embora singelos, são representativos. A Polícia Legislativa garante a segurança do Presidente do Senado no Brasil e no exterior, de senadores e servidores “em qualquer localidade do território nacional e no estrangeiro quando determinado pelo Presidente”, bem como “realizar busca, apreensão” e atividade de “inteligência”, “investigação” e “inquérito”.

Esse é o novo texto da responsabilidade da Polícia do Senado. Nem no tempo da ditadura havia algo parecido.

Quem vai dar as nossas carteiras, as carteiras dos senadores e funcionários, não é mais o serviço de pessoal da Casa. É a Polícia. Nós vamos ter uma carteira da Polícia do Senado. Criaram o Serviço de Inteligência, e nisso está abrangido o que se quer e o que se possa imaginar. Investigações e inquéritos.

Para isso, propõe uma estrutura de dar inveja a muitos Estados da Federação. Além de incluir atribuições que já estão sendo discutidas no próprio Supremo Tribunal Federal, sobre a atividade da Polícia do Senado.

No documento que fiz sobre a proposta, da análise que faço do que é e das mudanças que acho que devem ser, e que solicitei a transcrição nos anais do Senado, a impressão que se tem é que a Casa está prestes a enfrentar uma situação de beligerância! Sem limites! A amplitude e a especialidade das atribuições fariam inveja aos órgãos de segurança de qualquer superpotência ou ditadura do mundo inteiro.

Outro exemplo é o Departamento de Engenharia. Quando se lê as atribuições que o setor dá, quando se debruça para o que se propõe para esse Departamento, vê-se que não é a necessidade de serviço que determina o tamanho do órgão; é o órgão em si que vai passar a demandar a realização de obras para justificar o seu gigantismo. Na expectativa de fazer tantos anexos quanto necessários, é uma estrutura grandiosa, deixando as portas abertas para o que se achar necessário.

Pelo que conheço, o Senado não está planejando fazer grandes obras. Aliás, nem uma grande obra. Nem agora, nem no futuro próximo. Mas o que foi proposto é digno de uma empreiteira de grande vulto.

Há pouco tempo, eu propus que o Congresso tivesse uma capelinha ecumênica. O Parlamento tem tudo o que se pode imaginar numa verdadeira cidade. Não há nada de bom ou de ruim que uma cidade tenha, e que não se encontre dentro do Congresso. Mas, não tem uma capelinha ecumênica. Entrei com o meu ofício e veio a resposta: que eu tinha muita razão, que eu estava absolutamente correto e que, no próximo anexo, um andar inteiro seria reservado

para a capela. Imediatamente, encaminhei um ofício à Administração, dizendo que retirava o pedido. Não havia como se permitir que a capela pudesse contribuir na justificativa de mais um anexo.

Sobre a proposta do museu, outro exemplo, eu não sei se temos assim tamanho acervo para as atribuições de “receber, coletar, pesquisar, classificar, conservar, restaurar, guardar peças e documentos, divulgar o acervo, coordenar ações que envolvam o espaço à disposição e divulgar ações do museu”. Como tudo na proposta, é grandioso. A estrutura proposta para o nosso museu é digna do Museu da República.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado instituiu uma Subcomissão, da qual eu sou integrante, para analisar a proposta de Reforma Administrativa. Embora essa subcomissão tenha avançado, e muito, no caminho de um trabalho sério sobre o assunto, sob a presidência do Senador Jarbas Vasconcelos e relatoria do Senador Tasso Jereissati, creio ser um assunto que deva envolver toda a Casa.

Nesses mais de trinta anos que exerço um mandato como senador, a verdade é uma só: a Casa nunca sentou para debater a si própria. Foram muitos os seminários, muita tinta se gastou, mas muito do que foi feito não chegou ao conhecimento dos senadores, para a devida análise. Por exemplo, o Senado tem uma verdadeira universidade. A casa publica textos da mais alta qualidade. Mas, dia destes, com uma lista de publicações em mãos, indaguei do Senador Eduardo Suplicy, e de outros, sobre os respectivos autores. Quem eram, a que instituição pertenciam. Ninguém os conhecia. Ninguém sabia os critérios de seleção de autores e textos listados nas publicações do Senado.

O trabalho da Fundação Getúlio Vargas é muito importante, e eu também solicitei que fosse transcrito nos Anais do Senado, lá pelas tantas, diz o seguinte: “A pedido da direção do Senado, a Fundação Getúlio Vargas, juntamente com técnicos da Casa, analisa as considerações e sugestões de mudança, apresentadas pelo Conselho de Administração, e emite nota técnica, sugerindo e justificando alterações na proposta do Conselho. Esta foi a última ação da Fundação Getúlio Vargas”.

Diz, adiante, a Fundação Getúlio Vargas: “De posse do Relatório da Fundação Getúlio Vargas, a direção superior do Senado o enviou ao Conselho de Administração, que há quase 15 anos não se reunia, para análise, contextualização e eventual revisão. O Conselho de Administração apresentou um projeto substitutivo que desfigurava a Proposta da FGV e feria radicalmente a filosofia da reforma, definida a partir da orientação da Direção do Senado de reduzir a estrutura da Casa (...)”

Diz, ainda, a Fundação Getúlio Vargas: “Diante da discrepância entre os projetos da FGV e o do Conselho de Administração, a Direção do Senado indicou dois representantes, os servidores Dirceu Teixeira de Matos e Luciano de Souza Gomes, para que, juntamente com técnicos da FGV, fizessem as adaptações necessárias. Novo relatório final com as devidas mudanças foi enviado à Presidência do Senado, que, por sua vez, o encaminhou à Comissão Diretora e, conseqüentemente, aos senadores para análises e sugestões.

Depois disso, diversas manifestações localizadas e pontuais foram enviadas à FGV pelo Gabinete da Presidência, em caráter informal, propondo modificações no anteprojeto de Regulamento Administrativo. Todas essas manifestações,



cuja maioria também desfigurava o projeto da FGV, mereceram exame sistemático por parte da Equipe Técnica da Fundação”.

Segue a FGV: “No último dezembro, a FGV tomou conhecimento de que foi encaminhado para votação o Projeto de Resolução nº 96, de 2009, em que se resgatam muitas das sugestões ou alterações apresentadas anteriormente à Comissão Técnica Especial e ao Conselho de Administração, por servidores, órgãos específicos e mesmo Senadores, mas todas já amplamente analisadas e rejeitadas, algumas pela Comissão Técnica Especial do Senado e outras pela Equipe da FGV, durante o processo. Quanto ao Projeto de Resolução nº 96, de 2009, a Fundação Getúlio Vargas não foi convidada a conhecer ou opinar sobre o seu conteúdo”.

Ainda nas palavras da FGV. “A proposta que norteia o Projeto de Resolução nº 96, de 2009, propõe, entre outras alterações significativas, que:

- Fosse adotada de forma integral a proposta da Secretaria Geral da Mesa;
- Fosse adotada de forma integral a proposta da Chefia de Gabinete para o Gabinete da Presidência;
- Fosse adotada de forma integral a proposta da Secretaria Especial de Comunicação Social.

Muitas dessas propostas vão de encontro às diretrizes do projeto emergencial de mudança e não só deixam de promover a redução da estrutura, o que ensejou a contratação da Fundação Getúlio Vargas, como a amplia.

É importante alertar que o trabalho da Fundação Getúlio Vargas não focou prioritariamente os Gabinetes dos Sena-

dores. Foram feitas apenas algumas recomendações quanto à Chefia de Gabinete e ao número de servidores”.

A FGV faz algumas simulações: “Comparando a estrutura final proposta pela Fundação Getúlio Vargas com a apresentada no Projeto de Resolução nº 96, de 2009 [de que a Fundação não tomou conhecimento, não leu e não deu palpite e veio à votação da Casa], verifica-se que este [o Projeto de Resolução nº 96] propõe um aumento de 254 funções comissionadas.

Mesmo com relação à estrutura atual, o Projeto representa um aumento de 68 funções comissionadas nos órgãos representativos... Ou seja, após dez meses de um trabalho que tinha por objetivo reduzir as funções comissionadas, a proposta citada propõe um aumento de 14% em seu número original e um acréscimo de 158% em relação ao projeto da Fundação Getúlio Vargas. Isso sem considerar órgãos que não foram analisados pela Fundação Getúlio Vargas, como o Gabinete da Presidência e dos demais membros da Mesa, os Gabinetes Parlamentares e os Gabinetes das Lideranças”.

São os seguintes, segundo a Fundação Getúlio Vargas, os aumentos mais significativos apresentados no Projeto de Resolução nº 96, de 2009 em relação à Proposta da FGV:

- Na Secretaria-Geral da Mesa, aumento 115%;
- Na Secretaria-Geral de Administração, aumento de 88%;
- Na Secretaria de Comunicação Social, aumento de 46%.

As diferenças entre as diversas propostas e a situação atual são as seguintes:

– Diferenças entre Propostas e Situação Atual do Senado Federal: Situação Atual x Proposta FGV: A Fundação Getúlio em relação à Situação Atual propõe redução de 30% nas Funções Comissionadas.

– Situação Atual x PR nº 96/2009: O Projeto de Resolução nº 96 em relação à Situação Atual propõe aumento nas Funções Comissionadas de 14%.

– Proposta FGV x PR nº 96/2009: O Projeto de Resolução nº 96 em relação à Proposta da Fundação Getúlio Vargas propõe aumento de Funções Comissionadas em 59%.”

O importante é que necessitamos de uma reformulação administrativa do Senado feita com cautela, de forma progressiva, capaz de ajustar a estrutura às reais necessidades da Casa. A cautela se impõe para evitar o desmantelamento do efetivo necessário. Progressividade ao processo de reformulação a fim de que as decisões sejam tomadas, seletiva e setorialmente, com base em análises precisas das efetivas necessidades de serviço. É a necessidade de serviço que deve determinar o tamanho da estrutura, e não criar-se uma estrutura para buscar o serviço a fazer. Qualquer movimento no sentido de uma reformulação açodada levará o Senado a adotar um projeto de cunho corporativista e que só poderá contemplar setores localizados.

A formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem como a superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos no âmbito do Senado têm que ser da competência da Comissão Diretora, com a estrutura da composição da Mesa do Senado Federal.

Não há que ter delegação quanto à nossa responsabilidade, nem para diretor geral, nem para grupo de diretores, nem para grupo de funcionários.

É nossa, Senadores, a responsabilidade. Fomos nós os eleitos pela população para representá-la. Então, nós é que temos a delegação popular para determinar as necessidades da Casa. A estrutura passa a ser uma variável dependente de decisões da Mesa e do Plenário. É preciso, portanto, rever o inchaço de uma estrutura que dá ensejo a episódios como o que, vai e volta, ocupa as primeiras páginas dos jornais. Os fatos persistem, e isso denigre a Casa, exatamente neste momento em que aprovamos medidas que podem mudar os rumos da política brasileira. Não podemos deixar essa temática cair no esquecimento.

## **2. REFORMA ADMINISTRATIVA DO SENADO FEDERAL (PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 96, DE 2009) – ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTAS ALTERNATIVAS**

Qualquer análise séria que alguém se proponha a fazer do Projeto de Resolução nº 96, de 2009, do Senado Federal, alterando o Regulamento Administrativo da Câmara Alta, há de começar pelo devido exame das razões que levaram à apresentação da iniciativa.

Em princípio, tais razões deveriam constar da Justificação da proposta, assim como dos estudos preliminares. Não é o que se verifica.

O texto de apresentação da proposta, laconicamente, se limita a afirmar que ele “moderniza a gestão e dá mais transparência ao processo decisório”. Mas esta é uma afirmação graciosa porque não fundamentada nem justificada. Que critérios foram adotados para conceituar o que seja uma moderna gestão administrativa? Que instrumentos foram criados para assegurar maior transparência? Qual a análise procedida previamente sobre os aspectos que estariam a carecer de modernização? Se respostas existem a todas estas questões, elas não estão explicitadas.

A clareza das motivações é imprescindível à correta exegese de qualquer texto, mormente em se tratando de um diploma de tão ampla abrangência.

O que é deve ser meridiana e claramente exposto, sob pena de não estar justificado. E isto é de particular importância neste caso pois precisamos ter um consenso, pelo menos, no que tange ao ponto de partida.

Na verdade, são públicos e notórios os antecedentes.

Ninguém cogitava de reforma administrativa até a eclosão dos inúmeros e sucessivos escândalos envolvendo a administração da Casa. Logo após, surge a idéia de “modernização” como uma panacéia capaz de resolver todos os males.

Talvez o Senado estivesse e esteja a carecer de uma ampla e abrangente reestruturação, pois o vigente diploma data do início da década de 70 (setenta). Ao longo dos últimos 30 (trinta) anos limitou-se a Casa a introduzir alterações pontuais.

É inegável que a temática só veio à tona porque se julgou necessário dar uma resposta aos fatos amplamente divulgados que estavam a revelar um estado de absoluto descontrole administrativo.

De qualquer sorte, cabe indagar: será que a iniciativa formalizada contemplou o aspecto fundamental antes mencionado?

Certamente não. Vejamos as razões.

É dito na justificação à proposta ora sob nosso exame que ela resulta de um “*estudo técnico da Fundação Getúlio Vargas e incorpora sugestões da Casa*”, tendo sido “*acolhido propostas apresentadas pelos Senadores*”.

Mas, afinal, o que foi o texto original e quais foram as sugestões, de uns outros, incorporadas à redação ora sob o nosso exame? Quais as premissas assumidas? Qual o texto que serviu de base à iniciativa?

Certamente, os subscritores da proposta o sabem, ficando os demais representantes no campo da mera especulação.

E não se imagine ser este um aspecto acessório. Ele é de fundamental importância para compreender e analisar a iniciativa, já que os motivos que a ensejaram são de todos conhecidos, qual seja, a crise administrativa e política que se seguiu à revelação de um grande número de irregularidades que vinham sendo cometidas, estas, ao que tudo indica, desconhecidas de todos ou da maioria dos titulares de mandato.

Ter-se-á elaborado um texto partindo de premissas meramente teóricas? As sugestões da “Casa” tiveram origem nos próprios escalões administrativos superiores? Terá sido contemplada, como ponto nuclear, a necessidade de evitar futuros desmandos? Houve a preocupação de distinguir o que é atividade-fim de atividade-meio?

Outra afirmação não explicada é a que diz respeito à redução de trinta e nove para seis o número de “*diretorias de nível superior.*” Cabe indagar: haveriam diretorias cujas atribuições estariam a dispensar nível superior e, em sendo afirmativa a resposta, quantas seriam e a que fim estariam destinadas? Ou terá havido apenas uma redução nos cargos de direção do mais alto escalão?

Não é a proposta acompanhada de quadro comparativo demonstrando o “*corte de 86%*” das diretorias, nem, tão pouco, onde seriam alocadas as respectivas atividades, assim

como não se evidencia, em números, como será alcançada a “*redução de 40% nas despesas comissionadas da administração e gabinetes parlamentares.*”

Apresenta-se como inovador a criação de um Conselho de Gestão, integrado pelos principais órgãos de direção e assessoramento superior, com a atribuição de formular e implementar políticas administrativas internas. Dá-se que o atual Regulamento já contempla a existência de um colegiado com atribuições análogas, a saber, o Conselho de Administração. Afirma-se ainda haver uma mudança em relação ao “*atual modelo de administração centralizada*”.

Terá sido a hierarquização considerada um mal em si? Houve a identificação de alguma causa estrutural do sistema responsável pelos problemas amplamente noticiados pela imprensa? Enfim, o que aconteceu é de ser debitado ao sistema vigente ou às pessoas titulares de altos cargos?

O cotejo entre a norma proposta e a vigente não autoriza a afirmação de estar-se a alterar a fórmula “*administrativa centralizada*” ora em vigor.

Tomando-se como primeiro exemplo o propalado “novo” Conselho de Gestão, cotejando-o com o “antigo” e vigente Conselho de Administração, vê-se que, ressalvadas algumas pequenas modificações redacionais e de composição, ambos são colegiados com as mesmas características e finalidades. Nem o texto atual, nem o sugerido, alteram a essência ou natureza da sua estrutura ou finalidade. Ambos são entes plurais com finalidades de consultoria e assessoramento no que tange à melhoria do funcionamento da Casa nos seus mais variados aspectos administrativos.



A hipertrofia burocrática, a superposição de competências, a ausência de mecanismos eficazes de controle preventivo são temas que o Projeto não enfrenta inovadoramente

A única exceção encontrável é a unificação de certos setores que hoje desempenham competências análogas e de forma segmentada. Especificamente, propõe-se a unificação de atividades-meio, hoje exercidas isoladamente na Gráfica e no Prodasen, integrando-as às correlatas na administração central. É preciso que se diga, entretanto, que, no momento em que tais órgãos deixaram de ser autônomos, sendo incorporados à administração central, desapareceu a justificativa para disporem de serviços contábeis, financeiros e operacionais isolados. A rigor, portanto, a providência deveria ter sido adotada quando os dois órgãos deixaram de ter as características acima descritas.

Em última análise, a exceção apontada serve para evidenciar o tipo de reformas pontuais procedidas ao longo de décadas, resultando num inchaço desmesurado da burocracia. Órgãos supervisionados foram incorporados à administração central mas foram preservadas as estruturas internas que não mais se justificavam. É bom que, pelo menos isto seja corrigido, mas é ruim que as demais superposições e super dimensionamentos não tenham sido, por igual, eliminados.

Em boa hora decidiu-se criar uma Subcomissão Temporária destinada a analisar a reforma administrativa proposta.

Estavam os parlamentares, em assunto tão sensível, colocados diante de uma situação constrangedora: ou bem aprovavam o “pacote” de normas que lhes era apresentado como exemplo de “modernização” administrativa, ou então o vetavam, correndo o risco de passar a idéia de serem contra o avanço e o progresso. Sequer havia a real possibilidade de

apresentar emendas ou alternativas fundamentadas pois o texto, como acima ressaltado, era, e continua sendo, obscuro quanto às suas análises prévias, pressupostos e fundamentos.

Como se vê, perfilhávamos um mar de incertezas, não somente quanto à efetiva origem do texto, mas, sobretudo, quanto às razões da sua presumida funcionalidade.

Foram as diligências e oitivas havidas no âmbito da Subcomissão que permitiram fosse lançada alguma luz sobre o tema.

Seria inócuo, neste texto, debruçarmo-nos sobre o exame de cada um dos depoimentos.

Merece especial atenção, entretanto, o revelado pelo representante da Fundação Getúlio Vargas – Sr. Bianor Scelza Cavalcanti. Isto porque, quando da eclosão dos escândalos, houve por bem a Presidência contratar uma consultoria externa para auxiliar, presumidamente, na avaliação do quadro administrativo, suas carências e necessidades, e propor o que necessário fosse.

Disse o referido Senhor, em seu depoimento, que diversos documentos foram produzidos ao longo da “cooperacão” estabelecida entre o Senado e a Fundação. Menciona, expressamente, os seguintes textos:

- *relatório preliminar da FGV;*
- *relatório da Comissão do Senado;*
- *relatório final da FGV;*
- *relatório do Conselho de Administração;*
- *nota técnica da FGV ao relatório do Conselho de Administração.*

Isto nos revela que o projeto que estamos a examinar passou por diversas fases, recebeu diversas formatações, teve várias concepções, não se sabendo, ao certo, qual minuta serviu de base à proposta sob exame. Tampouco se sabia sobre as controvérsias havidas, os pontos de vista conflitantes, as divergências subjacentes.

Mais adiante, afirma em seu depoimento, referindo-se à distância entre o inicialmente contratado e o efetivamente posto sob a forma de proposição:

*“..ele contém, mas não coincide, com o projeto efetivamente contratado, que foi tomado como uma primeira parte, uma primeira abordagem emergencial..”*

*“Parâmetros foram pensados, desenvolvidos pela Direção do Senado, que orientaram o desenvolvimento do projeto inicial da Fundação e a sua perspectiva em relação aos desdobramentos correspondentes a outras fases do mencionadas no protocolo”.*

.....

*“Dentre os parâmetros estabelecidos, ressalto em primeiro lugar, o que eu citei como muito importante, a consciência de uma ação de caráter emergencial, uma ação de caráter emergencial com ênfase na área administrativa, que envolvesse redução de custos, que envolvesse racionalização de determinados projetos e processos, a redução significativa do número de cargos de direção superior, a eliminação de estruturas adjetivas superdimensionadas ..... e uma redefinição da estrutura hierárquica e classificação da remuneração de cargos de direção com alteração dos símbolos correspondentes”*

Dois aspectos chamam a atenção. A reiterada referência ao caráter emergencial da proposta e a preocupação com a

proliferação de diretorias, cujo “*número jamais se chegou a uma exatidão*”.

Cabe a pergunta: Por que a formatação de uma proposta tão ampla era tão urgente? Nada é dito a respeito, embora as razões sejam notórias, dado os escândalos que se reproduziam, e ainda se reproduzem, na imprensa envolvendo a administração da Casa. Mas, de urgente, só havia a necessidade de reprimir o ilícito. A modernização em si carecia de celeridade.

A pergunta que fica é a seguinte: Se o propósito emergencial fosse o de coibir o ilícito, não seria de se esperar uma análise aprofundada das causas que a ensejaram? Seria razoável admitir que a mera “modernização” administrativa poria fim ao festival de abusos cometidos? Não seria de se esperar, também, em tais circunstâncias, uma proposta contundente no que diz respeito aos mecanismos de controle, fiscalização e sanção?

Aparentemente, nada disto foi cogitado ou, na melhor das hipóteses, não se quis falar a respeito.

O segundo aspecto a chamar a atenção diz respeito à ignorância quanto ao número de cargos em comissão, direção superior e funções gratificadas existentes. Será que este levantamento nunca foi feito? É difícil acreditar. Mais provável é que não se tenha desejado revelar oficialmente a real situação existente, sobretudo quando se sabe que posições foram criadas por atos não publicados ou divulgados a destempo.

Dois outros aspectos da fala do representante FGV merecem destaque e comentários.

Ressalta o Sr. Bianor Cavalcanti que

*“...os órgãos administrativos e os atos de gestão devem estar sob o estrito controle da Comissão Diretora, representativa do poder político da Casa.”*

Ora, isto é evidente, pois, afinal de contas, somos nós, em última análise, os responsáveis pelo que acontece ou deixa de acontecer na Câmara Alta.

Neste ponto, há que ser feita uma primeira observação conceitual no que tange à proposta de estrutura contida no capítulo I, do Título I da Parte II do projeto.

São considerados integrantes da estrutura administrativa (art. 2º) a Comissão Diretora assim como os órgãos de atividade tipicamente burocrática e, conseqüentemente, subordinados às decisões e comandos emanados do ente político.

Trata-se de um gravíssimo equívoco.

A Comissão Diretora é um órgão integrado por titulares de representação popular, eleitos pelos seus pares para o exercício mandatos na Mesa e na Comissão Diretora, aos quais se aplicam responsabilidades eminentemente políticas. Estas são de natureza completamente diversa daquelas aplicáveis aos órgãos administrativos porque nesta seara temos pessoas investidas em cargos públicos, de regra concursadas, sujeitas ao regime único dos servidores.

Como bem leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro, na sua festejada obra de direito administrativo

*“Agentes políticos, são os que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores.*

*A forma de investidura é a eleição, salvo para ministros e secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.”*

No mesmo sentido Dílson Abreu Dallari, reproduzindo a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello “in Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 10ª edição, 1998, pág. 151 e 152).

*“Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.*

*O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade”.*

Estas e outras lições doutrinárias da mesma índole foram incorporadas à jurisprudência pátria como se constata do teor do acórdão proferido na Apelação Cível nº 91.03.18522-2 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Versava o processo sobre alegada afronta ao princípio da isonomia na medida em que certas prerrogativas de membros de Poder não foram estendidas aos servidores em geral. A Corte, rejeitando a suposta existência de isonomia entre desiguais,

louvou-se na distinção feita por Celso Antônio Bandeira de Mello entre agentes políticos e agentes administrativos para fundamentar a sua decisão, verbis:

*“Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções decisórias e governamentais.”*

Por isto, não deve nem pode a Comissão Diretora ser conceituada como órgão integrante da “Estrutura Administrativa”.

As competências e a estrutura da Comissão Diretora precisam ser tratadas em capítulo próprio, introdutório, ficando os órgãos administrativos agrupados em capítulo subsequente, com as respectivas atribuições e responsabilidades funcionais enquadradas no regime geral dos servidores.

Definir a Comissão Diretora como “órgão administrativo”, embora de escalão superior, é equiparar a natureza do vínculo que seus titulares têm com o Estado (agentes políticos) ao dos servidores (agentes públicos ou da administração).

Tais considerações trazem à baila questão correlata: será que o projeto apresentado garante o efetivo e estrito controle por parte do órgão político?

É no mínimo duvidoso que assim seja. Primeiro porque tal sistema não é criado no corpo do diploma; segundo porque a justificação e os depoimentos passam ao largo do assunto,

salvo no tocante à criação de um Conselho de Gestão que, como visto, pouco inova.

Afirma, outrossim, o representante da Fundação Getúlio Vargas no tocante à fase final da produção do texto em exame:

*“A pedido da direção do Senado a FGV, juntamente com técnicos da Casa, analisa as considerações e sugestões de mudança, apresentadas pelo Conselho de Administração, e emite nota técnica sugerindo e justificando alterações na proposta do Conselho. Esta foi a última ação da FGV”.*

Em suma, ao que tudo indica, estamos a analisar um texto do Conselho de Administração, apenas formalmente adotado pela Comissão Diretora.

De todo o exposto, resulta mais uma indagação: Foram os Senadores ouvidos previamente sobre as suas prioridades, ideias e sugestões para a reformulação e aprimoramento administrativo da Casa? Quais seriam as suas propostas visando à melhoria do necessário suporte técnico e administrativo à atividade legislativa?

A resposta é simples: Não foram ouvidos nem tiveram participação efetiva na redação do texto final.

Mas, não é precisamente aos Senadores que é debitada a responsabilidade política, perante a opinião pública, pelos eventuais desmandos que ocorram na seara administrativa?

A resposta é não menos simples: SIM, ainda que não sejam partícipes, diretos ou indiretos, nas ações condenáveis.



Alonguei-me propositadamente nestas considerações iniciais na expectativa de sensibilizar os nobres pares para a necessidade de dedicarmos especial atenção ao presente Projeto de Resolução.

Se a Administração do Senado passar a ser um modelo de eficiência e moralidade, dir-se-á haveremos feito nada mais do que cumprir como o nosso dever; se, ao contrário, depararmos-nos com novos fatos escandalosos, dir-se-á termos participado de uma farsa para ludibriar a opinião pública.

Se assim é, não podemos navegar num mar de incertezas em relação a assunto tão sério e grave, como não podemos deixar de admitir que, no momento, as modificações que se impõem, em caráter emergencial, são as que proporcionem o maior grau de certeza quanto à preservação da moralidade administrativa.

Expostas as razões pelas quais julgo estar o texto carente das indispensáveis justificativas, quer quanto à efetiva autoria, quer quanto ao mérito, passo a deduzir os motivos que, a meu juízo, recomendam a adoção de estratégia específica e modelo alternativo para implementar as mudanças que o momento exige.

Os lamentáveis episódios, vindos a público no curso do curso ano passado, dando conta de um sem número de irregularidades sendo perpetradas ao longo do tempo no âmbito administrativo do Senado, causaram perplexidade geral.

A grande maioria dos Senadores jamais teve conhecimento prévio das ocorrências, sendo surpreendidos no momento da sua divulgação. Surge, a partir daí, a primeira questão. Como pode tal estado de coisas ter sido implantado e mantido durante tanto tempo sem que maioria dos

parlamentares, se não a totalidade, sequer tivesse a menor desconfiança a respeito?

O segundo ponto a ser enfatizado diz respeito ao fato de uma Casa que legisla para a nação, tendo como fim último promover o bem comum e velar pela eficácia dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 CF), ter convivido com tamanhas anomalias por tanto tempo.

Finalmente, cabe destacar o aspecto político. As consequências advindas para a credibilidade da instituição perante a opinião pública são gravíssimas. Somente a adoção de medidas realmente saneadoras e que coíbam a reiteração das condenáveis práticas pode restaurar a confiabilidade e a autoridade moral da Casa dos Estados. Não é apenas o Senado que teve a sua reputação abalada. É o Estado Democrático de Direito, é a representação política da nação, enfim, é a própria confiança que deve existir no seio da sociedade quando às instituições que expressam e exercitam a vontade popular.

A reformulação imediata, completa e abrangente do Regulamento Administrativo não me parece compatível com as exigências do momento.

Em primeiro lugar, porque não dispomos de uma análise aprofundada das causas e deficiências que ensejaram a perpetuação dos ilícitos. Em segundo lugar, porque tampouco dispomos de elementos e alternativas para a formatação de um projeto administrativo centrado na atividade fim da Casa. Em terceiro lugar, porque o único consenso existente é sobre a necessidade de inviabilizar o funcionamento irregular da burocracia, sendo esta a primeiríssima finalidade a ser alcançada.

Se estes pressupostos estão corretos, julgo que a estratégia apropriada seria a de implementar as mudanças de forma gradual e progressiva, enfrentado-se, no momento, primordialmente, a questão do controle e fiscalização, bem como a notória hipertrofia burocrática centrada nas atividades meio. O projeto não atende a nenhuma destas necessidades como adiante se verá.

Tomemos, a título exemplificativo e para melhor ilustrar qual seja a estratégia mais adequada, o que foi feito em relação às recentes reformas do Código de Processo Civil.

A sociedade clamava por uma justiça mais rápida e eficaz. Optou-se, como resposta ao justo clamor popular, pela introdução de reformas pontuais e sucessivas, ao invés de uma completa reformulação do estatuto processual, o que demandaria tempo e infindáveis debates teóricos. Nasceu, assim, o instituto da “antecipação da tutela jurisdicional” facultando à parte obter a satisfação do seu direito de forma liminar e quase imediata, desde que presentes certos pressupostos. Também assim veio à luz o instituto da “ação monitória” e a nova “execução por título extrajudicial”, ambos coibindo as infindáveis manobras protelatórias que o antigo regime permitia. O mesmo ocorreu no tocante à sistemática dos “recursos”.

Já no que diz respeito ao processo penal, onde se fez tramitar uma proposta de novo diploma, há anos se arrasta a reforma sem perspectiva de solução próxima. O mesmo fenômeno se deu relativamente à reforma do estatuto civil. Tão demorada e complexa foi a sua tramitação que foram necessárias diversas atualizações do texto do projeto de código civil quando ainda em tramitação.

Em suma: quando há urgência ou premência de solução legislativa, o melhor e mais aconselhável é optar pelas alterações pontuais.

Retornando ao caso sob exame, não é certo que a proposta enseje, ao menos, a propalada redução de custos, nem tão pouco a eficiência administrativa ou o seu efetivo controle pelo órgão político.

Curiosamente, por exemplo, o texto não aborda a questão das terceirizações. E é notório que elas existem no Senado em grandes proporções, podendo até o efetivo terceirizado suplantar o número de servidores ativos. Não há como se falar em racionalização administrativa, nem em redução de custos, sem levar em conta esta modalidade de prestação de serviço.

O “*Portal da Transparência do Senado*” acusa a contratação das seguintes empresas terceirizadoras de mão de obra:

*“Contratos de mão de obra: Senado Federal*

### **Relação de empresas contratadas pelo Senado Federal**

ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA

ÁGIL SERVIÇOS ESPECIAIS LTDA

ARAÚJO ABREU ENGENHARIA S/A

ATTO TELEINFORMÁTICA LTDA

A7 TELECOM LTDA.

BRASFORT ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.

CIVIL ENGENHARIA LTDA.

CONTROL TELEINFORMATICA LTDA.

DELTA ENGENHARIA INDUSTRIA E COMÉRCIO  
LTDA  
ENTHERM ENGENHARIA DE SISTEMAS TERMO-  
MECÂNICOS LTDA  
FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA.  
FIANÇA SERVIÇOS GERAIS LTDA  
INSTITUTO CULTURAL EDUCACIONAL E PRO-  
FISSIONALIZANTE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA  
DO BRASIL - ICEP  
PATRIMONIAL SEGURANÇA INTEGRADA LTDA  
PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA  
LTDA  
PROCLIMA ENGENHARIA LTDA  
SERVEGEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE  
OPERACIONAL LTDA  
STAND BY SERVIÇOS, COMÉRCIO E EMPREENDI-  
MENTOS LTDA  
SUBLIME - SERVIÇOS GERAIS LTDA

*Contratos de mão de obra: Prodasen (Processamento de Da-  
dos)*

### **Relação de empresas contratadas pelo Prodasen**

AVAL EMPRESA DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS  
LTDA  
BRAVA SEGURANÇA E VIGILANCIA PATRIMONIAL  
LTDA  
DELTA ENGENHARIA INDUSTRIA E COMÉRCIO  
LTDA  
G & P PROJETOS E SISTEMAS LTDA.

*Contratos de mão de obra: SEEP (Gráfica)*

## Relação de empresas contratadas pela SEEP

DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E OBRAS LTDA

INSTITUTO CULTURAL EDUCACIONAL E PROFIS-  
SIONALIZANTE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA  
DO BRASIL - ICEP

PATRIMONIAL SERVIÇOS ESPECIALIZADOS  
LTDA

STEEL & SERVIÇOS AUXILIARES LTDA

2AB ENGENHARIA & PROJETOS LTDA

Convenhamos que a existência de 29 (vinte e nove) empresas terceirizadas é um número deveras impressionante para as limitadas atribuições administrativas afetas à Casa.

Por alguma razão o “Portal da Transparência” não permite o acesso à página sobre a “Evolução dos gastos do Senado - 2001 a 2009”.

A resposta que o usuário externo obtém é a seguinte:

*“Abrir documento*

Seu perfil de segurança não inclui permissão para exibir o documento ou ele não existe. (Error: INF )”

Segundo informa ainda o “Portal da Transparência”, o Senado tem um total de 3.523 servidores efetivos e 2.939 comissionados, sendo muitos, ou a maioria destes últimos, integrantes dos próprios quadros permanentes tendo em vista as limitações regulamentares impostas ao recrutamento amplo, perfazendo um total de 6.426 cargos (entre efetivos e comissionados).

A este respeito é preciso esclarecer: a) o número de servidores efetivos investidos em cargos ou funções de confiança; b) o número de servidores sem vínculo efetivo ocupando cargos ou funções comissionadas e, finalmente: c) qual o número e categoria de servidores que fazem jus a gratificação pelo simples exercício do cargo.

O que não se consegue encontrar é a informação sobre o do número de pessoas executando tarefas por conta de empresas terceirizadas.

Há, sim, um quadro sobre a “*Evolução dos Gastos do Senado Federal para o Elemento de Despesa 37 – Locação de Mão de Obra*”, assim como um gráfico indicando em que categorias de atividades é empregada. Dito quadro, além de explicitar os montantes gastos, evidencia a proporção de aumento ou decréscimo de valores:

**“SENADO FEDERAL  
EVOLUÇÃO DOS GASTOS DO SENADO FEDERAL 2008 A 2010  
ELEMENTO DE DESPESA 37 - LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA  
Valores Liquidados por Beneficiário (ordem decrescente de valor no período) R\$ 1,00**

Favorecido	2008	2009/2008%	2009	2010/2009%	2010	2010/2008%
ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA	5.956.300	368,09%	27.880.868	-90,81%	2.562.667	-56,98%
						<b>2008 a</b>
<b>2010</b>						
						36.399.834
PLANSUL PLAN. CONS. LTDA.	4.769.058	352,98%	21.602.978	-89,74%	2.215.494	-53,54%
						<b>2008 a 2010</b>
						28.587.530
FIANÇA SERV GERAIS LTDA	10.905.509	4,58%	11.405.415	-83,64%	1.865.620	-82,89%
						<b>2008 a</b>
<b>2010</b>						
						24.176.543
PATRIM. SEG. INT. LTDA	-	.....	1.746.766	-17,81%	1.435.698	.....
						<b>2008 a 2010</b>
						3.182.464
FACILITY PART LTDA	-	.....	3.939.268	-73,54%	1.042.324	.....
						<b>2008 a 2010</b>
						4.981.593
STEEL SERV. AUX. LTDA	5.783.676	13,39%	6.558.105	-91,63%	548.606	-
90,51%						<b>2008 a 2010</b>
						12.890.387
AVAL EMP SER.ESP.LTDA	20.619.275	-26,08%	15.241.333	-96,86%	477.983	-
97,68%						<b>2008 a 2010</b>
						36.338.591
G&P PROJ. SIST. LTDA.	4.487.963	8,73%	4.879.602	-91,38%	420.713	-
90,63%						<b>2008 a 2010</b>
						9.788.278
SERVECEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA	2.618.322	54,85%	4.054.398	-91,37%	350.077	
86,63%						



BRAVA SEGURANCA E VIGILANCIA PATRIMONIAL LTDA.				1.512.000	-77,75%	336.449	
.....							
						<b>2008 a 2010</b>	
							1.848.449
HIGITERC HIG.TER.LTDA	169.000		1.052,28%	1.947.360	-91,45%	166.409	
1,53%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							2.282.769
AGIL SERV.ESP. LTDA	1.044.026		10,76%	1.156.380	-91,21%	101.677	
0,26%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							2.302.082
SUBLIME SER.GER.LTDA	422.599		44,22%	609.462	-83,74%	99.099	
76,55%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							1.131.161
PATRIMONIAL SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	451.233		0,00%	451.233	-83,33%	75.206	
83,33%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							977.672
A7 TELECOM LTDA	.....		.....	106.812	-53,28%	49.900	
.....							
						<b>2008 a 2010</b>	
							156.712
INST.CULT.ED. E PROF.	99.734		224,56%	323.694	-91,67%	26.974	
72,95%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							450.402
DIN.AD.SER.OBR. LTDA	328.882		-3,55%	317.222	-91,67%	26.435	
91,96%							
						<b>2008 a 2010</b>	
							672.539
<b>Total</b>	<b>125.037.536</b>		<b>0,08%</b>	<b>125.139.604</b>	<b>-90,57%</b>	<b>11.801.332</b>	<b>-90,56%</b>
						<b>2008 a 2010</b>	
							173.189.804

Fonte: SIAFI/SIDOR/SELOR

Arquivo: 1.3) Empresas que receberam pagamentos do Senado para locação de mão-de-obra. Data de atualização dos dados : 10/03/2010"

Verifica-se que, das dezoito empresas mencionadas, houve um decréscimo percentual de pagamentos, entre 2008 e 2010, superior a 90% (noventa por cento) em 5 (cinco) casos; superior a 80% (oitenta por cento) em 2 (dois) casos; superior a 70% (setenta por cento) em 2 (dois) casos; e superior a 50% (cinquenta por cento) em 2 casos.

Quando o período tomado para este fim é 2009/2010 os percentuais de redução se assemelham.

Paradoxalmente, entre 2008 e 2009, houve um significativo e sistemático aumento de despesas, em um caso específico chegando a superar 1.000% (mil por cento).

Ainda que se tenha elaborado o quadro acima tomando como referência os pagamentos efetuados neste ano (2010) até o mês de março, portanto, sendo impróprio para verificar a eventual redução de despesas incorridas, a simples constatação do havido entre 2008 e 2009 é o quanto basta para exigir ulteriores explicações.

Quando se sabe que a lei de licitações e contratos administrativos (nº 8666/93) só permite um acréscimo máximo de 25% (vinte e cinco por cento) nos valores originalmente contratados, somos forçados a admitir que tais revelações precisam ser, devida e pormenorizadamente, explicadas quanto às causas e fundamentação apresentadas, necessidades a serem atendidas, número de contratados disponibilizados e setores aos quais foram alocados.

É, por igual, imprescindível saber se todos os pagamentos feitos a título de contratação de mão de obra terceirizada foram computados nos limites aplicáveis para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal como despesa de pessoal.

Apresenta, a seguir, o “Portal da Transparência” a “Evolução dos Gastos do Senado Federal 2006 a 2010 por sub-elemento de despesa – elemento 37 – Locação de Mão de Obra”

RS 1,00 Sub-elemento Despesa	2006	2007	2008	2009	2010	%
<b>APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL</b>						
	75.967.307	81.928.169	95.639.614	94.949.731	7.318.397	
-90,37%						
<b>LIMPEZA E CONSERVACAO</b>						
	9.445.094	13.409.962	14.179.162	14.899.265	2.442.702	
-74,14%						
<b>VIGILANCIA OSTENSIVA</b>						
	5.013.898	11.420.283	12.763.853	12.077.493	1.772.147	
-64,66%						
<b>MANUTENCAO E CONSERVACAO DE BENS IMOVEIS</b>						
	968.287	808.605	1.044.026	1.156.380	101.677	
-89,50%						
<b>MANUTENCAO E CONSERVACAO DE BENS MOVEIS</b>						
	984.478	1.137.384	1.410.881	2.056.736	166.409	
-83,10%						
<b>Total</b>	<b>94.886.953</b>	<b>108.704.403</b>	<b>125.037.536</b>	<b>125.139.604</b>	<b>11.801.332</b>	<b>-87,56%</b>

1 Exceto refinanciamento da dívida pública federal

2 Valores LIQUIDADOS de 2001 a 2009

Fonte: SIAFI/SIDOR/SELOR

Arquivo: 1.3) Empresas que receberam pagamentos do Senado para locação de mão-de-obra. Data de atualização dos dados : 10/03/2010”

O quadro acima tem o mérito de possibilitar uma visão temporal mais ampla, ainda que contendo valores agregados por setor.

Constata-se que os gastos não param de se elevar. Partindo de um patamar pouco inferior a noventa e cinco milhões em 2006, é alcançada a impressionante cifra de cento e vinte cinco milhões em 2009.

Em quatro exercícios, a despesa aumentou mais do que trinta por cento em termos percentuais. Deveras impressionante!

Do impressionante passamos ao estarrecedor quando se vê que os dispêndios com “vigilância ostensiva” passaram de pouco mais de cinco milhões em 2006 para quase onze milhões e meio em 2007, chegando-se a astronômicos doze milhões e setecentos em 2008.

E isto na plena vigência da recente Resolução nº 59, de 2002, “*que dispõe sobre o Poder de Polícia do Senado Federal*”, cujas atribuições o presente Projeto pretende ampliar para prever, até mesmo, a existência de “*atiradores de elite*”, para não mencionar os serviços de inteligência que passarão a “*..obter e analisar conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes*”.

Sobre este último assunto voltaremos a discorrer mais adiante. No momento, o que importa ressaltar é o vulto e o exponencial crescimento das despesas com mão de obra terceirizada, sobretudo em áreas de atribuição típicas dos servidores efetivos, como é o caso da “segurança”, e do apoio “técnico, administrativo e operacional”, tendo este gasto evoluído de cerca de setenta e seis milhões em 2006 para cerca de noventa e cinco milhões em 2009.

E, em que pese os anunciados esforços desenvolvidos pela Primeira-Secretaria no sentido de reduzir a terceirização ao efetivamente necessário, constata-se a recente abertura de processo licitatório a fim de alocar mão de obra contratada aos serviços gráficos:

*“ Edital 057/2010 - Abertura 13/04/2010*

*Contratação de empresa para fornecimento de mão de obra de profissionais e auxiliares, destinada à execução de serviços nas áreas*

*de editoração eletrônica, pré-impressão, impressão ofsete, impressão tipográfica, acabamento, expedição e almoxarifado para a Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, às 09:30hs.”*

Mas será que entre efetivos e comissionados não há pessoal suficiente ao desempenho de tarefas que, afinal de contas, dizem respeito à própria atividade nuclear da gráfica?

Se desejamos, efetivamente, atualizar e modernizar a administração, inclusive com a alteração do plano de cargos e estabelecimento de níveis remuneratórios compatíveis, devemos começar pelas etapas iniciais, que são: a identificação setorial das atividades-fim e das atividades-meio indispensáveis, a definição da lotação ideal dos servidores, do número de chefias, comissões e coordenações e, finalmente, os serviços que podem ser terceirizados, em caráter eventual ou permanente.

É preciso deixar claro que a terceirização não pode ficar ao sabor das conveniências esporádicas nem servir de pretexto para contratações indiretas. Deve ela ser cuidadosamente planejada, justificada e implementada em obediência a estritos critérios normativos previamente estabelecidos. E, no caso do Senado, há de se admitir que muitos dos abusos e gastos desnecessários tiveram como origem a contratação de serviços externos.

Note-se existir uma normatividade vigente, à qual deve a futura Resolução se submeter, para tal fim.

No plano da lei, desde o final da década de 60, estabeleceu o Decreto-Lei nº 200:

*“Art. 10 - A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.*

§ 1º *A descentralização será posta em prática em três planos principais:*

.....

*c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.*

.....

§ 7º - *Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.”*

Esta norma, embora de atualidade controvertida, posto que é anterior à Constituição de 1988, foi a primeira a dispor sobre o assunto na época moderna, ainda que sob o rótulo de descentralização administrativa.

Foi com base nela que, em 7 de julho de 1997, o Presidente da República, com o Decreto nº 2.171, regulamentou o assunto.

Prevê o artigo 1º:

*“Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.*

§ 1º *As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomu-*

*nicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.”*

*§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”*

A prática da terceirização sempre ensejou desvios, daí ter o Poder Executivo sentido a necessidade de regulamentá-la para os serviços afetos ao Executivo.

Há que se ponderar que o balizamento normativo adotado decorre de reiterado entendimento jurisprudencial sobre a matéria, o qual levou em conta os estudos doutrinários e a exegese constitucional sobre o assunto.

Podemos citar, a título exemplificativo o consagrado na Súmula do T.S.T nº 331, publicada no DJU de 19, 20 e 21 de novembro de 2003 (substitutiva da Súmula nº 256):

*“I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3-1-1974).*

*II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).*

*III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-6-1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.*

*IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial” (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993).”*

É patente que a fonte inspiradora da regulamentação executiva foi a jurisprudência consagrada, por isto que pode e deve servir de base ao futuro texto a ser adotado no âmbito da Casa.

Verifica-se que, num primeiro momento, é preciso definir, atendendo às especificidades do Senado, quais são as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de sua competência legal, consideradas atividade-fim e, por isso mesmo, inerentes às categorias funcionais do quadro.

No plano da implementação são necessárias as seguintes cautelas, como se vê da regulamentação adotada no Executivo:

*“Art. 2º - A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:*

*I - justificativa da necessidade dos serviços;*

*II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;*

*III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.*



.....  
*Art. 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:*

*I - indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;*

*II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;*

*III - previsão de reembolso de salários pela contratante;*

*IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;*

*Art. 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.*

*Art. 7º Os órgãos e entidades contratantes divulgarão ou manterão em local visível e acessível ao público, listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços.”*

Às vedações expressas poderiam ser acrescentadas outras como a contratação indireta de parentes ou de empresas por eles tituladas, diretamente ou por interposta pessoa.

É surpreendente que o texto em curso de tramitação parlamentar, dizendo-se modernizador, não tenha contemplado estes aspectos, notadamente quando se sabe dos abusos havidos.

Apenas para fins de registro, mencionemos alguns dos abusos, em termos quantitativos ou qualitativos, constatados pela imprensa:

*“contratos para serviços de: a) estenotipia visando a prestação de serviços oriundos dos plenários das comissões permanentes, mistas, parlamentares de inquérito, especiais e externas; b) produção de legendas ocultas, closed caption e, on line c) vigilância e segurança patrimonial; contínuos e copeiros; limpeza e conservação; arquivo; e manutenção diversa.”*

Certamente, a lacuna normativa, neste aspecto, terá ensejado a terceirização de atividades inerentes à Casa, como é o caso do processamento das notas taquigráficas, e em outros casos o super-dimensionamento dos efetivos. O registro e a divulgação do que é dito no Plenário e nas Comissões constitui atividade ínsita aos serviços de qualquer parlamento. Não obstante, há notícias fundadas de haver sido esta atividade terceirizada, total ou parcialmente.

Mas, não é apenas para fins de determinar o passível de terceirização que se torna importante conceituar e delimitar, para o caso concreto, quais são as atividades inerentes aos servidores regidos pelo sistema único e integrantes das categorias funcionais da Casa, daquelas outras havidas como acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência específica da instituição legislativa.

Isto tem relevância, também, para a concepção e estruturação de um modelo administrativo adequado ao Senado.

Serviços diretamente vinculados à atividade fim são aqueles afetos à condução dos trabalhos parlamentares, quer no plenário, quer nas Comissões, ao assessoramento

e consultoria legislativa, à divulgação institucional das atividades, à representação judicial e extra-judicial da Casa e ao suporte de gabinete. Tudo o mais é atividade meio, que embora relevante e necessária, deve ser dimensionada parcimoniosamente a fim de evitar a desmesurada e galopante hipertrofia burocrática.

E, não menos importante, lembre-se, que as despesas com serviços terceirizados são computáveis como gastos de pessoal para fins dos limites permissíveis de dispêndios a este título pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 71 da Lei Complementar 101/2000).

A proposta em exame não traz inovações neste fundamental aspecto. Mantém a organização arcaica, gigantesca e com inacreditáveis desdobramentos dos escalões burocráticos, deixando, em contrapartida, de contemplar a fundamental distinção acima delineada.

É o que demonstraremos a seguir com exemplos extraídos do próprio texto da iniciativa.

No âmbito da “*Secretaria de Gestão de Pessoas*”, órgão subordinado à Secretaria Geral de Administração e tido, erroneamente, como de “*suporte à atividade legislativa e parlamentar*”, titulado por um Diretor integrante do “*Conselho de Gestão*”, há uma “*Coordenação*”, à qual se confere o status de cargo em comissão, para “*coordenar, e executar as atividades operacionais da administração de pessoal efetivo falecido e aposentado, ex-parlamentares falecidos, e pensionistas do Senado Federal.*” (art. 287).

Será que os falecidos, aposentados e pensionistas dão tanto trabalho a ponto de ser necessária a criação de uma Coordenação para o atendimento das suas necessidades?

Paralelamente a isto há, também, uma “*Coordenação de Pessoal Ativo*”(art.280) e outra “*Coordenação de Parlamentares e Pessoal Comissionado*”(art. 283).

Em suma, ativos, inativos, comissionados, pensionistas e até falecidos e ex-parlamentares teem, cada qual, à sua disposição, um serviço especializado. A idéia do Welfare State chega a limites inimagináveis quando se trata da estrutura administrativa do Senado.

Terá sido esta norma de autoria da FGV, do Conselho de Administração ou de algum outro partícipe não revelado do processo de elaboração do texto?

Hoje sabemos que sugestões deste tipo não partiram da FGV. É que a instituição fez chegar à Subcomissão, em 7 de abril de 2010, texto intitulado “*Considerações sobre o Projeto de Reestruturação do Senado Federal*”. Este documento, resumido em quadro explicativo, diz: “*Os Senadores recebem (em dezembro de 2009) o Projeto de Resolução nº 96, 2009, com proposta de Reestruturação do Senado Federal consubstanciada em Regulamento Administrativo.*” O citado projeto não manifesta as orientações de mudança apresentadas pela FGV em seu Relatório no final de agosto e na Nota Técnica de outubro.”

Mais adiante diz: “*...o Projeto de Resolução nº96, 2009, a FGV não foi convidada a conhecer ou opinar sobre seu conteúdo.*”

Em sequência, aduz:

“*Comparando a estrutura final proposta pela FGV com a apresentada no Projeto de Resolução nº96, de 2009, verifica-se que este propõe um aumento de 254 funções comissionadas. Mesmo com relação à estrutura atual o Projeto representa um aumento de 254 funções comissionadas.....ou seja, após dez meses de desenvolvimento de um trabalho que tinha por objetivo reduzir as funções comissionadas, a*

*proposta citada, propõe um aumento de 14% em seu número original e um acréscimo de 158% com relação ao projeto da FGV.”*

E remata concluindo que:

*“...os aumentos mais significativos apresentados no PR nº 96/2009 em relação à proposta da FGV” estão situados na “Secretaria-Geral da Mesa, aumento de 115%; Secretaria-Geral de Administração, aumento de 88%; Secretaria de Comunicação Social, aumento de 46%.”*

Excluída a responsabilidade da FGV por tamanhas impropriedades, só nos resta atribuí-las ao próprio Conselho de Administração, que parece ter conduzido o processo decisório. Se disto teve conhecimento a Mesa ou a Comissão Diretora é algo que tão somente pode ser revelado por seus membros.

Este aspecto, para os fins agora perseguidos, é de relevância secundária. Serve, entretanto, para deixar claro que a instituição contratada para o fim específico de subsidiar a formulação da proposta apresentada como modernizadora, garantidora de transparência e de redução de gastos com pessoal, é, por ela, repudiada.

Trata-se de mais uma evidência a recomendar seja o texto, na sua atual formatação, descartado.

Continuando na exemplificação dos absurdos contemplados no texto, constatamos, por um lado, a existência de um “Departamento de Gestão de Competências, Planejamento e Desenvolvimento” (art.299), a quem cabe “planejar, supervisionar e coordenar as ações de capacitação, desenvolvimento e valorização das pessoas, contribuindo para a excelência dos serviços prestados,.....e formulação do plano anual de desenvolvimento dos recursos humanos .....”, convivendo, por outro lado, com um órgão supervisio-

nado, denominado “Instituto Legislativo Brasileiro” (art.491), a quem cabe “conceber, desenvolver, operacionalizar e executar os projetos específicos para a implementação do Plano Anual de Treinamento e Desenvolvimento”.

No primeiro caso, temos um exemplo de absurdo desdobramento de funções de sorte a assegurar a titularidade de comissionamentos; no segundo caso, temos um exemplo de superposição de atribuições, provavelmente com o mesmo propósito.

Seria fastidioso enumerar todas as inconsistências desta natureza. O fato é que elas permeiam todo o Projeto, como no caso da Secretaria de Comunicação Social que mantém uma “Coordenação de Áudio e Rede” (art. 368) paralelamente a outra “Coordenação de Sistemas Eletrônicos e Digitais” (art. 376), ou, ainda, a Secretaria de Gestão de Pessoas que mantém um “Serviço de Qualidade de Vida” ao qual compete “planejar e executar ações que melhorem a qualidade de vida e promovam a reabilitação funcional do servidor, realizar pesquisa de clima e satisfação organizacional, ....subsidiar e promover encontros, fóruns, palestras e dinâmicas de grupo”e, pasmem, “...implementar ações de preparação para a aposentadoria”(art. 277 ).

Dispõe-se sobre um “Departamento de Engenharia” de com enormes proporções.

Diz o parágrafo único do art. 155 do Projeto ter o órgão a seguinte estrutura:

*“ I – Serviço de Apoio Administrativo:*

*II – Coordenação de Obras com as seguintes unidades:*

*a) Serviço de Execução e Fiscalização de Obras;*

b) *Serviço de Prevenção de Acidentes e Segurança do Trabalho;*

c) *Serviço de Manutenção;*

d) *Serviço de Marcenaria;*

*III – Coordenação de Projetos e Orçamentos, com as seguintes unidades:*

a) *Serviço de Projetos Arquitetônicos;*

b) *Serviço de Projetos de Instalações;*

c) *Serviço de Planilha Técnica;*

*IV – Coordenação de Manutenção Predial, com as seguintes unidades:*

a) *Serviço de Instalação e Manutenção de Elevadores e de Condicionadores de Ar;*

b) *Serviço de Instalações Elétricas e Geração de Energia;*

c) *Serviço de Instalação e Manutenção Hidráulica e Sanitária”.*

Deparamo-nos, neste caso com uma nítida inversão de propósitos. Ao invés de se estruturar o órgão em função das necessidades, cria-se uma estrutura colossal para, num segundo momento, justificar obras que, a rigor, seriam supérfluas. Em resumo, não é a necessidade do serviço que determina o tamanho do órgão. É o órgão em si que passa a demandar a realização de obras para justificar o seu gigantismo.

Acontece que o Senado não está cogitando de realizar obras de vulto, no presente ou futuro próximo. Por isto, no

momento, é dispensável pensar-se numa colossal estrutura para o setor.

O que não é supérfluo no Projeto tem índole repetitiva.

Agora sabemos a razão pela qual a FGV se sentiu no dever de emitir uma nota técnica sobre o projeto, embora não tenha, num primeiro momento, dado ampla divulgação ao texto.

Os trabalhos da Subcomissão, as dúvidas levantadas e as incongruências verificadas acabaram por levar à divulgação das razões da FGV, antes certamente limitadas aos escalões superiores.

Qualquer pessoa que examine este projeto de forma isenta e objetiva conclui estar diante de uma proposta elaborada por interessados em manter situações, não em inovar, modernizar e muito menos em dar eficiência ao serviço.

Argumenta-se que o texto reduz em 84% o número de diretorias de nível superior, mas omite-se que ele eleva substancialmente o quantitativo de funções comissionadas não enquadradas em tal categoria.

Até mesmo as atividades do “*Centro de Informação e Documentação*” ganham um infindável desdobramento de “serviços” (com correspondentes chefias), que vão desde um “*Serviço de Museu*”, ao qual cabe “*receber, coletar, pesquisar, classificar, conservar, restaurar e guardar peças e documentos...divulgar o acervo.... coordenar ações que envolvam espaços de exposições e divulgar ações do museu*” (art. 441), até um “*Serviço de Arquivo Histórico*” que, por sua vez, convive com um “*Serviço de Difusão de Acervo*” (art. 443, § único, item V, alíneas *a* e *b*, tudo isto em manifesta duplicidade e exacerbação de meios.



É uma estrutura digna de um Museu Nacional!

Os serviços de recepção em aeroportos, que são necessários e eficientes, certamente não são compatíveis com uma ampla estrutura a ponto de demandar a existência de uma “*Coordenação*”, esta desdobrada em dois “*Serviços*”, um especializado “no atendimento a parlamentares” e outro no “*desembarço alfandegário*”. A cada coordenação corresponde um cargo comissionado no exercício de chefia, assim como a cada “*Serviço*” corresponde, também, uma função gratificada pelas responsabilidades de comando.

Não há uma lógica, não há uma coerência, não se identifica a linha mestra de pensamento que tenha fundamentado a proposição, a não ser a subalterna intenção de preservar o “*status quo*”, agravando as distorções existentes.

A FGV, que presumivelmente fez um detalhado e aprofundado exame da situação reinante na Casa, nos informou, em depoimento perante esta Comissão:

*“O projeto de reestruturação, ele encontra no Senado uma estrutura organizacional que vai se caracterizar por um número de diretores, pela mídia divulgado, em março de 2009, de aproximadamente 181. Esse número é um número que jamais se chegou a uma exatidão, mas existia esse número e referente àquilo que seriam de diretores na estrutura do Senado. O número de cargos com status de diretores e identificados pela FGV com tal status é: 110. Esse conjunto envolvia 110 funções com status de diretoria e 622 funções comissionadas na estrutura.”*

Alardear, como faz a justificação, uma redução percentual de 84,6 % nas “*diretorias de nível superior*” quando sequer há uma certeza quanto ao número total de diretorias existentes é, no mínimo, uma temeridade.

E, ainda com relação a tais cargos, é preciso saber quais foram criados por ato da Comissão Diretora e quais resultaram de texto de Resolução. Sobre este assunto retornaremos mais adiante.

O projeto, precisamente por não ter partido de uma identificação segura do que sejam órgãos vinculados às atividades-fim dos demais afetos às atividades-meio, propõe a inclusão, na mesma espécie, denominada “Órgãos de Coordenação e Execução Superior”, tanto a “Secretaria-Geral da Mesa” como a “Secretaria-Geral de Administração” (art. 15). Ora, é evidente que as atribuições específicas da Secretaria-Geral da Mesa (entre as quais se insere o assessoramento direto e imediato ao trabalhos de plenário - art. 16) se identificam com a atividade fim da instituição, assim como não é menos evidente que as tarefas afetas à área administrativa (entre as quais se encontram os serviços de zeladoria e marcenaria – arts. 105 e 161) são tipicamente atividade-meio.

Trata-se de mais um exemplo de formatação administrativa que traduz a subjacente e óbvia preocupação nuclear de preservar posições e status e não a de dar racionalidade e funcionalidade à estrutura.

Mas não param por aí as inconsistências da proposta.

É dedicada toda uma seção aos “Órgãos de Direção e Assessoramento” (arts. 230 e seguintes), tidos como de “Suporte à Atividade Parlamentar e Legislativa”, neles sendo enquadradas atividades tão díspares como as “Consultorias Legislativas” (diretamente ligadas às atividades-fim), a “Secretaria de Gestão de Pessoas” (tipicamente atividade-meio) e, curiosamente, a “Polícia Legislativa”, (que não é meio nem fim, mas meramente ancilar).

De plano, vê-se também que o projeto pretende fazer coexistir duas estruturas com atividades correlatas e complementares, uma na “Coordenação Superior” (Secretaria-Geral de Administração) e outra na “Direção Superior” (Secretaria de Gestão de Pessoas). É um absurdo conceitual que talvez se explique pela preocupação em não concentrar atribuições, criando-se um sistema de “freios e contrapesos” dentro da própria administração.

Mas, uma reforma administrativa não pode ser pautada nem condicionada pelos eventuais desvios perpetrados no passado recente.

As irregularidades cometidas por titulares de cargos do mais alto escalão não devem ser a condicionante de uma reestruturação administrativa; o necessário é identificar, precisamente, os mecanismos utilizados para reformar-se a organização de molde a inviabilizar ou dificultar ao máximo a consumação de ilícitos.

Creio que, no interregno entre as alterações imediatas e a reforma definitiva, impõe-se estabelecer norma impondo que tudo o que afeta geração de despesas, criação de cargos ou funções, disciplina das terceirizações e assuntos correlatos deve ser submetido ao Plenário para prévia aprovação, assim como a ele deve ser encaminhado pormenorizado relatório mensal de gestão administrativo-financeira.

Outro tema a merecer destaque na proposta é o que se refere à “Polícia Legislativa”, que passa a ser uma “unidade administrativa com nível de Departamento, diretamente vinculada à Primeira Secretaria” cumprindo-lhe garantir a segurança do Presidente do Senado, “no Brasil e no exterior”, dos Senadores e servidores “em qualquer localidade do território nacional e no estrangeiro quando determinado pelo

Presidente”, bem como realizar “revista, busca e apreensão” e atividades de “inteligência”, “investigação” e “inquérito”.

O que surpreende é que, partindo da limitada competência prevista no art. 52, item XIII, da Constituição, se tenha chegado a um entendimento de que as atividades policiais do Senado cobrem, desde o policiamento ostensivo para garantir a segurança, até os serviços próprios de polícia judiciária, não só nas dependências da Casa, mas em todo o território nacional e, eventualmente, no estrangeiro.

Desta forma, as atribuições da “Polícia Legislativa” estender-se-iam, de forma ilimitada, nos campos espacial e material, desde que o interesse afetado ou o sujeito passivo do delito estivesse vinculado à instituição, neste último caso ainda que por força de vínculo meramente funcional.

Exemplo de órgão de segurança e informação com tão amplos poderes, internos e internacionais, talvez só seja encontrado nas agências de espionagem das superpotências, tão mal vistas pela opinião pública mundial.

O ponto de partida para chegar-se a tão esdrúxula conclusão é a seguinte previsão constitucional:

*“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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”*

Tomou-se o vocábulo “*polícia*” na acepção idiomática ordinária para concluir que o Senado deveria dispor de uma

corporação com poderes para *“fazer respeitar as leis, a ordem e a segurança e reprimir os delitos”*.

Esqueceram, entretanto, que, em direito, o poder de polícia tem contornos conceituais próprios e específicos.

O sistema jurídico-administrativo do estado moderno se assenta em dois pressupostos básicos: a) as prerrogativas de que dispõe o poder público para garantir o exercício das suas competências; e b) as limitações que lhe são impostas para garantia dos direitos fundamentais das pessoas.

Como bem assentado pelo professor Marçal Justen Filho (Curso de direito Administrativo 2006 – pg. 393):

*“O poder de polícia administrativa é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo princípios da legalidade e da proporcionalidade”*.

O poder de polícia não se confunde com a simplista e rudimentar idéia de manutenção da ordem e repressão ao crime.

Invocando a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão poder de polícia, no seu sentido amplo, se identifica com as *“medidas do estado que delineiam a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”*, podendo os atos serem emanados de quaisquer dos Poderes” (Curso de Direito Administrativo pg. 662 / 685). No seu sentido restrito, é a expressão relacionada *“unicamente com as intervenções, quer gerais ou abstratas (como os regulamentos) quer concretas e específicas (tais como as autorizações, licenças e injunções) do poder executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao*

desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais”.

Todos os órgãos da administração têm poder de polícia por ser este um atributo ínsito ao exercício da autoridade. A todos se reconhece o poder-dever de criar mecanismos de efetivação do interesse coletivo. Mas, poder de polícia administrativa não se confunde com o poder de polícia judiciária, nem com a atuação dos órgãos de segurança e repressão penal.

Ainda na precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“O que efetivamente aparta Polícia Administrativa da Polícia Judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se pré-ordena à responsabilidade dos violadores da ordem jurídica”.*

O ensinamento de Celso Ribeiro Bastos a respeito não é diferente:

*“Diferenciam-se, ainda, ambas as polícias pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa exaure-se nele mesmo. Dada uma injunção, ou emanada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos, não precisando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato futuro. A polícia judiciária busca seu assento em razões estranhas ao próprio ato que pratica. A perquirição de um dado acontecimento só se justifica pela intenção de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário. Desaparecida esta circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato”.*

Perfilhando o mesmo entendimento, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica:

*“.....o critério que deve ser adotado para fazer tal diferenciação é a vinculação existente entre a atividade realizada e o desempenho da função, ou seja, a linha de diferenciação está na ocorrência ou ao de ilícito penal, na qual quando o ilícito for puramente administrativo (seja preventivo ou repressivo), a polícia competente é a administrativa. Quando o ilícito atingir o âmbito penal, será a polícia judiciária que atuará”.*

Portanto, quando a Constituição assegura ao Senado competência privativa para dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia está se referindo, genericamente, ao poder de polícia ínsito à administração pública. E, no caso em tela, é razoável que este poder de polícia “interna corporis” encerre, tanto a parte administrativa, como a parte repressiva e de apuração de ilícito.

Por isto, não se questiona que a previsão constitucional faculte a instauração de inquérito relativo a crime cometido nas dependências da Casa, já tendo assentado o Supremo Tribunal Federal na Sumula 397 que estatui:

*“O poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em casos de crime cometido nas suas dependências, compreende, consoante o regimento, a prisão em flagrante e a realização do inquérito”*

O entendimento que nos parece ser razoável, à luz do texto constitucional, é que tal prerrogativa se limite às diligências e procedimentos que devam ser levados a termo no estrito âmbito da Casa.

O que não é lícito nem admissível, por outro lado, é pretender ampliar os poderes da “Polícia Legislativa do Senado Federal” para transformá-la em nova e autêntica polícia

judiciária, dotada de vasta corporação e meios de investigação próprios praticamente ilimitados.

De resto, isto ficou claro no acórdão da lavra da 2ª Seção do TRF da 1ª Região, sendo Relator o Desembargador Tourinho Neto, relativo ao julgamento do Mandado de Segurança nº 2006.01.00027250-1-DF, impetrado pela Mesa do Senado Federal para garantir a sua prerrogativa de apurar ilícito perpetrado nas suas dependências:

*“Ementa- Processo Penal. Inquéritos extrapoliciais. Senado Federal.*

*1- Os atos investigatórios destinados à apuração de crimes não são exclusivos da polícia judiciária.*

*2 – O Senado Federal tem atribuição constitucional para proceder à investigação de crimes ocorridos em suas dependências, instaurando inquérito.*

*3 – As medidas cautelares, a busca e apreensão, quebra de sigilos, autorizadas, evidentemente pelo juiz, deverão ser cumpridas pela Polícia Federal, por constituírem atividade de polícia judiciária.”*

Este entendimento é reiterado no julgamento do Mandado de Segurança nº 2008.01.00.040753-0 DF, tendo mérito análogo e autor idêntico:

*“Ementa- Mandado de Segurança. Art. 4º, parágrafo único do CPP. Súmula 397 do STF. Inquéritos extrapoliciais. Polícia Legislativa do Senado Federal. Procedimento investigatório interno.*

.....  
*II – O art. 4º § único do CPP, ao tratar do Inquérito Policial, atribui, também, à autoridade administrativa com função de polícia, a faculdade para apuração das infrações penais.*  
.....



*IV – Segurança concedida.”*

Uma coisa é entender que o poder de polícia administrativa encerra a faculdade de instauração de inquérito, inclusive pra fins penais; outra coisa é pretender, a este título e sob tal fundamento, transformar órgão da Casa em polícia judiciária autônoma, direta e exclusivamente subordinada ao Primeiro-Secretário, com a agravante do gigantismo da estrutura prevista.

Basta que se leia o disposto no art. 469 do Projeto para verificar que a “Polícia Legislativa” passará a praticar atos internos e externos:

*“Compete privativamente à Polícia Legislativa 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 a responsabilidade do Senado Federal, ou, excepcionalmente, em locais externos, quando em apoio às atividades da Corregedoria do Senado Federal ou de Comissões Parlamentares de Inquérito”*

A estrutura da Polícia Legislativa é decididamente superdimensionada para as limitadas atribuições que tem, revelando-o a simples leitura do parágrafo único do indigitado artigo:

*I – Serviço de Apoio Administrativo;*

*II- Serviço de Inteligência Policial;*

*III – Serviço de Logística e Controle Operacional;*

*IV – Serviço de Tecnologia e Projetos;*

*V – Serviço de Armaria*

*VI – Coordenação de Polícia Ostensiva, com as seguintes unidades:*

- a) *Serviço de Policiamento Diurno;*
- b) *Serviço de Credenciamento;*
- c) *Serviço de Operações Especiais;*
- d) *Serviço de Policiamento Noturno;*
- e) *Serviço de Policiamento Externo;*

VII – *Coordenação de Proteção a Autoridades, com as seguintes unidades:*

- f) *Serviço de Proteção Presidencial;*
- g) *Serviço de Proteção de Dignitários;*
- h) *Serviço de Policiamento de Plenários;*
- i) *Serviço de Policiamento de Comissões;*

VIII – *Coordenação de Polícia Judiciária, com as seguintes unidades:*

- j) *serviço cartorário;*
- k) *Serviço de Vigilância e Captura;*
- l) *Serviço de Investigações Criminais”*

É uma estrutura que, provavelmente, a maioria das polícias judiciárias dos Estados não dispõem para a cobertura de áreas infinitamente superiores àquele limitado espaço onde se deveria se restringir a atuação da Polícia do Senado.

Chama especial atenção as atribuições conferidas ao “serviço de inteligência”:

*“..obter e analisar conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes; manter intercâmbio*

*com os órgãos oficiais de informação e inteligência; desenvolver planos e ações de segurança orgânica com vistas a preservar a integridade de dados e informações e a incrementar a segurança da instituição; realizar a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; dar cumprimento às determinações do titular da Polícia Legislativa do Senado Federal e executar outras atividades correlatas.”*

Será que a atividade de obtenção de dados capazes de colocar em risco ou influenciar o processo decisório e a atividade legislativa restringir-se-á aos estritos limites dos próprios do Senado? É óbvio que não. Ou bem o serviço se destina a assegurar mais uma função comissionada, embora desprovida de atividade, ou então as diligências extrapolarão, em muito, a circunscrição da Casa.

E o que dizer da obtenção de conhecimentos que possam colocar em risco membros, servidores e visitantes? É, no mínimo, uma temeridade, criar-se um órgão com atribuições de bisbilhotagem e monitoramento da vida alheia.

Não tardará muito e far-se-á necessário criar um serviço interno para investigar a atuação dos investigadores, como de resto existe em todas as polícias do mundo.

Não menos curiosas são as atribuições afetas ao “Serviço de Operações Especiais”(art.478):

*“..realizar o gerenciamento de crises nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal ; controlar distúrbios e manifestações violentas que coloquem em risco o patrimônio público e as pessoas; aplicar alternativas táticas, como o emprego de negociadores, técnicas não-letais e invasão tática em tarefas que necessitem de especialização em operações especiais; desativar, recolher transportar e destruir artefatos bélicos, explosivos, incendiários, biológicos e químicos, segundo*

*normas específicas que regem a matéria; efetuar a inspeção em locais sob suspeita de bombas e sabotagens; coordenar, orientar, supervisionar, controlar, sistematizar e padronizar as atividades de competência dos Grupos de Operações Especiais; manter intercâmbio de informações sobre operações especiais com os órgãos de segurança pública e outras instituições governamentais; manter equipes de atiradores de elite para efetuar tarefas que necessitem de preparo específico, planejar e coordenar, em conjunto com o Serviço de Treinamento e Logística, programas continuados de capacitação e promover o processo seletivo interno; dar cumprimento às determinações do Coordenador de Polícia Ostensiva e executar outras tarefas correlatas”.*

A impressão que se tem é que o Senado está prestes a enfrentar uma situação de beligerância sem limites. A amplitude e a especialidade das atribuições acima enunciadas faria inveja aos órgãos de segurança de qualquer superpotência.

Não há como justificar tamanho absurdo pois, ou bem se trata de uma atividade que ficará restrita à previsão regimental, ou então o Senado estará fadado a implementar uma gigantesca estrutura de segurança.

A Polícia Legislativa não chega a ser uma inovação. Ela já existe há algum tempo e as suas atividades tem sido objeto de controvérsia judicial. Tanto é assim que a Mesa do Senado se viu compelida a ajuizar uma ação direta de constitucionalidade (ADC nº24) para ver declarada a compatibilidade das suas atribuições com o previsto na Lei Maior. O último despacho exarado pela Ministra Relatora nos autos da referida ação, em 17 de março de 2010, revela que a insistência em manter um órgão com tão amplos poderes acabou por colocar Mesa do Senado em linha de confronto a com entidade representativa dos quadros do Departamento de Polícia Federal:

*“A presente ação Declaratória de Constitucionalidade foi ajuizada pela Mesa do Senado Federal, com fundamento no artigo 103, inc. II, da Constituição Federal, e tem como objeto a Resolução n. 59, de 2002, que dispõe sobre o Poder de Polícia daquela Casa Parlamentar’.*

.....

*Em 10.12.2009, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF – requereu a sua admissão no feito, na qualidade de amica curiae (Petição n. 0141759/2009).*

*“Argumenta que “atua (...) na esfera administrativa e/ou judicial para amparo ou defesa da classe, preservando os direitos e as garantias individuais e coletivos; bem como prerrogativas, direitos e interesses dos Delegados de Polícia Federal, pugnando pela preservação e aprimoramento da Polícia Federal, como instituição permanente e independente, destinada, com exclusividade, a exercer funções de polícia judiciária da União (CF, art. 144, I e § 1º, I, II, III e IV)” (fls. 116).”*

.....

*Manifesta a relevância da questão debatida na presente ação declaratória de constitucionalidade sobre as atribuições exercidas pela categoria profissional representada. Tendo a associação-peticionária apresentado os documentos necessários para demonstrar essa representação, admito o ingresso da Peticionaria na presente Ação Declaratória de Constitucionalidade na qualidade de amica curiae.*

.....

*“Encaminhem-se os autos ao Procurador-Geral da República, para que se pronuncie no prazo do art. 19 da Lei n. 9.868/99.”*

E, a par de toda a celeuma instaurada, caberia indagar: quem faz a segurança dos próprios do Senado Federal?

É uma firma de segurança privada!

É de se ressaltar que a petição inicial, de resto em consonância com a posição doutrinária antes exposta, alega em defesa das competências do órgão:

Além disso, do ponto de vista espacial, a Polícia Legislativa não possui atribuição para a investigação de fatos que tenham lugar fora dos limites da Casa Legislativa, situação que não ocorre no caso das CPIs, que ficam tão somente limitadas por questões relacionadas à competência legislativa do órgão, como visto.”

Claro está que, a ser aprovada esta nova disciplina para a “Polícia Legislativa”, restará sem objeto a ação proposta já que o campo das suas atribuições é consideravelmente ampliado e não será idêntico o texto normativo cuja constitucionalidade se pretende ver declarada.

Ter-se-á a instauração de novo questionamento judicial, desta vez mais amplo e de sérias consequências. Mais amplo em virtude do desmesurado aumento das competências; de sérias consequências porque as querelas que inevitavelmente surgirão em torno da legalidade das apurações podem levar à prescrição da pena, em concreto ou em abstrato.

Parece oportuno registrar que, na citada ação, fundamenta-se a constitucionalidade do ato no princípio da separação dos poderes e na necessidade de resguardo da autonomia do Poder Legislativo. A atividade policial não é um fim do Parlamento, mas tão somente um meio para assegurar a sua independência:

*“Como já aduzido, a ratio que inspira e fundamenta a existência das Polícias Legislativas, no tocante às funções investigativas, não é propriamente determinada pela exclusivas nessa atribuição, mas tão*

*somente pela garantia de independência e autonomia do Poder Legislativo no desempenho de suas atribuições. Pera tanto, o limite que se deve ter presente, nesse particular, é aquele demarcado pelo espaço físico ocupado por esse Poder<sup>51</sup>, o qual é especialmente tutelado pela Constituição da República, tema que já foi devidamente abordado.*

*Diante disso, pode-se constatar que não há exclusividade da Polícia Legislativa na condução de atos investigativos atinentes a fatos havidos no interior do Senado Federal ou a Polícia Civil, por exemplo – instruem inquéritos policiais”*

Em suma, trata-se de uma questão de oportunidade e conveniência, nada impedindo, no dizer da transcrita peça vestibular da ação declaratória de constitucionalidade, que a Casa opte por valer-se dos órgãos de segurança existentes em outras searas governamentais, com considerável economia.

Se assim é, a decisão que nos cabe tomar, em sede estritamente política, é a seguinte: é justificável e aceitável que, a título de modernizar a Casa, entre outros absurdos, se crie um aparato de segurança com tamanha dimensão?

De minha parte a resposta é simples: NÃO.

A natureza megalômana da Proposta se evidencia por todos os lados. Ao invés de modernizarmos concentrando, pelo menos num primeiro momento, nas atividades-fim, cuida-se da perpetuação de um Programa denominado “Interlegis” a quem compete:

*“fomentar, assistir e apoiar, 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, aumentar a eficiência e a eficácia das administrações das administrações das*

*Casas Legislativas, promover a participação cidadã nos processos legislativos e a formação da chamada Comunidade Virtual do Legislativo” (art. 218).*

No momento em que o Senado passa por uma crise de grandes proporções devido ao descalabro administrativo implantado parece ser, no mínimo, contraditório que ele pretenda ser o centro propulsor da modernização dos legislativos. Mas, as incongruências não cessam por ai.

Vejamos o que diz a respeito do Interlegis o último relatório divulgado, via internet, da Secretaria de Controle Interno do Senado:

*“SUBSECRETARIA DE AUDITORIA CONTÁBIL*

*RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO Nº 001/2009/SSACON/SCINT/SF ATIVIDADE - 4898 - REDE DE INTEGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA – INTERLEGIS*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS - A LOA 2008 consignou a dotação inicial de R\$ 3.640.000,00, destinada às despesas necessárias ao funcionamento da Secretaria Especial do Interlegis, tais como serviço de publicação de atos no Diário Oficial da União, fornecimento de energia elétrica, água e coleta de esgotos sanitários, bem como serviços da rede de comunicação de dados, voz e videoconferência.*

*METAS PREVISTAS (UNIDADE) – A meta era a manutenção de uma rede, a própria rede INTERLEGIS.*

*RESULTADOS ALCANÇADOS – A execução da despesa alcançou a cifra de R\$ 3.181.640,52, correspondente a 87,40 % da dotação autorizada no exercício. No total da execução estão incluídos*



*os restos a pagar não processados no valor de R\$ 627.430,44. Assim, ao final do exercício, resultou uma economia orçamentária em R\$ 458.359,48.”*

E por que houve esta economia?

*AValiação CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO – Os recursos despendidos estão sendo utilizados na manutenção da Secretaria do INTERLEGIS, de acordo com os registros contábeis, entretanto, a estimativa de gastos resultou acima das efetivas necessidades, tendo em vista a economia orçamentária de R\$ 458.359,48.”*

Se isto não constasse de um relatório oficial de auditoria interna seria difícil de acreditar.

Em suma, monta-se um projeto grandioso, toma-se um vultoso empréstimo externo para financiá-lo, os recursos não são utilizados para a atividade fim, paga-se uma taxa de permanência bancária pelos recursos tomados e não utilizados, tudo para bancar atividades meramente burocráticas. É o que nos revela ainda o documento citado:

*“O projeto Interlegis é um programa de modernização do Legislativo brasileiro que visa à criação de uma comunidade virtual, integrada entre os poderes legislativos das três esferas de Governo, cuja viabilização foi projetada em U\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares), dos quais 50% provem de financiamento do BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, conforme contrato assinado em 27/07/1999 entre essa instituição e a República Federativa do Brasil, cujo órgão executor é a Secretaria Especial de Informática do Senado Federal – PRODASEN.*

*O projeto Interlegis é o primeiro grande programa de modernização e integração do Legislativo Brasileiro, em escala nacional.*

*Concebido pelo PRODASEN, vem sendo implementado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, objetivando garantir maior transparência e interação do Poder Legislativo com a sociedade civil, quer pela utilização de novas tecnologias de informação (internet, videoconferências, transmissão de dados), quer pela comunicação e troca de experiências entre as casas legislativas e os legisladores e de ambos com o público em geral.*

*Em 16/12/1999, foi firmado Documento de Programa PNUD/BRA/98/010 entre o PRODASEN, o PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO e a Agência Brasileira de Cooperação – ABC (extrato publicado no Diário Oficial da União em 30/12/1999), com vistas à viabilização da implementação do Programa INTERLEGIS.*

*A partir do referido pacto os recursos financiados pelo BID e a respectiva contrapartida, alocados no orçamento da unidade executora, o PRODASEN, foram integralmente transferidos ao PNUD e a execução realizada a partir de ordens expedidas pelo Diretor da Subsecretaria Especial do Programa Interlegis e pelo Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário do Senado, Diretor do Programa Interlegis.*

*Cumprir observar que sobre os valores transferidos ao PNUD foi debitado o valor de 3% a título de ressarcimento por custos operacionais, de acordo com cláusula do ajuste celebrado com o referido organismo internacional.”*

Desde 1999, portanto há dez anos, existe, no papel, um programa que só funciona para manter burocratas e estruturas administrativas, servindo de sorvedouro de despesas inúteis. Além de não realizar qualquer atividade relevante e de consumir recursos, o que é grave, constitui-se em fonte

de preocupação e trabalho para terceiros. É o que nos dá notícia o mesmo documento:

*“O principal objetivo do Projeto envolve a consolidação da Comunidade Virtual do Poder Legislativo, que consiste em:*

*- levar o Programa INTERLEGIS às Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais, equipando-as com infra-estrutura de informática;*

*- promover o desenvolvimento de pesquisa e produtos de tecnologia e informação para o Legislativo; e*

*- executar programas de treinamento, comunicação e disseminação de informação entre os participantes da comunidade.*

*Os recursos repassados ao PNUD não foram objeto de auditoria por parte desta Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, uma vez que, por força de protocolo celebrado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada à controladoria-Geral da União, esta última é a unidade da Administração Pública competente para realizar as auditorias dos referidos recursos, na condição de órgão de auditoria independente, auditorias estas que estão sendo realizadas anualmente.*

*Dessa forma, a Controladoria-Geral da União (Presidência da República), no exercício de sua competência, examinou as contas do Programa Comunidade Virtual do Poder Legislativo - INTERLEGIS BRA/98/10, referente ao exercício de 2008, cujas conclusões constam do Relatório nº 222.011, de 06/04/2009.*

*Os recursos destinados ao projeto, anteriormente alocados no orçamento da UG 02003 – Secretaria Especial de Informática, a partir do exercício de 2006, tendo em vista a criação da Secretaria Especial*

*do Interlegis, vinculada á Diretoria-Geral do Senado, passaram a compor o orçamento da UG 020001 – Senado Federal.*

*Os recursos financeiros executados por conta do programa de trabalho do INTERLEGIS, conforme levantamento efetuado no SLAFI, no período de 1999 a 2005, estão espelhados no quadro abaixo, observando que o valor de R\$ 84.623.025,36 foi transferido ao PNUD.”*

Talvez julgando que um programa “inativo” precisasse ser dinamizado, resolve a Administração incrementá-lo:

*“INTERLEGIS II - Com o propósito de fortalecer e ampliar a abrangência do Programa Interlegis, que foi financiado com recursos do Contrato de Empréstimo nº 1123/OC-BR (primeira etapa do Programa), foi firmado o Contrato de Empréstimo nº 1864/OC-BR, em dezembro de 2007, para o financiamento de 50% do Programa Multifase de Apoio ao Desenvolvimento do Legislativo Eletrônico no Brasil – INTERLEGIS II, no valor de US\$ 16.100,000.00 com a contrapartida nacional, no mesmo valor, perfazendo o total do projeto US\$ 32,200,000.00 (trinta e dois milhões e duzentos mil dólares).*

Cumprе esclarecer que os recursos da contrapartida de 2007, assim como ocorreu em 2006, não foram utilizados por falta de amparo contratual, tendo em vista que o contrato expirou em 28 de abril de 2006 e o novo contrato somente foi assinado no final de 2007 (Contrato de Empréstimo N<sup>o</sup> 1864/OC-BR).

Na Lei orçamentária de 2008, foram alocados recursos no orçamento do Senado Federal na Ação II29 – Interlegis II Implantação do Legislativo Eletrônico (e-legislativo) Brasília-DF, no montante de R\$ 8.820.000,00, na fonte de recursos 0148000153 – operações de créditos externas – em

moeda, valor que foi descentralizado. O referido valor foi empenhado e inscrito em Restos a Pagar em 22/12/2008 em nome do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, entretanto, que na data em que os valores foram empenhados e inscritos em restos a pagar em nome do PNUD – 22/12/2008 - as negociações para a intermediação do PNUD ainda estavam em andamento e, portanto, o Documento de Projeto (PRODOC) não tinha sido assinado ainda, o que caracteriza descumprimento do art. 63 da lei 4.320/64.”

*Outra impropriedade observada refere-se ao empenho do valor de R\$ 8.820.000,00 integralmente no elemento de 33803924 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica - PNUD, enquanto que na proposta do orçamento a ser executado somente em 2009, conforme anexo constante do PRODOC, fls. 144, verifica-se que os valores estão distribuídos nos seguintes linhas orçamentárias: de provisão para a Unidade Gestora 020060 – Secretaria Especial do Interlegis - SINTER, criada para a gestão do INTERLEGIS.”*

E não é apenas no plano estritamente de alocação de recursos e empenhos que as irregularidades proliferam:

*“OPERAÇÃO ESPECIAL 0284 – AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE FINANCIAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL EXTERNA.*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS - A ação em tela tem por finalidade o pagamento dos encargos decorrentes de empréstimo contratado pelo Senado Federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (contrato 1864/OC-BR), com vistas ao financiamento do Programa Interlegis II.*

*METAS PREVISTAS (UNIDADE) - Por se tratar de uma operação especial, o orçamento do Senado Federal não indicou qualquer meta física/produto a ser obtido decorrente dessa despesa.*

*RESULTADOS ALCANÇADOS – Nos créditos originais da LOA/2008 não foram alocados recursos para esta operação, entretanto, houve necessidade de proceder à abertura de crédito especial no valor de R\$ 75.000,00, uma vez que o referido contrato foi assinado em 11 de dezembro de 2007 e tem previsão de pagamento da comissão de permanência a partir da data em que os recursos são colocados à disposição do órgão executor. A execução orçamentária totalizou R\$ 75.000,00, correspondente ao pagamento da comissão de permanência prevista no contrato, no valor de R\$ 28.235,58, e à inscrição em Restos a Pagar não Processados, no valor de R\$ 46.764,42”*

Para não fazer nada, pelo menos no tocante à finalidade, abriu-se um crédito suplementar de R\$ 75.000,00. Qualquer pessoa ficaria curiosa em saber a avaliação dada a tamanho absurdo:

*“AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO – Cumpre observar que o pagamento de comissão decorre da não utilização dos recursos colocados pelo BID à disposição do órgão executor a partir da assinatura do contrato, destacando que até a presente data não houve qualquer execução dos projetos previstos no INTERLEGIS II utilizando os recursos do empréstimo assinado no final de 2007 (Contrato de Empréstimo Nº 1864/OC-BR), circunstância que continua gerando encargos a título de comissão de permanência, restando evidente a falta de eficiência do órgão executor em relação à implementação do projeto.”*

Os responsáveis pelo setor, entretanto, parecem entender estarem a cumprir com proficiência e utilidade as suas

atribuições. Revela-o a seguinte reportagem publicada na respectiva página eletrônica:

*“Senado treina nova turma de terceirizados no ILB*

*“Realizou-se, no último sábado (27/03), no Instituto Legislativo Brasileiro, mais uma etapa do treinamento de funcionários terceirizados, responsáveis pela manutenção predial de todas as instalações do Senado.*

*O treinamento objetiva capacitá-los a proceder corretamente com a coleta seletiva de lixo, que tem características próprias. O lixo é dividido em dois tipos de resíduos: lixo seco, ou seja, qualquer lixo que não contamine o papel, e lixo molhado (orgânico).*

*Atualmente o quadro de terceirizados é de 701 funcionários, sendo que 70% deles já passaram pelo treinamento. O curso é elaborado e ministrado pela equipe do Senado Verde. Aos sábados participam o pessoal de limpeza, e durante a semana é a vez das copeiras.”*

*Em suma: o Senado contrata empresa “especializada” em serviços de manutenção predial; como os seus empregados não possuem “especialização” suficiente, passa a ministrar cursos para a adequação dos serviços prestados àqueles que foram contratados; e, para este fim, recorre ao ILB que foi criado para “fomentar, assistir e apoiar, 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, aumentar a eficiência e a eficácia das administrações das administrações das Casas Legislativas, promover a participação cidadã nos processos legislativos e a formação da chamada Comunidade Virtual do Legislativo”.*

Os desatinos administrativos e a proliferação de unidades não cessam de se multiplicar. Há uma Universidade do Legislativo Brasileiro assim avaliada:

*“ATIVIDADE 2162 - FUNCIONAMENTO DA UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO - UNILEGIS*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS - Esta ação destinou-se à consignação de recursos com a finalidade de dar suporte às atividades da Universidade do Legislativo Brasileiro, cujo valor alocado de R\$ 500.000,00, com vistas ao oferecimento de cursos de graduação e pós-graduação, entretanto ao longo do exercício financeiro não foram utilizados recursos por conta desta ação.*

*METAS PREVISTAS (UNIDADE) - Não obstante constar da LOA programação física indicando a matrícula de 264 alunos para a realização de cursos e treinamentos, verificou-se ao final do exercício, conforme consta do Relatório de Gestão, o treinamento de 247 profissionais, entretanto, sem utilizar qualquer recurso desta ação, de vez que os treinamentos realizados foram custeados à conta da ação 4091 – Capacitação de Recursos Humanos.”*

Cria-se uma instituição educacional de nível superior, para formação em níveis de graduação e pós-graduação, que passa a ser utilizada para fins de “treinamento”!

Como os recursos do Programa não podem ser utilizados para fins diversos e a “Universidade do Legislativo” não dá conta de atuar como “Universidade”, passa ela a dedicar-se ao “treinamento” de pessoas, sendo usado para isto os fundos próprios de outra área, qual seja a de “recursos humanos”.

Aos destinos gerenciais soma-se a falta de controle.



Há setores que cuidam da participação do Senado em organismos internacionais. Este dado também nos é revelado pelo relatório de contas acima mencionado:

3.1.5.3) - 0681 – *GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS* – *trata-se de programa de trabalho destinado a abrigar recursos para dar suporte às despesas relativas à participação da Casa Legislativa em organismos de integração parlamentar internacionais, ao qual estão vinculadas as ações abaixo indicadas:*

*OPERAÇÃO ESPECIAL 0E58 - FÓRUM INTER-PARLAMENTAR DAS AMÉRICAS (FIPA)*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS - O Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA) é uma rede independente composta de legislaturas nacionais dos governos membros da Organização de Estados Americanos (OEA). Os membros do FIPA estão engajados, na promoção da participação parlamentar, no sistema interamericano e no incremento de diálogo interparlamentar sobre questões importantes para o hemisfério*

*AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO - não foi possível, por falta de elementos e informações objetivas, avaliar os resultados alcançados com o pagamento dessa anuidade à referida entidade.*

.....

*OPERAÇÃO ESPECIAL 0140 - CONTRIBUIÇÃO AO GRUPO BRASILEIRO DO PARLAMENTO LATINOAMERICANO*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS – Nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 1988, combinado com o Decreto nº 97.212, também de 1988, foi instituída a entidade que visa pro-*

*mover, harmonizar e canalizar ações com vistas à integração latino-americana, atuando como fórum de debates e de troca de experiências sobre a atividade parlamentar, divulgando a legislação e realizando estudos de compatibilidade dos países membros.*

*AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO - não foi possível, por falta de elementos e informações objetivas nos processos de prestação de contas, avaliar os resultados alcançados com essas reuniões e viagens.*

*Consta do termo de convênio assinado entre as partes que a prestação de contas deveria incluir o a “Relatório circunstanciado sobre a receita e a despesa, enfocando os objetivos e metas alcançados”, entretanto referido documento não foi apresentado.*

.....

*OPERAÇÃO ESPECIAL – 0166 CONTRIBUIÇÃO AO GRUPO BRASILEIRO DA ASSOCIAÇÃO INTER-PARLAMENTAR DE TURISMO.*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS - A LOA/2008 consignou dotação de R\$ 207.000,00 para o desenvolvimento das atividades do Grupo. Nenhum evento foi promovido no exercício. Os recursos recebidos foram utilizados para o pagamento da anuidade devida à Organização Mundial de Turismo, órgão pertencente à estrutura da Organização das Nações Unidas. A execução foi de R\$ 18.097,79, resultando um saldo orçamentário de R\$ 188.902,21. Conforme consta do Termo de Convênio nº 40/2006, assinado em 19/12/2006, o ajuste tem como objeto “proporcionar a CONVENIENTE, mediante contribuição corrente do SENADO, recursos para aplicação em despesas de custeio e subvenções necessárias a manter contatos pessoais entre seus membros e os dos demais Parlamentos, a fim de incentivar, numa ação comum, a colaboração de todos os países,*

*assim no sentido de fortalecer e desenvolver as instituições democráticas, como de promover a paz e a cooperação entre os povos”.*

*AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO - não foi possível, por falta de elementos e informações objetivas nos processos de prestação de contas, avaliar os resultados alcançados com referido gasto.*

*Consta do termo de convênio assinado entre as partes que a prestação de contas deveria incluir o a “Relatório circunstanciado sobre a receita e a despesa, enfocando os objetivos e metas alcançados”, entretanto referido documento não foi apresentado.*

.....

*OPERAÇÃO ESPECIAL 0633 - CONTRIBUIÇÃO À COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL*

*OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS – De acordo com o artigo nº 2, do Protocolo de Ouro Preto, que altera o Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, marco histórico do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, foi instituída a Comissão Parlamentar Conjunta, integrada por igual número de parlamentares representantes dos estados-membros. Tal comissão foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL, que resultou na criação da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, pela Resolução nº 01, de 2007-CN.*

*AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E DO DESEMPENHO – Quanto aos resultados alcançados não temos dados objetivos para avaliar, apenas destacando que não foram utilizados recursos da ação alocada ao orçamento do Senado Federal.”*

E, tão grave parece ser a situação, que o ilustre Senador Marcondes Perillo, na qualidade de representante da Comissão Diretora junto ao Sistema Integrado de Saúde da Casa, se viu obrigado a solicitar ao Tribunal de Contas da União uma auditoria sobre as contas da unidade.

Em suma, quando é necessário apurar algo, recorre-se ao controle externo.

Sempre me reportando ao ultimo relatório de gestão da Secretaria de Controle Interno, há registro de reiteradas recomendações do TCU no que diz respeito à necessidade de “definir a lotação ideal dos órgãos da Casa”. Ou seja, não se sabe ao certo as necessidades de pessoal nos diversos serviços.

As informações de que dispomos são tão escassas que sequer se sabe ao certo quais os dispositivos do vigente diploma administrativo que foram votados pelo Plenário (Resolução) e quais os que foram adotados por decisão executiva (ato da Comissão Diretora).

A anunciada existência de atos não publicados acabou por gerar a necessidade de diversas ações administrativas com o propósito de sanar o problema. O órgão máximo de consultoria jurídica foi chamado a se pronunciar e, em texto hoje disponível pela “internet”, vê-se que, no curso das diligências havidas, houve o expreso reconhecimento da existência de atos pertinentes à alteração da estrutura administrativa da Casa que jamais foram objeto de Resolução, sendo adotados e implementados pela Comissão Diretora. Vê-se, também, que diante de um quadro tão sensível, foi necessário recorrer à teoria da convalidação dos atos administrativos:



SENADO FEDERAL  
DIRETORIA-GERAL

## 2.7 Pressupostos jurídicos do trabalho

A luz do que foi exposto, elencamos a seguir os principais pressupostos jurídicos do trabalho ora relatado, que respaldaram a atuação da Administração do Senado Federal no enfrentamento do episódio da falta de publicidade adequada que se verificou em alguns boletins administrativos do pessoal.

- i. A publicação, quando exigida, é um requisito de vigência e torna o ato administrativo apto à produção de efeitos. A publicação, ainda que exigida, não é requisito de existência ou de validade material do ato administrativo.
- ii. Em consequência, a falta de publicação não invalida o conteúdo do ato, do mesmo modo que a regular publicação não tem o condão de tornar válido um ato cujo conteúdo seja ilegal.
- iii. O artigo 55 da Lei 9.784/99 estabelece a possibilidade de convalidação dos atos administrativos eivados de vícios sanáveis, quando não houver lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros.
- iv. A falta de publicação é um vício sanável e deve ser corrigida, no primeiro momento, pela imediata disponibilização do ato ao público, sem embargo da apreciação das responsabilidades e efeitos da não publicação.



**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA-GERAL

- v. No Senado Federal, a autoridade que detém a competência para assinar o ato não é, necessariamente, a mesma que determina e operacionaliza a respectiva publicação.
- vi. Direitos subjetivos dos destinatários conjugados com sua boa-fé – ou a ausência de comprovação de sua má-fé – podem mitigar o poder da Administração de anular seus próprios atos.
- vii. A anulação de atos deve manter os efeitos produzidos, para preservar a boa-fé dos destinatários, notadamente nos casos em que tenha havido pagamento de valores em contraprestação, indenização ou auxílio a serviços prestados.
- viii. A anulação da nomeação não importa em devolução dos salários pagos, salvo se comprovada a má-fé do servidor nomeado ou a ausência de prestação de serviço.
- ix. Os atos editados pelas Mesas Diretores do Senado Federal ao longo dos últimos 15 anos alterando a estrutura administrativa da Casa compreendem-se nos limites das competências constitucionais do artigo 52, XIII da Constituição Federal.
- x. A submissão posterior ao Plenário do Senado Federal das matérias referentes ao artigo 52, XIII da Constituição já tratadas em atos da Mesa Diretora impõe-se por força do art. 98, III do Regimento Interno.

Convenhamos que o instituto da convalidação se presta à validação de atos meramente irregulares, não aos que infringem princípio de ordem pública constitucional. Mas, diante das circunstâncias é o que restava.

E, mais adiante, aduz:

Dizer que os atos da Comissão Diretora alterando a “estrutura administrativa da Casa” estão contemplados na competência constitucional estatuída no artigo 52, XIII, da Lei Maior é uma forma de contornar o cerne do problema. Eles são regulares e válidos quando estiverem a disciplinar algo já previsto em Resolução pois, em princípio, àquele Colegiado cabem atribuições meramente executivas (art. 98, item I, da Resolução 58/72), regulamentares (art. 98, item II, da Resolução 58/72) e de iniciativa do processo legislativo (art. 98, item III, da Resolução 58/72). O que não se pode admitir como válido e de conformidade ao preceituado na Constituição e no Regimento Interno é que a Comissão Diretora inove em matéria reservada à resolução.

Vale, neste particular, lembrar que o processo legislativo brasileiro só compreende as espécies exaustivamente enunciadas no artigo 59 da Constituição, sendo as resoluções (item VII) reservadas às matérias de competência privativa de cada uma das Casas do Congresso Nacional (artigos 51 e 52 da Constituição).

Ademais, há expressa norma vedando a delegação de competências privativas (§1º do art. 68).

Por todos os motivos elencados ao longo desta exposição entendo ser a Proposição inadequada, imprópria e impertinente às reais e prementes necessidades do momento. Entendo, por igual, que, no momento, não dispomos dos

elementos indispensáveis à formulação segura de um substitutivo abrangente.

A Proposição não inova no que é preciso; mantém uma estrutura super dimensionada nas atividades meio; deixa de disciplinar as terceirizações; não reforça os mecanismos de controle e fiscalização preventivos, a toda evidência indispensáveis no caso presente.

O Projeto precisa ser completamente reescrito a fim de que se possa, efetivamente, empreender uma reforma administrativa compatível com o que a opinião pública espera de nós. O atual texto nada mais faz do que aproveitar um momento de crise para preservar situações e posições conquistadas ao longo do tempo, em alguns casos ampliando-as, e que não se justificam no atual momento histórico. Seremos responsabilizados pela sociedade se não formos capazes de apresentar uma alternativa condizente com as expectativas.

A idéia de contratar consultoria externa para auxiliar nas tarefas de análise e formulação de proposta revelou-se de escasso proveito. Quer porque desconhecem as peculiaridades da Casa, quer porque não chegam a ter pleno acesso aos dados necessários, esta via acaba por resultar em mais despesas desnecessárias.

Pouco importa quais tenham sido os motivos, mas o certo é que estamos diante de um texto concebido pelos próprios escalões administrativos que se deseja reformar.

Não podemos correr o risco de propor algo que seja inexecutável a curto, médio ou longo prazo, assumindo a eventualidade de destruir o existente e criar um vácuo administrativo.



A realidade e a experiência estão a demonstrar que cabe à instância política assumir o controle da reforma administrativa exigindo, para tanto, o envio das informações indispensáveis.

Registro, por oportuno, que sequer sabemos da compatibilidade dos gastos do Senado com pessoal (aí incluídas as despesas com terceirizados e gastos com assistência à saúde) para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale registrar que a Portaria TCU nº 19, de 22 de janeiro 2010, que divulga o relatório de gestão fiscal relativo ao Poder Legislativo para o exercício findo (2009), curiosamente, não lança qualquer gasto havido na rubrica “outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”.

Fica a dúvida: será que estas despesas são contabilizadas? Se afirmativo, a que título?

É mais uma razão para não avançarmos na apreciação de uma reforma administrativa sobre a qual sequer sabemos como se situa hoje a Casa em face do disposto no artigos 18, §1º, 19, item I e § 2º, 20, item I e alínea *a* e 24, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000:

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

.....

Art. 19 Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

.....

Art. 20 A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

a) 2,5% (dois e meio por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

.....

Art. 24 Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas as exigências do art. 17.

.....

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e pensionistas.”

De todo o exposto resulta claro que a etapa inicial do trabalho de reestruturação deveria ter sido uma auditoria

do estado de fato existente na Casa. Somente num segundo momento poder-se-ia passar à fase de análise e proposição de uma nova estrutura administrativa.

Por isso, creio que o mais prudente e sensato seja este Colegiado deliberar a requisição aos Diretores e titulares de cargos equiparados (já que não se sabe ao certo quantos são até hoje) de expediente, amplamente justificado, contendo as necessidades dos serviços a eles afetos, com explicitação da estrutura, número de servidores, funções gratificadas ou comissionadas e terceirizações, bem como do quadro hoje disponível nestes mesmos aspectos.

Os setores que se omitirem em atender à requisição podem ser considerados desnecessários e desde logo suprimidos.

Por uma questão de praticidade, caberá ao Diretor-Geral providenciar a coleta e o envio das informações pedidas.

Considerando que o primordial problema a afetar a Administração é a moralidade administrativa, faz-se também necessário acometer à Secretaria de Controle Interno a missão de proceder a um levantamento de todos os atos irregulares praticados, bem como os expedientes administrativos usados, de sorte a aprimorar as regras de fiscalização hoje existentes. Tendo em vista que há praticamente um ano vem a Administração sendo envolvida em denúncias e apuração de ilícitos, o prazo para este fim não deve exceder a trinta dias. Há que ser informado, ainda, se, para os fins do artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Relatórios de Gestão Fiscal elaborados contemplam efetivamente todos os gastos com pessoal, incluído terceirizações e assistência à saúde.

Considerando ainda as reiteradas denúncias de pagamentos extraordinários a título de horário suplementar de trabalho e/ou participação em conselhos ou tarefas especiais, caberá ao Diretor-Geral encaminhar a esta subcomissão a relação dos atos normativos vigentes autorizando o pagamento de quaisquer benefícios além da contraprestação correspondente ao cargo.

Para este fim propomos que o Plenário desta Subcomissão delibere determinar o cumprimento, no prazo de 30 (trinta) dias, das seguintes medidas:

1- Ao Diretor Geral:

- a) que requirite dos atuais Diretores e titulares de cargos equiparados a relação completa da estrutura administrativa a eles subordinada, com explicitação dos cargos e/ou funções comissionadas, atribuições e responsabilidades de cada qual, número de servidores lotados e disponibilizados e mão de obra terceirizada disponível, com discriminação das atividades desempenhadas e quantitativo alocado;
- b) que providencie o encaminhamento, por parte dos Diretores e titulares cargos equiparados, de avaliação, amplamente justificada, quanto às necessidades dos serviços a eles afetos, com explicitação da estrutura, número de servidores, funções gratificadas ou comissionadas e terceirizações;
- c) que, com relação a eventuais órgãos autônomos ou não subordinados à sua estrutura hierárquica, sejam adotadas as mesmas providências enunciadas nas alíneas anteriores;

- d) as requisições e comunicações serão acompanhadas da advertência de presunção de desnecessidade de tudo o que não for explicado e justificado;
- e) estudo quanto à lotação ideal de servidores, por diretoria e setores hierarquicamente subordinados, conforme reiteradamente recomendado pelo Tribunal de Contas da União, bem como das necessidades e/ou conveniências de terceirização nas mesmas diretorias e setores;
- f) enumeração e explicitação das alterações havidas na estrutura administrativa da Casa nos últimos 15 (quinze) anos, inclusive no tocante a órgãos, cargos e funções, por disposição outra que não sejam Resoluções, ainda que tais alterações tenham sido posteriormente ratificadas ou convalidadas pelo Plenário;
- g) elaboração de relação dos atos normativos vigentes autorizando o pagamento de quaisquer benefícios pecuniários aos servidores além da contraprestação correspondente ao cargo;
- h) informar: a) o número de servidores efetivos investidos em cargos ou funções de confiança; b) o número de servidores sem vínculo efetivo ocupando cargos ou funções comissionadas; e c) o número e categoria funcional dos servidores aos quais se atribui gratificação pelo simples exercício do cargo.

## 2 – À Secretaria de Controle Interno:

- a) enumeração das recomendações do Tribunal de Contas da União não implementadas pela Administração;

- b) identificação das causas, normativas ou administrativas, que impedem a atuação preventiva dos sistemas de controle e fiscalização de sorte a evitar a prática ou reiteração de atos irregulares;
- c) formulação de proposta para implementação de um eficiente sistema de fiscalização preventiva das atividades administrativas, com ênfase nas ações preventivas;
- d) esclarecer se os Relatórios de Gestão elaborados contemplam todos os gastos com pessoal, incluídos terceirizações e assistência à saúde;
- e) identificação do número de empregados terceirizados e avaliação dos motivos que levaram à substancial redução dos dispêndios a partir do exercício de 2009, bem como das razões que levaram ao sistemático aumento nos exercícios anteriores;
- f) avaliação dos motivos e fundamentos que ensejaram aumentos, superiores a 25% (vinte e cinco por cento), nos pagamentos efetuados a empresas de terceirização de mão de obra em diversos sub-elementos de despesa nos exercícios de 2006, 2007 e 2008;
- g) avaliação do desempenho do Instituto Legislativo Brasileiro quanto às suas atividades-fim, desde a sua criação, assim como da Universidade do Legislativo;
- h) identificação do setor responsável pela apresentação dos resultados alcançados pelos órgãos beneficiários

de recursos a título de participação em organizações internacionais.

De posse destes elementos informativos estaremos aptos a formular uma proposta reestruturação administrativa capaz de atender às reais necessidades da Casa e com observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esclareço, por oportuno, que, a par destas propostas, estou igualmente apresentando, nesta data e na forma regimental, Projeto de Resolução implementando, de imediato, alterações capazes de corrigir alguns dos desvios estruturais identificados.

Sala das Comissões,        de abril de 2010

Senador *Pedro Simon*

## **PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº DE 2010**

*Dá nova redação ao artigo 98 do Regimento Interno do Senado Federal e dá outras providências.*

Art. 1º O artigo 98 do Regimento Interno (Resolução nº 93, de 1970) passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 98. À Comissão Diretora, com a estrutura e composição da Mesa do Senado Federal, compete a formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem como a superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos, no âmbito da Instituição.*

*§ 1º As atribuições de cada um de seus membros será definida em ato próprio, publicado no Diário do Congresso Nacional.*

*§ 2º À Comissão Diretora compete:*

*I – exercer o controle sobre os órgãos administrativos, supervisionar e fiscalizar suas atividades e adotar as medidas necessárias à preservação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência;*



*II – emitir parecer trimestral conclusivo sobre a gestão dos órgãos administrativos, submetendo-o ao Plenário com as recomendações pertinentes;*

*III – regulamentar a polícia interna nos limites do disposto em Resolução;*

*IV – propor ao Senado projeto de resolução dispendo sobre a organização, funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;*

*V – a iniciativa de projeto de lei para a fixação dos vencimentos e demais vantagens dos servidores, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;*

*VI – emitir, obrigatoriamente, parecer sobre as proposições que digam respeito ao serviço e ao pessoal e as que alterem este Regimento, salvo o disposto no art. 401, § 2º, inciso II;*

*VII – elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário, escoimado-os de vícios de linguagem, das impropriedades de expressão, defeitos de técnica legislativa, cláusulas de justificação e palavras desnecessárias;*

*§ 4º Os atos e deliberações da Comissão Diretora que implementarem as suas competências e definirem atribuições dos seus membros serão submetidos ao Plenário e publicados no Diário do Congresso Nacional.*

*§ 5º Para os fins previstos nos itens I e II do § 2º a Comissão Diretora requisitará do órgão de controle interno relatórios mensais de auditoria.*

§ 6º *Os esclarecimentos ao Plenário sobre atos de competência da Comissão Diretora serão prestados, oralmente, por relator ou pelo Primeiro Secretário.*”

Art. 2º A contratação de mão de obra terceirizada será objeto de disciplina específica, em resolução, cabendo à Comissão Diretora elaborar e formalizar projeto no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 3º É vedada a delegação de competências ou atribuições no âmbito administrativo.

Art. 4º As gestões de recursos humanos, orçamentária, financeira, contábil e de compras e contratações de todos os órgãos do Senado Federal serão integralmente unificadas.

*Parágrafo único.* Para os fins previstos no caput a Comissão Diretora submeterá ao Senado projeto de resolução no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 5º A Comissão Diretora submeterá ao Senado projeto de Resolução, no prazo de 30 (trinta) dias, dispondo sobre o sistema de controle interno, ao qual caberá:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e orçamentos,

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Senado, bem como da aplicação dos recursos transferidos, repassados ou entregues, a qualquer título, a terceiros;

III – manter fiscalização e controle preventivos sobre todos os atos de gestão patrimonial, financeira, orçamentária e de pessoal, dando imediata ciência de eventuais irregulari-

dades à Comissão Diretora, que as comunicará ao Plenário juntamente com as providências saneadoras adotadas.

Art. 6º Os atos e deliberações da Comissão Diretora só poderão ser implementados e terão eficácia após a respectiva publicação no Diário do Congresso Nacional e sua efetiva circulação.

Art. 7º São revogados os artigos 453, 454, 3º e inciso I do artigo 2º do Regulamento Administrativo vigente (Resolução nº 58, de 1972).

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

### **Justificação**

A Comissão Diretora é atualmente tida como órgão integrante da estrutura administrativa do Senado Federal (art. 2º da Resolução nº 58, de 1972).

Trata-se de um equívoco que precisa ser corrigido.

A Comissão Diretora é um órgão integrado por titulares de representação popular, eleitos pelos seus pares para o exercício mandatos na Mesa e na própria Comissão Diretora. As suas competências, tal como as suas responsabilidades são eminentemente políticas. É completamente diversa a natureza das atribuições e responsabilidades dos órgãos administrativos porque, nesta seara, temos pessoas investidas em cargos públicos, de regra concursadas, sujeitas ao regime único dos servidores.

Como bem leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro, na sua festejada obra de direito administrativo

*“Agentes políticos, são os que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para ministros e secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.”*

No mesmo sentido Dílson Abreu Dallari, reproduzindo a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello “in Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 10<sup>a</sup> edição, 1998, pág. 151 e 152).

*“Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.*

*O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade”.*

Estas e outras lições doutrinárias da mesma índole foram incorporadas à jurisprudência pátria como se constata do teor do acórdão proferido na Apelação Cível nº 91.03.18522-2 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Versava o processo sobre alegada afronta ao princípio da isonomia na

medida em que certas prerrogativas de membros de Poder não foram estendidas aos servidores em geral. A Corte, rejeitando a suposta existência de isonomia entre desiguais, louvou-se na distinção feita por Celso Antônio Bandeira de Mello entre agentes políticos e agentes administrativos para fundamentar a sua decisão, verbis:

*“Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções decisórias e governamentais.”*

Por isto, não deve nem pode a Comissão Diretora ser conceituada como órgão integrante da “Estrutura Administrativa” pois, em assim sendo, estar-se-ia retirando o seu caráter eminentemente político.

No momento em que se debate a reformulação da estrutura administrativa da Casa é preciso começar por redefinir, do ponto de vista conceitual, a posição dos órgãos. Tal é o propósito fundamental desta proposição.

Os demais aspectos tratados dizem respeito, por um lado, à observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, por outro, à garantia da eficácia dos mecanismos de controle interno e à preservação das competências próprias do Plenário.

Sala das Sessões, em de abril de 2010

Senador *Pedro Simon*

### **3. ANEXOS**

#### **3.1 – O DOCUMENTO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

##### **Considerações sobre o Projeto de Reestruturação do Senado Federal apresentadas pela Fundação Getulio Vargas à Subcomissão da CCJ**

###### **Referências:**

- Proposta Técnica para a "Revisão da Estrutura Organizacional Administrativa e Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provimento em Comissão e Funções Comissionadas", dividida em dois módulos: Revisão da Estrutura Organizacional, com ênfase na estrutura administrativa; e Elaboração da Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provimento em Comissão e Funções Comissionadas.
- Relatório Final apresentado pela FGV em agosto de 2009
- Nota Técnica apresentada ao Senado Federal em outubro de 2009.
- Reunião entre Senadores da Sub-Comissão da CCJ do Senado Federal e Equipe da FGV em 30 de março de 2010.



## **Sumário**

<b>Escopo, Pressupostos e Evolução dos Trabalhos da FGV</b>	03
<b>Propostas e Recomendações</b>	10
<b>Anexos</b>	14
Anexo A: Proposta da FGV - Número de Funções Comissionadas na Estrutura	
Anexo B: Proposta de Organograma para o Senado Federal	
Anexo C: Proposta de Organograma por Áreas do Senado Federal	
Anexo D: Proposta de Distribuição das Funções Comissionadas do Senado federal	

### **Escopo, Pressupostos e Evolução dos Trabalhos da FGV**

Toda e qualquer reforma administrativa, independentemente do alcance da intervenção, requer o estabelecimento de princípios valorativos e metodológicos e bases conceituais sólidas. O projeto emergencial realizado pela FGV para a Reestruturação do Senado Federal obedeceu aos seguintes pressupostos:

- O desenho organizacional deve ser traçado em função dos objetivos institucionais e da identificação dos macroprocessos da Instituição;
- Os órgãos administrativos e os atos de gestão devem estar sob o comando da Comissão Diretora e o controle político do Plenário;
- O conceito e o decorrente dimensionamento das unidades organizacionais devem estar alinhados com a essência do processo legislativo;
- As soluções de modelagem organizacional e administrativa devem garantir níveis adequados de diferenciação entre órgãos segundo a natureza de suas atividades, evitando uniformidade e simetria.

Por outro lado, a Direção do Senado Federal estabeleceu os seguintes parâmetros:

- Redução significativa do número de cargos de direção superior;
- Fortalecimento da área de controle interno;
- Fortalecimento das unidades encarregadas da realização das atividades-fim;
- Eliminação de estruturas adjetivas (de apoio a atividades substantivas);
- Extinção, fusão e/ou incorporação de órgãos dos níveis intermediário e operacional;
- Redefinição da estrutura hierárquica e de remuneração de cargos de direção, com alteração dos símbolos correspondentes;
- Responsabilização dos principais agentes encarregados pela realização das despesas.



Para materializar as mudanças, foram realizadas diversas ações, estando as mais significativas indicadas no Quadro 1, apresentado abaixo.

**Quadro 1:**  
Cronograma das Ações no Projeto de Reestruturação do Senado Federal

2009	Ações
MAR	No dia 18, é assinado o Protocolo de Intenções entre FGV e Senado Federal. Reunião com representantes da Diretoria de Administração para delimitar o objeto de uma proposta de serviços emergencial, como primeira ação a ser realizada no âmbito do referido Protocolo.
ABR	A FGV, no dia 2, apresenta a primeira proposta de prestação de serviços e inicia as primeiras ações de consultoria
MAI	A FGV, no dia 12, entrega ao Senado Federal Relatório Preliminar. Formação pelo Senado de comissão interna para analisar o Relatório Preliminar da FGV e examinar críticas e sugestões ao citado documento amplamente divulgado.
JUN	Reuniões da Equipe da FGV com a comissão interna do Senado para debater as sugestões e críticas apresentadas.
JUL	No dia 7, recebimento pela FGV das considerações e das sugestões resultantes do exame e sistematização realizada pela mesma comissão.
AGO	A FGV, no dia 17, entrega ao Senado Federal o Relatório Final.
SET	A Direção do Senado encaminha o Relatório Final da FGV ao Conselho de Administração do Senado para análise e sugestões.
OUT	A pedido da direção do Senado, a FGV, juntamente com técnicos da Casa, analisa as considerações e sugestões de mudança, apresentadas pelo Conselho de Administração e emite Nota Técnica sugerindo e justificando alterações na proposta do Conselho. <b>Esta foi a última ação da FGV.</b>
DEZ	Os Senadores recebem o Projeto de Resolução nº. 96, de 2009, com proposta de Reestruturação do Senado Federal consubstanciada em Regulamento Administrativo. O citado projeto não manifesta as orientações de mudança apresentadas pela FGV em seu Relatório Final de agosto e na Nota técnica de outubro.

Na sequência deste documento, é apresentado um breve detalhamento dessas atividades, com informações que podem ser relevantes sobre as etapas apresentadas no quadro acima.

No início do Projeto de Reestruturação do Senado Federal, foi formada uma comissão técnica da Casa, sob a direção do Sr. Alexandre Gazineu, então Diretor Geral da Câmara Alta. Esta comissão se reuniu com a Equipe da FGV três vezes.

Logo a seguir, foi criada, no âmbito da Primeira Secretaria do Senado, nova comissão, sob a direção do Sr. Dirceu Teixeira de Matos. Esta equipe foi a interlocutora oficial da FGV até a entrega do Relatório Preliminar, em maio de 2009.

Após a entrega do Relatório Parcial, que foi divulgado através do site do Senado, o Presidente da Casa abriu prazo de trinta dias para receber sugestões dos servidores e parlamentares. Foi criada uma comissão para analisar a proposta da FGV e as sugestões apresentadas (Comissão Técnica Especial - Ato do Primeiro-Secretário nº 25, de 2009). Nessa ocasião, todos os órgãos e servidores do Senado tiveram oportunidade de se manifestar e apresentar suas razões para as mudanças propostas. Esta comissão também foi dirigida pelo Sr. Dirceu Teixeira de Matos. Foram recebidas mais de 600 sugestões, devidamente processadas, analisadas, sistematizadas num projeto substitutivo e enviadas à FGV.

Levando em consideração as significativas contribuições recebidas, a Equipe da FGV concluiu seu Relatório Final, entregue ao Senado em 17 de agosto último.

De posse do Relatório da FGV, a direção superior do Senado o enviou ao Conselho de Administração, que há quase 15 anos não se reunia, para análise, contextualização e eventual revisão. O Conselho de Administração apresentou um projeto substitutivo que desfigurava a Proposta da FGV e feria radicalmente a filosofia da reforma, definida a partir da orientação da Direção do Senado de reduzir a estrutura da Casa. Essas orientações foram consubstanciadas em uma série de princípios, já exaustivamente enunciados em documentos anteriores, que foram adotados tanto pela FGV quanto pela Comissão Técnica Especial instituída pelo Senado.

Diante da discrepância entre os projetos da FGV e do Conselho de Administração, a Direção do Senado indicou dois representantes, os servidores Dirceu Teixeira de Matos e Luciano de Souza Gomes, para que, juntamente com técnicos da FGV, fizessem as adaptações necessárias. Novo relatório final com as devidas mudanças foi enviado à Presidência do Senado, que, por sua vez, o encaminhou à Comissão Diretora e conseqüentemente aos Senadores para análises e sugestões.

Depois disso, diversas manifestações localizadas e pontuais foram enviadas à FGV pelo Gabinete da Presidência, em caráter informal, propondo modificações no anteprojeto de Regulamento Administrativo. Todas essas manifestações, cuja maioria

também desfigurava o projeto da FGV, mereceram exame sistemático por parte da Equipe Técnica da Fundação.

No último dezembro, a FGV tomou conhecimento que foi encaminhado para votação o Projeto de Resolução nº. 96 de 2009, em que se resgatam muitas das sugestões ou alterações apresentadas anteriormente à Comissão Técnica Especial e ao Conselho de Administração, por servidores, órgãos específicos e mesmo senadores, mas todas já amplamente analisadas e rejeitadas, algumas pela Comissão Técnica Especial do Senado e outras pela Equipe da FGV, durante o processo. Quanto ao Projeto de Resolução nº. 96, de 2009, a FGV não foi convidada a conhecer ou opinar sobre seu conteúdo.

A proposta que norteia o Projeto de Resolução nº. 96, de 2009, propõe, entre outras alterações significativas, que:

- Fosse adotada de forma integral a proposta da Secretaria Geral da Mesa;
- Fosse adotada de forma integral a proposta da Chefia de Gabinete para o Gabinete da Presidência;
- Fosse adotada de forma integral a proposta da Secretaria Especial de Comunicação Social.

Muitas dessas propostas vão de encontro às diretrizes do projeto emergencial de mudança e não só deixam de promover a redução da estrutura, o que ensejou a contratação da FGV, como a amplia.

É importante alertar que o trabalho da FGV não focou prioritariamente os Gabinetes dos Senadores. Foram feitas apenas algumas recomendações quanto à Chefia de Gabinete e ao número de servidores efetivos que neles poderiam ser lotados.

Comparando a estrutura final proposta pela FGV com a apresentada no Projeto de Resolução nº. 96, de 2009, verifica-se que este propõe um aumento de 254 funções comissionadas. Mesmo com relação à estrutura atual, o Projeto representa um aumento de 68 funções comissionadas nos órgãos apresentados no quadro abaixo. Ou seja, após dez meses de desenvolvimento de um trabalho que tinha por objetivo reduzir as funções comissionadas, a proposta citada, propõe um aumento em 14% em

seu número original e um acréscimo de 158% com relação ao projeto da FGV. Isso sem considerar órgãos que não foram analisados pela FGV, como o Gabinete da Presidência e dos demais membros da mesa, os Gabinetes Parlamentares e os gabinetes das Lideranças.

Segue Quadro 2 e Figura 1 as alterações sugeridas no quantitativo de funções comissionadas na estrutura do Senado Federal e comparações entre os diversos relatórios ou propostas.

**Quadro 2:**

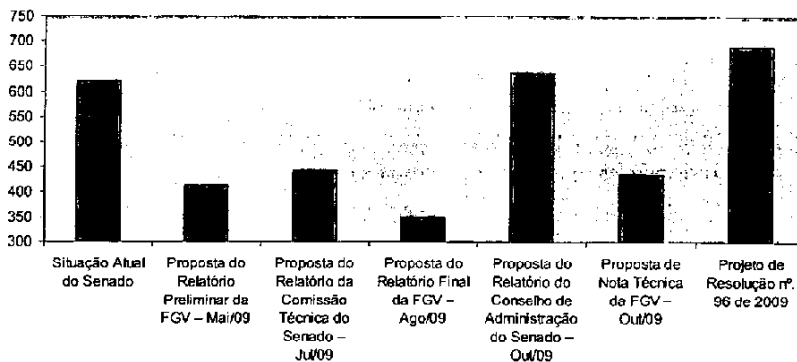
Comparação dos Relatórios apresentados no Projeto de Reestruturação do Senado Federal

Evento	Funções Comissionadas na Estrutura*
Situação Atual do Senado	622
Proposta do Relatório Preliminar da FGV - Mai/09	412
Proposta do Relatório da Comissão Técnica do Senado - Jul/09	443
Proposta do Relatório Final da FGV - Ago/09	349
Proposta do Relatório do Conselho de Administração do Senado - Out/09	637
Proposta de Nota Técnica da FGV - Out/09	436
Projeto de Resolução nº. 96 de 2009	690

\* Devido ao escopo do trabalho realizado pela FGV consideramos somente os cargos de estrutura, excluindo os gabinetes dos Senadores.

**Figura 1:**

Comparação dos Relatórios apresentados no Projeto de Reestruturação do Senado Federal



São os seguintes os aumentos mais significativos apresentados no PR nº. 96/2009 em relação a Proposta da FGV:

- Na Secretária-Geral da Mesa, aumento de 115%;
- Na Secretária-Geral de Administração, aumento de 88%;
- Na Secretaria de Comunicação Social, aumento de 46%.

As diferenças entre as diversas propostas e a situação atual são apresentadas no Quadro 3.

**Quadro 3:**

Diferenças entre as Propostas e Situação Atual do Senado Federal

Situação Atual x Proposta FGV	A FGV em relação a Situação Atual propõe redução de 30% nas Funções Comissionadas
Situação Atual x PR nº. 96/2009	O PR nº 96 em relação a Situação Atual propõe aumento nas Funções Comissionadas de 14%
Proposta FGV x PR nº. 96/2009	O PR nº 96 em relação a Proposta da FGV propõe aumento nas Funções Comissionadas de 59%

## Propostas e Recomendações

Diante do exposto, a FGV apresenta as seguintes propostas, algumas já contempladas em documentos anteriores, segundo horizontes temporais diferenciados.

### NO CURTO PRAZO (até o final de MAIO de 2010)

1. Apoiar a Subcomissão da CCJ na formulação de diretrizes gerais para o realinhamento estratégico da Instituição, contemplando:
  - o Definição dos direcionadores estratégicos do Senado Federal, com a participação efetiva dos senadores e gestores da Casa;
  - o Desdobramento dos Objetivos Estratégicos, através da Identificação e modelagem da Cadeia de Valor para o primeiro nível.
  - o Análise por parte dos senadores dos papéis de algumas unidades do Senado Federal diante de seus objetivos. Dentre as unidades a serem analisadas, sugere-se Comunicação Social; Tecnologia da Informação; Serviços Gráficos e Editoriais; Polícia; Serviço de Saúde; Gestão do Conhecimento; Documentação e Informação.
2. Apoiar a Subcomissão da CCJ na revisão do Regulamento Administrativo, incluindo a estrutura organizacional e as correspondentes funções comissionadas;
3. Apoiar a Subcomissão na definição de diretrizes para correções e ajustes imediatos no atual Plano de Cargos, Salários e Carreiras, até a elaboração e implantação de um Plano definitivo.

### MÉDIO PRAZO (até o final da Legislatura)

4. Elaboração do Plano diretor de tecnologia da informação, visando uma visão completa do ambiente atual, definir papéis e ações e, ao mesmo tempo, estabelecer as diretrizes estratégicas de tecnologia da informação, com o objetivo de agilizar o fluxo de informações e comunicação, tornando-as mais ágeis, seguras e transparentes, em tempo real.

5. **Elaboração de um novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários.**
6. **Definição de uma nova política de comunicação social para o Senado Federal, que delimite os objetivos, o escopo, o dimensionamento e o alcance dos veículos – TV, Rádio, Jornal e Website – e as estruturas correspondentes.**
7. **Definição de uma nova política editorial para as edições de interesse do Senado, que permita delimitar os objetivos, o escopo e o dimensionamento dos serviços gráficos e das estruturas correspondentes.**
8. **Definição de uma nova política de segurança interna, de proteção a autoridades e de investigação de delitos, que permita delimitar os objetivos, o escopo e o dimensionamento da Polícia do Senado e as estruturas correspondentes.**
9. **Definição de uma política de gestão de conhecimento que permita delimitar os objetivos, o escopo e o dimensionamento das áreas de produção, circulação e difusão do conhecimento em matéria legislativa, notadamente dos serviços de documentação, capacitação, treinamento e intercâmbio.**
10. **Avaliação e redimensionamento da estrutura e composição do seguro de saúde dos senadores e funcionários.**
11. **Avaliação e redimensionamento da estrutura e composição dos serviços médicos oferecidos a senadores e funcionários nas dependências do Senado Federal.**

### 3.2 - SÍNTESE DA ANÁLISE CRÍTICA E DAS PROPOSTAS ALTERNATIVAS *(documento elaborado pelo Senador Jarbas Vasconcelos, presidente da Subcomissão da Reforma Administrativa do Senado Federal)*

O Senador Pedro Simon encaminhou à Subcomissão documento intitulado “Análise do texto proposto (PRS Nº 96) e justificação da necessidade de sua completa reformulação, bem como do prévio envio de dados esclarecendo a situação existente”.

Em suas considerações iniciais, o Senador aborda as razões que levaram a Alta Administração da Casa a propor a alteração do Regulamento Administrativo.

Conclui que a iniciativa deveu-se única e exclusivamente à necessidade de dar uma resposta à sociedade em virtude da crise que se abateu sobre o Senado nos últimos anos. Ao contratar uma consultoria externa de respeitabilidade indiscutível, o objetivo era o de desviar o foco da série de escândalos que se sucediam.

Carecendo de fundamentos desde o seu início, o estudo técnico da Fundação Getúlio Vargas, descrito pelos seus representantes como “uma primeira abordagem emergencial” sofreu uma série de alterações até chegar à versão apresentada no PRS 96, sobre o qual a FGV informa não assumir qualquer tipo de responsabilidade, por não haver participado da elaboração do texto final. O Autor sintetiza a elaboração do PRS com a seguinte frase: “Em suma, ao que tudo indica, estamos a analisar um texto do Conselho de Administração, apenas formalmente adotado pela Comissão Diretora.” ... “Excluída a responsabilidade da FGV por tamanhas impropriedades, só nos resta atribuí-las ao próprio Conselho de Administração, que parece ter conduzido o processo deci-



sório. Se disto teve conhecimento a Mesa ou a Comissão Diretora é algo que tão somente pode ser revelado por seus membros.” Esclarecida, do ponto de vista do autor, a origem da proposta, Sua Excelência alerta para a responsabilidade imposta à Subcomissão: “Se a Administração do Senado passar a ser um modelo de eficiência e moralidade, dir-se-á haveremos feito nada mais do que cumprir com o nosso dever; se, ao contrário, depararmos-nos com novos fatos escandalosos, dir-se-á termos participado de uma farsa para ludibriar a opinião pública.” Em seguida o Senador Simon analisa a questão da terceirização das atividades do Senado, que possui 37 empresas locadoras de mão de obra, cujos contratos tiveram um acréscimo de 30% em seu valor, entre os anos de 2006 e 2009. Questiona o fato de não haver sido considerado na proposta a diferenciação que deve haver dos serviços diretamente vinculados à atividade-fim, daqueles, claramente, vinculados às atividades-meio.

Anota também, aspectos relacionados à sobreposição de atividades e o superdimensionamento de algumas diretorias do Senado Federal, dando destaque à questão da Polícia Legislativa, acerca da qual discorre, com muita propriedade, sobre a judicialização pretendida e quanto aos aspectos relacionados à jurisdição. São elencadas decisões dos Tribunais Superiores que vão de encontro ao status pretendido que, por sua vez, justificaria a estrutura proposta no PRS.

Segundo o autor, “a natureza megalômana da Proposta se evidencia por todos os lados. Ao invés de modernizarmos concentrando, pelo menos num primeiro momento, nas atividades-fim, cuida-se de perpetuação de um Programa denominado “Interlegis” a quem compete: fomentar, assistir e apoiar, com o necessário suporte técnico, o processo de

Modernização do Poder Legislativo Brasileiro, integrando-o em suas instâncias federal, estadual e municipal...” Com propriedade, o Senador Pedro Simon afirma: “No momento em que o Senado passa por uma crise de grandes proporções devido ao descalabro administrativo implantado, parece ser, no mínimo, contraditório que ele pretenda ser o centro propulsor da modernização dos legislativos.” Relaciona os dispêndios orçamentários utilizados para manutenção da megaestrutura do Interlegis e de sua sobreposição de atribuições junto ao Instituto Legislativo Brasileiro e a Unilegis.

Discorre ainda sobre o custo de manutenção dos Fóruns, Grupos e Comissões internacionais das quais o Senado participa, questionando da validade institucional de integrar estes colegiados.

Conclui a análise com as seguintes observações: “Por todos os motivos elencados ao longo desta exposição, entendo ser a Proposição inadequada, imprópria e impertinente às reais e prementes necessidades do momento. Entendo, por igual, que, no momento, não dispomos dos elementos indispensáveis a formulação segura de um substitutivo abrangente.

(...) O Projeto precisa ser completamente reescrito a fim de que se possa, efetivamente, empreender uma reforma administrativa compatível com o que a opinião pública espera de nós. (...) A ideia de contratar consultoria externa para auxiliar nas tarefas de análise e formulação de proposta revelou-se de escasso proveito.

Quer porque desconhecem as peculiaridades da Casa, quer porque não chegam a ter pleno acesso aos dados necessários, esta via acaba por resultar em mais despesas desnecessárias.” “Para este fim, propomos que o Plenário desta

Subcomissão delibere determinar o cumprimento, no prazo de 30 (trinta) dias, das seguintes medidas:

1. Ao Diretor-Geral:
  - a) que requisite dos atuais Diretores e titulares de cargos equiparados a relação completa da estrutura administrativa a eles subordinada, com explicitação dos cargos e/ou funções comissionadas, atribuições e responsabilidades de cada qual, número de servidores lotados e disponibilizados e mão de obra terceirizada disponível, com discriminação das atividades desempenhadas e quantitativo alocado.
  - b) que providencie o encaminhamento, por parte dos Diretores e titulares cargos equiparados, de avaliação, amplamente justificada, quanto às necessidades dos serviços a eles afetos, com explicitação da estrutura, número de servidores, funções gratificadas ou comissionadas e terceirizações.
  - c) que, com relação a eventuais órgãos autônomos ou não subordinados à sua estrutura hierárquica, sejam adotadas as mesmas providências enunciadas nas alíneas anteriores.
  - d) as requisições e comunicações serão acompanhadas da advertência de presunção de necessidade de tudo o que não for explicado e justificado.
  - e) estudo quanto à lotação ideal de servidores, por diretoria e setores hierarquicamente subordinados, conforme reiteradamente recomendado pelo Tribunal de Contas da união, bem como das necessidades e/ou conveniências de terceirização nas mesmas diretorias e setores.

- f) enumeração e explicitação das alterações havidas na estrutura administrativa da Casa nos últimos 15 (quinze) anos, inclusive no tocante a órgãos, cargos e funções, por disposição outra que não sejam Resoluções, ainda que tais alterações tenham sido posteriormente ratificadas ou convalidadas pelo Plenário.
  - g) elaboração de relação dos atos normativos vigentes autorizando o pagamento de quaisquer benefícios pecuniários aos servidores além da contraprestação correspondente ao cargo.
  - h) informar: a) o número de servidores efetivos investidos em cargos ou funções de confiança; b) o número de servidores em vínculo efetivo ocupando cargos ou funções comissionadas, e,
  - i) o número e categoria funcional dos servidores aos quais se atribui gratificações pelo simples exercício do cargo.
2. À Secretaria de Controle Interno:
- a) enumeração das recomendações do Tribunal de Contas da União não implementadas pela Administração.
  - b) identificação das causas, normativas ou administrativas, que impedem a atuação preventiva dos sistemas de controle e fiscalização de sorte a evitar a prática ou reiteração de atos irregulares.
  - c) formulação de proposta para implementação de um eficiente sistema de fiscalização preventiva das

atividades administrativas, com ênfase nas ações preventivas.

- d) esclarecer se os Relatórios de Gestão elaborados contemplam todos os gastos com pessoal, incluídos terceirizações e assistência à saúde.
- e) identificação do número de empregados terceirizados e avaliação dos motivos que levaram à substancial redução dos dispêndios a partir do exercício de 2009, bem como das razões que levaram ao sistemático aumento nos exercícios anteriores.
- f) avaliação dos motivos e fundamentos que ensejaram aumentos, superiores a 25% (vinte e cinco por cento), nos pagamentos efetuados a empresas de terceirização de mão de obra em diversos sub-elementos de despesas nos exercícios de 2006, 2007 e 2008.
- g) avaliação do desempenho do Instituto Legislativo Brasileiro quanto as suas atividades- fim, desde a sua criação, assim como da Universidade do Legislativo.
- h) identificação do setor responsável pela apresentação dos resultados alcançados pelos órgãos beneficiários de recursos a título de participação em organizações internacionais.

De posse destes elementos informativos, estaremos aptos a formular uma proposta de reestruturação administrativa capaz de atender as reais necessidades da Casa e com observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

### 3.3 ROTEIRO-SÍNTESE DO DISCURSO EMPLENÁRIO

– O Senado Federal acaba de dar um passo significativo no sentido da moralização da vida política do país, com a aprovação do projeto “Ficha Limpa”.

– Mas, isto não deve fazer com que sejam esquecidos episódios recentes que nos jogaram às primeiras páginas dos jornais, e que demandaram uma profunda reflexão da nossa parte, para que nada daquilo que tanto denegriu o nome do Senado continue a acontecer.

– O Senado, por muito tempo, pecou pela falta de transparência. E não era só com o público, com a sociedade que tem nesta Casa a sua representação política, era com os próprios Senadores. Comigo, inclusive que, tantos anos passados aqui, desconhecia muito do que se passava sob o manto do sigilo dos atos secretos e das decisões de gaveta. Nomeações às escuras; favores injustificados; violações normativas de toda ordem.

– E, quando tudo veio à tona, ante o susto de todos nós, os responsáveis pela superior condução administrativa da Casa apresentaram como resposta e satisfação à opinião pública indignada a necessidade de uma modernização das normas que regem os escalões burocráticos.

– Com este expediente, procurou-se passar à opinião pública a idéia de que nenhuma responsabilidade, ainda que por omissão, pode ser atribuída aos órgãos de gestão superior, em suma à instância política.

– Eu nunca concordei com essa tese, e até mesmo fiz o meu “mea-culpa”, porque não poderia passar ao largo de

tamanhas mazelas, por tanto tempo, sem ao mesmo saber que elas aconteciam na vizinhança do meu gabinete.

– Para dar ares de credibilidade a uma versão que mais pareceu ser escapista, foi convocada a Fundação Getúlio Vargas para realizar uma análise da situação e propor alternativas.

– A mesma imprensa que colocou em público tantos desmandos, também ela depositou a desconfiança de tudo poderia não passar de mera cortina de fumaça para acobertar responsabilidade. Para, meramente, dar uma satisfação ao grande público. E, por que não, para nós mesmos, senadores que também estávamos estupefatos com esses mesmos desmandos administrativos.

– A FGV, como qualquer empresa de consultoria privada contratada por direção superior, eximiu-se de um exame mais aprofundado das causas que ensejaram a implementação de um estado de absoluta ilegalidade nos assuntos pertinentes à casa.

– O Senado valeu-se da notoriedade e prestígio da contratada para, dizendo estar a acolher as sugestões técnicas da FGV, apresentar proposta que, por si, seria capaz de por fim a todos os desmandos.

– Em boa hora resolveu a CCJ Constituir subcomissão para analisar o assunto com maior profundidade. Não pareciam verossímeis nem dotadas de objetividade e clareza as propostas contidas no Projeto de Resolução apresentado pela Mesa.

– Passou-se a averiguar com maior profundidade o que estava sendo proposto; foram ouvidos diversos segmentos

da Casa; buscaram-se justificativas capazes de corroborar o alegado na proposição.

– à medida que as avaliações caminhavam-se, tinha-se a nítida impressão que havia um elo perdido em toda a versão apresentada. Firmava-se a convicção de que o texto submetido à Casa não passava de uma forma de convalidar o que já existe, por mais absurdo que fosse, e aprofundar os desmandos. Consolidar ainda mais os mesmos espaços tão criticados pelo superdimensionamento e pela superposição de órgãos e funções.

– Num dado momento, foi a própria FGV que veio a público dizer que o texto final da Resolução em curso não era da sua responsabilidade. Que ela não tinha nada com isso. Foram os próprios escalões burocráticos que o formularam com o manifesto intuito de preservar privilégios e posições.

### **Pior: para aumentá-los.**

– O resultado foi que uma administração manifestamente hipertrofiada e com inúmeras superposições estava prestes, na verdade, a se consolidar mais ainda. Pior: agora com a chancela dos Senadores.

– A FGV diz que, na verdade, a nova proposta aumenta o peso da estrutura do Senado, ao contrário do que se propagandeou no início.

### **Por exemplo:**

A Polícia Legislativa

– garante a segurança do Presidente do Senado no Brasil e no exterior, dos Senadores e Servidores “em qualquer



localidade do território nacional e no estrangeiro, quando determinado pelo Presidente”, bem como “realizar revista, busca e apreensão” e atividade de “inteligência”, “investigação” e “inquérito”.

– Para isso, propõe uma estrutura de dar inveja a muitos estados da Federação. Isso, além de incluir atribuições que já estão sendo discutidas até mesmo no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

– Eu escrevi, no meu documento, que “a impressão que tem é que o Senado está prestes a enfrentar uma situação de beligerância sem limites. A amplitude e a especialidade das atribuições fariam inveja aos órgãos de segurança de qualquer superpotência”.

### **O Departamento de Engenharia**

A sensação que se tem, quando se debruça sobre o que se propôs para o Departamento de Engenharia, é que “não é a necessidade do serviço que determina o tamanho do órgão. É o órgão em si que passa a demandar a realização de obras para justificar o seu gigantismo”.

Pelo que eu saiba, o Senado não está planejando fazer grandes obras, nem agora, nem em um futuro próximo.

Mas, o que foi proposto é digno de empreiteiras de vulto significativo.

### **O Museu**

Eu não sei se temos assim, tamanho acervo, mas as atribuições são muitas: “receber, coletar, pesquisar, classificar. Conservar, restaurar, e guardar peças e documentos ... divulgar o acervo ... coordenar ações que envolvem espaços

de exposições e divulgar ações do Museu” – Como tudo na proposta é grandioso, a estrutura proposta para o nosso Museu é digna de uma espécie de Museu Nacional .

– Poderia citar outros segmentos da Casa para os quais se propõe funções e estrutura superdimensionadas, ou com sobreamentos de funções. Ou até mesmo, atividades que poderiam ser dispensáveis.

– O que é importante é que necessitamos é de uma reformulação, feita com cautela e de forma progressiva, capaz de ajustar a estrutura às reais necessidades da Casa .

– A cautela se impõe para evitar o desmantelamento do efetivamente necessário; a progressividade no processo de reformulação a fim de que as decisões sejam tomadas, seletiva e setorialmente, com base em análises precisas das efetivas necessidades do serviço.

– É a necessidade do serviço que deve determinar o tamanho da estrutura, e não o contrário.

– qualquer movimento no sentido de uma reformulação açodada e ampla levará o Senado a adotar um projeto de cunho corporativista e que só contemplará os interesses setoriais .

– apresentamos um Projeto de Resolução alternativo que enfrenta as questões nucleares e centrais.

– apresentamos, por igual, uma série de indagações a serem respondidas internamente.

Tem que ser da competência da Comissão Diretora, com estrutura e composição da Mesa do Senado Federal a formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem

como a superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos, no âmbito desta Casa.

– Não há que ter delegação quando a responsabilidade é nossa, dos senadores, eleitos pelo povo para representá-lo.

– Fomos nós os eleitos pela população para representá-la. Então, nós é que temos a delegação popular para determinar as necessidades da Casa. A estrutura passa a ser uma variável dependente.

– É preciso, portanto, rever o inchaço de uma estrutura que dá ensejo a episódios como o que está voltando a serem estampados nas primeiras páginas dos jornais, como no *Correio Braziliense* (“Senador abona assessor fantasma”).

– Isso denigre ainda mais a Casa, exatamente neste momento em que votamos e aprovamos medidas que podem mudar os rumos da política brasileira.

– Não podemos deixar esta temática cair no esquecimento, esperando-se que, num futuro mais ou menos próximo, os absurdos consumados sob o manto do ilegal sigilo venham a ser legitimados.

– é um propósito que a sociedade brasileira não perdoará.

– é um propósito que denunciaremos da tribuna desta Casa; é um propósito que não vingará por ser repudiado pela nação.

