



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Ofício nº 761/2009 – MPF/PRDF/AC

Brasília, de junho de 2009.

A Sua Excelência o Senhor
JOSÉ SARNEY
Presidente
Senado Federal, Praça dos Três Poderes
70.165-900 – Brasília – DF

Assunto: Recomendação
Referência: Inquérito Civil n. 1.16.000.001865/2009-14

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio dos procuradores da República signatários, no uso de suas atribuições institucionais que lhe são conferidas pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 75/93, vem apresentar a Vossa Excelência algumas considerações a respeito do regime jurídico imposto à publicação dos atos do Estado e, por fim, recomendar a adoção de algumas medidas que podem contribuir para a sanar as irregularidades identificadas até o momento em relação aos Atos do Senado.

Inicialmente, cumpre-nos informá-lo que, em 16 de junho do corrente ano, foi instaurado no âmbito do Ministério Público Federal o Inquérito Civil em epígrafe, com o intuito de investigar a correção da publicidade dada aos Atos do Senado Federal.

Após a oitiva de alguns servidores dessa Casa e da análise de alguns documentos apresentados, além do Relatório da Comissão Especial instituída pelo Ato do 1º Secretário n. 27, de 28/05/2009, o Ministério Público Federal identificou várias irregularidades que a seguir são descritas.

Antes disso, porém, é preciso que façamos breves apontamentos a respeito do regime jurídico imposto pelo nosso ordenamento jurídico à matéria da publicidade dos atos do Estado.

A imposição do dever da publicidade dos atos administrativos decorre do texto expresso da Constituição Federal, que, em seu art. 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LX, art. 93, inciso IX, e art. 37, *caput*, estabelece que a regra, na seara administrativa, deve ser a publicidade dos atos, só se justificando o sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Vale aqui lembrar que a “máxima efetividade” da Constituição é uma tarefa comum a todos os agentes públicos, que devem privilegiar a interpretação que confira às normas constitucionais aplicabilidade imediata, decorrendo daí que, por força do princípio da publicidade, de expressa previsão constitucional (art. 37, *caput*), os documentos e dados financeiros relativos à gestão do erário têm caráter público, o qual impõe o dever de transparência das condutas por parte dos gestores que movimentam os recursos respectivos.

De modo que a principal finalidade do princípio da publicidade é permitir que seja feito um controle dos atos do Estado, minimizando, assim, os riscos de desvios, erros e omissões ilegais. A preocupação em torno da transparência dos atos do Estado se justifica pelo fato do agente público exercer um poder de titularidade alheia (sociedade). Por isto, existem, nos diversos entes federados e para as três esferas de poder (judiciário, legislativo e executivo), órgãos oficiais de divulgação externa (pública) dos atos da Administração: são os diários oficiais.

A restrição da aplicação do princípio da publicidade quando a defesa da intimidade ou do interesse social o exigirem ou quando a lei assim o estabelecer só alcança os atos processuais, conforme se extrai da literalidade do texto do art. 5º, LX, e art. 93, IX, ambos da C.F. Portanto, não atinge os atos administrativos.

Na esteira da determinação constitucional, a Lei 9.784/99 (art. 2º), que disciplina o processo administrativo no âmbito federal, a Lei 8.666/93, que trata das normas gerais de licitações e contratos, e a Lei 9.507/97, que dispõe sobre o caráter público de todo registro ou banco de dados que contenha informações de uso não-privativo, estabelecem o dever de publicidade dos atos em torno da matéria de que tratam e asseguram mecanismos de controle do cumprimento deste dever.

No âmbito do Senado, o Ato da Mesa Diretora n. 58 de 1992 deixa claro que:

“Art. 3º - Os atos e fatos relacionados com a Administração de Pessoal e que devam ser de conhecimento público serão encaminhados à publicação no Diário do Congresso Nacional e no Diário Oficial da União, e transcrito, posteriormente, no boletim administrativo do Pessoal.

Art. 4º – As Resoluções do Senado Federal, os Atos da Comissão Diretora e os do Presidente serão publicados no Diário do Congresso Nacional, Seção II, e, quando versarem sobre matérias relacionadas com a administração de pessoal, serão também objeto de transcrição no Boletim, depois de publicado no DCN II.”

Vê-se, assim, que o próprio normativo dessa Casa prevê o encaminhamento das matérias relativas à pessoal e que devam ser de conhecimento público, ou seja, que exijam ampla publicidade, ao DCN, que hoje é o Diário do Senado Federal (DSF), ao DOU para publicação.

O citado artigo 4º ainda prevê, sem impor qualquer restrição de matéria, que as Resoluções, os Atos da Comissão Diretora e do Presidente do Senado deverão ser publicados no DCN (hoje, DSF).

Após o Ato n. 58/92, a Mesa Diretora editou o Ato n. 13 de 1996, que apenas alterou a redação dos art. 1º e 2º do Ato n. 58/92, mas manteve válidas as disposições dos art. 3º e 4º acima citadas.

Para que possamos fixar o alcance das disposições do art. 3º do Ato 58/92, é preciso distinguirmos publicidade geral de publicidade restrita. A primeira visa assegurar o conhecimento, por toda sociedade, dos atos do Estado. Por isso, nestes casos, o meio de divulgação deve ser oficial e de amplo acesso. O Diário Oficial da União é o veículo natural destinado a este tipo de comunicação. Contudo, o Senado possui também um instrumento próprio de divulgação, **ao público externo**, dos seus atos, que é o Diário do Senado Federal, substituto do Diário do Congresso Nacional no âmbito do Senado.

A publicidade restrita, por sua vez, objetiva assegurar que as pessoas diretamente interessadas no ato administrativo praticado dele tenham conhecimento. Por esta razão, para estes atos internos é suficiente a divulgação no âmbito do próprio órgão. No caso do Senado, o instrumento de divulgação utilizado para este fim é o Boletim Administrativo de Pessoal (BAP), que, nos termos do Ato da Comissão Diretora de 13/1996, é o órgão interno de publicidade oficial de todos os atos e fatos relacionados com a Administração de Pessoal do Senado e que é de responsabilidade da Direção-Geral da Casa.

Fixadas as balizas necessárias para se definir o instrumento adequado de divulgação, passemos à análise do conteúdo a ser publicado em cada instrumento.

A regra, como já dito, é a ampla publicidade, apenas os atos do Estado que por força de lei estão excluídos deste dever são dispensados de divulgação no DOU e no Diário do Senado Federal, no caso do Senado. A Imprensa Nacional, órgão oficial com a incumbência de publicar todos os atos de interesse geral emanados do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, editou a Portaria n. 310, de 16 de dezembro de 2002, estabelecendo as normas para publicação no Diário Oficial da União e no Diário da Justiça. Nesta Portaria estão descritos os atos de interesse geral que devem ser publicados nestes Diários e que vem sendo observado pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pelo Poder Executivo. De forma exemplificativa, são estes os atos relativos à vacância e provimento que devem ser publicados no DOU: atos de nomeação; reversão; aproveitamento; reintegração; recondução; exoneração; demissão; promoção; readaptação; aposentadoria e falecimento.

Não há qualquer distinção em nosso ordenamento para o

tratamento de publicidade a ser dado aos atos de provimento e vacância de cargos efetivos e de cargos comissionados. A regra é a mesma para os dois, ou seja, ambos devem obedecer a divulgação mais ampla.

No que concerne à criação, transformação e extinção de cargos no âmbito do Poder Legislativo, além da questão referente à publicidade dos respectivos atos, é preciso analisarmos qual o instrumento normativo e os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal como pressupostos de validade destes atos.

Em seu art. 52, a C.F. prevê que é competência **privativa** do Senado:

“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.**”

O art. 169 da C.F. que está inserido no Capítulo das Finanças Públicas dispõe:

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

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se **houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**

II - se **houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Vê-se pela leitura do texto constitucional que compete **exclusivamente** ao Senado dispor sobre criação, transformação e extinção dos cargos de sua própria estrutura, desde que observe se há prévia dotação orçamentária suficiente para atender as novas despesas e se há autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Frise-se que para remuneração, a C.F. exige lei, não sendo suficiente Resolução do Senado.

O verbo transformar citado acima alcança inclusive a ação de desmembrar os respectivos cargos, o que ocorre quando um cargo X, cuja remuneração é Y, é desmembrado (transformado) em quatro cargos Z, cuja remuneração equivale a Y/4. Portanto, também para desmembrar cargos já criados por Resolução e com remuneração fixada em lei é necessário outra Resolução **do Senado**, e não da Comissão Diretora ou do parlamentar isolado, determinando que o cargo X fica transformado em 4 cargos Z, e, caso a remuneração deste último cargo (Z) não esteja prevista em lei, será preciso também

fixá-la para se ter como correto o ato de transformação do cargo.

Vistos os requisitos para validade dos atos administrativos, incluídos aí os que tratam de criação, transformação e extinção de cargos no âmbito do Poder Legislativo, passemos à análise das consequências da inobservância destes requisitos. Começemos pelo vício de publicação.

Em regra quando determinado ato que exige ampla publicidade não é publicado ou não observa o instrumento adequado de divulgação, diz-se que o ato é nulo e por isso não pode gerar efeitos, visto que a simples omissão no dever de dar conhecimento à sociedade da prática daquele ato não publicado já implica em prejuízo social manifesto.

Contudo, em atenção ao princípio que veda o enriquecimento ilícito, nos casos excepcionais em que a regra da publicidade não é observada mas o ato, na prática, produz efeito na seara do beneficiário **que de boa-fé cumpre com a sua obrigação assumida perante o Estado**, deve-se aplicar a máxima da *pas de nullité sans grief* (**não há nulidade sem prejuízo**) para assegurar a continuidade de determinados efeitos do ato declarado nulo.

Porém, nos casos em que a contraprestação do beneficiário do ato não é verificada, impõe-se a invalidação de todos os efeitos do ato. Da mesma forma, quando o beneficiário concorre de má-fé para a não publicação do ato.

É importante destacar que mesmo que o reconhecimento da nulidade dos atos viciados não enseje a restituição aos cofres públicos dos valores recebidos, caso todos os beneficiários estejam de boa-fé e tenham prestado os serviços para os quais foram designados, a declaração de nulidade dos atos é imperativa, principalmente para fins de responsabilização dos agentes públicos que concorreram para ilegalidade.

O mesmo princípio deve ser observado em relação aos vícios na criação, transformação e extinção de cargos no âmbito do Poder Legislativo, ou seja, se o servidor beneficiado com a criação ou transformação do cargo, por exemplo, prestou serviço corretamente, não há que se falar em devolução dos recursos recebidos.

Entretanto, isso não significa que o ato não possa ser revisto daqui para frente. Muito pelo contrário, identificado o vício, é dever da Administração anular o ato para que não produza efeitos a partir daí. Isso não obsta, contudo, que posteriormente os mesmos cargos sejam criados ou transformados observando-se, agora, todos os requisitos previstos na C.F. Apenas entre a decisão que reconheceu a nulidade do ato e a publicação do novo ato devidamente válido, os cargos criados e transformados por meio dos atos nulos não podem ser preenchidos, pois na verdade nunca existiram.

Quando o ato viciado acarretou a extinção de cargo, a solução é fácil, já que em regra o servidor é destituído do cargo antes da extinção deste. Todavia, se a justificativa para destituição for a simples extinção do cargo, segue o mesmo raciocínio descrito acima, isto é, se o servidor de fato não tiver trabalho no período subsequente à extinção fática do cargo, não deverá receber nada da Administração, sob pena de

enriquecimento ilícito. Com a declaração de nulidade do ato de extinção, o cargo poderá ser preenchido até que outro ato, agora devidamente correto, extinga-o.

Feitos estes apontamentos teóricos a respeito do regime jurídico aplicado à matéria objeto do Inquérito Civil em epígrafe, passemos aos casos concretos que ensejaram a presente Recomendação.

A Comissão Especial instituída pelo Ato do 1º Secretário n. 27, de 28 de maio de 2009, para *efetuar o levantamento de todos os Boletins de Pessoal publicados a partir de 1995, incluindo edições regulamentares e suplementares*, em razão do curto lapso temporal da duração dos seus trabalhos, focou o seu levantamento nos dados referentes ao Boletim Administrativo de Pessoal (BAP).

Ocorre que o BAP, como já visto e restou reconhecido pela referida Comissão em seu relatório final, não é o instrumento voltado à divulgação dos atos que exigem ampla publicidade. Por esta razão, a discussão em torno da publicação ou não dos Atos do Senado em BAP's não é a principal questão a ser enfrentada nestes fatos ora investigados, já que a maior preocupação deve ser em torno da publicação no Diário do Senado Federal e/ou no DOU dos atos do Senado que deveriam ser de conhecimento amplo.

Dito isto, ainda que tivesse sido feita divulgação na INTRANET do Senado dos Boletins Suplementares identificados pela Comissão na data contemporânea aos atos, esta publicidade restrita não teria o condão de afastar o vício dos atos que não foram objeto de publicação nos instrumentos oficiais voltados ao público externo, que são o Diário do Senado Federal e o DOU.

Portanto, para que se tenha como atendida a exigência constitucional da publicidade, é preciso que os atos que exigem ampla divulgação, que são os reproduzidos na Portaria 310/2002 da Imprensa Nacional, tenham sido publicados no Diário do Senado Federal ou no DOU. Sem esta publicação no Diário do Senado Federal ou no DOU, estes atos são nulos, independentemente de terem sido ou não divulgados na INTRANET do Senado por meio de BAP, regulares ou suplementares.

Por tudo que foi dito em relação à finalidade de a Constituição Federal exigir ampla divulgação aos atos da Administração, a ausência de publicidade destes atos não pode ser suprida por meio de Resolução que convalida de forma genérica atos que lhe são anteriores. Sem que esteja reproduzido na Resolução a íntegra do ato convalidado, não se pode ter como atendido o requisito da publicidade, eis que o conteúdo do ato supostamente convalidado, que deve ser o principal objeto de divulgação, continuará desconhecido. Por estes motivos, as Resoluções n. 55/1998, em. 56/2002, n. 1/2005 e n. 1/2007 não podem dar ensejo a convalidação dos atos não publicados anteriormente que demandam ampla publicidade, embora tenham disposições neste sentido.

Especificamente no que tange à criação, transformação e extinção de cargos, além da questão afeta a ampla divulgação por meio do Diário do Senado Federal ou do DOU, há que se analisar se foram observados os critérios definidos no art. 169 da C.F. (parâmetros orçamentários) e se a criação/transformação/extinção obedeceu

o instrumento normativo da Resolução, eis que apenas o Senado, e não a Comissão Diretora ou o Presidente da Casa, tem poderes para editar ato que crie, transforme ou extinga cargos. A regra é válida tanto para cargo efetivo quanto para cargo comissionado.

No caso em tela, o que se pôde identificar até o momento é que há sérios indícios de que os atos levantados pela Comissão Especial que estavam inseridos em BAP's suplementares mas não foram disponibilizados na INTRANET não foram também publicados no Diário do Senado Federal nem no DOU.

As provas colhidas até aqui pelo Ministério Público Federal também evidenciam má-fé na não publicação destes Boletins Suplementares na INTRANET do Senado, o que reforça ainda mais os indícios de que os atos também não foram publicados no Diário do Senado Federal e no DOU.

Destes elementos de provas colhidos, merece destaque as oitivas realizadas nesta Procuradoria da República e os documentos que foram entregues pelo Sr. Franklim Albuquerque Paes Landim, chefe do serviço de publicação e responsável pela edição dos Boletins Administrativos de Pessoal e por aqueles boletins suplementares não disponibilizados na INTRANET do Senado e identificados pela Comissão Especial.

Consoante estes documentos, a não circulação na rede do Senado de pelo menos parte dos atos não divulgados foi feita em atenção ao pedido/ordem feito pelo servidor Celso Antônio Martins Menezes por meio de e-mails. Nestes, cujas cópias o Sr. Franklim entregou pessoalmente ao Ministério Público Federal por ocasião da sua oitiva, consta diversos pedidos/ordens do servidor Celso Antônio Martins Menezes para que determinados atos fossem incluídos em Boletins Suplementares mas não fossem circulados.

Em suas declarações, o servidor Franklim Albuquerque Paes Landim, afirmou que durante todo o período que esteve a frente do serviço de publicação foram frequentes os pedidos emanados do Sr. Agaciel Maia, então Diretor-Geral do Senado, do seu Chefe de gabinete, o sr. Celso Menezes, do Diretor da Secretaria de Recursos Humanos João Carlos Zoghbi e sua secretária Ana Maria Gomes de Melo, no sentido de que atos fossem inseridos em Boletins Suplementares mas não fossem disponibilizados na INTRANET.

O servidor Ralph Campos Siqueira, ex-Diretor da Secretaria de Recursos Humanos, em seu depoimento, esclareceu que para implementação na folha de pagamento dos atos da Casa são formalizados processos devidamente instruídos com cópia do Boletim aonde foi publicado o respectivo ato a ser implementado. Esclareceu ainda que a cópia do BAP é em regra o documento analisado para se aferir se o ato foi ou não publicado.

O Sr. Ralph Campos Siqueira também informou que dos atos levantados pela Comissão que não foram disponibilizados na INTRANET apenas um não gerou efeito, o que significa que nos processos instruídos no âmbito da Secretaria de Recursos Humanos em relação aos demais atos constava cópia do Boletim Suplementar não publicado, mas que foi inserido ali possivelmente para sugerir a publicação do ato.

Embora, como já dito, a preocupação maior do Ministério Público Federal não seja com a circulação interna no Senado dos BAP's, os relatos acima feitos são necessários para demonstrar que as irregularidades em torno da não publicidade dos atos do Senado muito possivelmente não estão relacionadas a meros equívocos operacionais dos servidores responsáveis pelo encaminhamento destes atos e dos boletins ao Diário do Senado Federal/DOU e à própria INTRANET do Senado, respectivamente.

Ainda nos depoimentos colhidos pelo Ministério Público Federal, identificou-se também que a partir de um determinado momento a Diretoria-Geral do Senado deixou de encaminhar para publicação no Diário do Senado Federal e no DOU os atos concernentes a provimento e vacância de cargos comissionados, determinando apenas a publicação no BAP.

Esta orientação de não publicação no Diário do Senado Federal e no DOU foi de certa forma transmitida aos servidores da Secretaria de Recursos Humanos que não observaram nos processos para implementação dos atos que exigem ampla publicidade se havia neles cópia da publicação do ato no Diário do Senado Federal ou no DOU, apenas em relação aos atos de aposentadoria e pensão, para os quais o Tribunal de Contas da União (TCU) não homologa o ato sem a devida cópia do DOU, a Secretaria observou a presença da cópia do Diário do Senado Federal/DOU para implementação do benefício, para todos os demais atos a cópia do BAP foi considerada como suficiente para comprovar a devida publicação. Não por acaso a Comissão Especial não identificou entre os atos não publicados na INTRANET nenhum relacionado à aposentadoria ou pensão.

Como a Comissão Especial não chegou a analisar os processos físicos da Secretaria de Recursos Humanos, não se sabe se há nestes processos cópia do Diário do Senado Federal ou do DOU referente ao ato, pois o que foi informado pelo Sr. Ralph Siqueira é que este documento não era conferido no âmbito da Secretaria para dar seguimento à implementação do ato na folha de pagamento, salvo em relação à aposentadoria e pensão.

Aqui, cabe-nos frisar que desde a Ato da Comissão Diretora n. 13/1996, a responsabilidade pela publicação dos atos do Senado no Diário do Senado Federal, no DOU e no BAP passou a ser da Diretoria-Geral e, a partir do Ato n. 218/2001, a Chefia de Gabinete do Diretor-Geral, por subdelegação deste, passou a ter competência para autorizar a publicação, bem como, controlar a ordem numérica **de todos os atos** no âmbito do Senado Federal.

Além dos problemas inerentes à publicação dos Atos do Senado, o Ministério Público Federal identificou ainda falhas na estrutura na Secretaria de Controle Interno (SCINT), o que compromete seja feita uma fiscalização eficaz pelo próprio Senado em seus órgãos.

A respeito do Controle Interno, a C.F., em seu art. 74, estabelece que:

Art. 74. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno, com o intuito de analisar sistematicamente a legalidade dos atos praticados e os

resultados por eles alcançados a luz da eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de cada órgão.

I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – (...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Apesar de suas atribuições estarem previstas na Carta Magna, a SCINT pouco tem podido fazer para cumprir o seu mister constitucional. Segundo informações prestadas pelo Diretor do órgão, o Sr. Shalom Einstoss Granado, e pelo Sr. Ralph Campos Siqueira, até maio do corrente ano, a SCINT sequer tinha acesso ao ERGON, o sistema adotado por essa Casa para gerir a folha de pessoal. Até esta data, a SCINT apenas acessava uma das rubricas do sistema.

Isso significa que o Controle Interno nunca auditou a folha de pagamento do Senado. Consoante ainda as informações prestadas pelo Diretor da SCINT, inúmeras vezes o órgão solicitou ao então Diretor da Secretaria de Recursos Humanos João Carlos Zoghbi o acesso ao ERGON, porém, até a saída deste da Secretaria, o pedido nunca fora atendido, apesar de nunca ter sido formalmente negado.

O quadro total de servidores lotados na Secretaria gira em torno de 23 servidores, dos quais apenas 7 têm nível superior. Esta é a estrutura disponibilizada hoje à SCINT para fazer auditoria em todos os órgãos do Senado, que só de servidores ativos tem mais de 6.000 e é responsável por uma folha de pagamento que ultrapassa os 2 bilhões de reais. Atualmente, a Subsecretaria de Auditoria de Recursos Humanos, que responde pelo trabalho da SCINT nesta área, limita-se a auditar **por amostragem** os processos referentes à pensão, aposentadoria, provimento e vacância dos servidores **efetivos**. Estão fora do alcance da atuação da SCINT, por falta de estrutura, apenas para exemplificar: **a folha de pagamento; a observância do teto constitucional; o cumprimento de jornada ordinária e extraordinária dos servidores; o serviço de publicação; os atos da Casa que não digam respeito a aposentadoria e pensão**. Todas estas são informações foram prestadas pelo atual Diretor de Secretaria.

Se a SCINT, que é o órgão incumbido do Controle Interno do Senado, não audita nenhuma destas áreas da Secretaria de Recursos Humanos, que responde por 70% do orçamento de todo o Senado Federal, pode-se afirmar que a Secretaria de Recursos Humanos, assim como outros tantos órgãos do Senado, atualmente não estão submetidos, na prática, a nenhum órgão de Controle Interno, o que afronta diretamente a C.F.

Outra anomalia identificada na SCINT é a transferência da Secretaria de Fiscalização e Controle, responsável pela análise dos documentos referentes aos gastos com verbas indenizatórias, para sua estrutura. A SCINT por ser órgão de controle interno não pode estar incumbida de fazer a **gestão** de recursos da Casa, como o

faz a Secretaria de Fiscalização, tendo em vista que o objeto da atuação da SCINT é justamente auditar o trabalho de gestão dos outros órgãos da Casa.

Assim, considerando todos estes fatos, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por reconhecer nos membros dessa Casa a disposição e o compromisso necessários à readequação dos procedimentos descritos ao longo deste expediente, ao tempo que informa a respeito das irregularidades identificadas no bojo da presente investigação, **RECOMENDA**, com fulcro no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, sejam adotadas as seguintes medidas:

I. PARA SANAR AS DIVERSAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO PROCEDIMENTO ADOTADO QUANTO À PUBLICIDADE DOS ATOS DA CASA:

I.1. Seja determinado **de imediato** à Diretoria-Geral do Senado a observância da regra de publicidade ampla para todos os atos elencados na Portaria 310/2002 da Imprensa Nacional;

I.2. Seja observado por essa Casa as disposições constitucionais que impõe seja a decisão quanto à criação, transformação (desmembramento) e extinção de cargos emanada exclusivamente do Senado e não de sua Comissão Diretora ou de seu Presidente ou de seus membros;

I.3. Seja observado por essa Casa para a criação e transformação de cargos em sua estrutura se há prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme preceitua o art. 169 da C.F.;

I.4. Seja a Secretaria de Recursos Humanos e os órgãos equivalentes no PRODASEN e na Gráfica instruídos a, **antes de implementar qualquer ato que tenha como objeto qualquer das providências descritas na Portaria 310/2002**, observar impreterivelmente se no processo consta cópia da publicação do ato no Diário do Senado Federal ou no DOU, sem o quê o ato não poderá ser implementado, tal qual já é feito em relação à pensão e aposentadoria;

I.5. Seja feito um levantamento de 1995 até a presente data de **TODOS** os Atos do Senado que tratam das matérias elencadas na Portaria 310/2002 da Imprensa Nacional, e não apenas daqueles atos que não foram publicados na INTRANET do Senado, a fim de identificar quais destes atos não foram publicados nem no Diário do Senado Federal nem no DOU;

I.6. Identificados os atos não publicados no Diário do Senado Federal nem no DOU, sejam estes declarados nulos ressalvando-se que os beneficiários dos atos de nomeação em cargos **não necessitarão restituir os valores recebidos, desde que o trabalho tenha sido de fato prestado, o que pode ser aferido por meio de análise da frequência, e não tenham agido de má-fé;**

I.7. No caso de ato de exoneração não publicado no Diário do Senado Federal nem no DOU, comprovado que o servidor de fato não exerceu atividade no período, seja ressalvado na decisão que decretar a nulidade do ato, também

em homenagem ao princípio do enriquecimento ilícito, que não será devido ao servidor qualquer valor.

I.8. Sejam declarados nulos todos os atos que não demandam ampla divulgação, como é o caso de designações para compor Comissões, **que não tenham sido publicados, em até 30 dias após a data da assinatura do Ato, no Boletim Administrativo de Pessoal e DIVULGADO na INTRANET do Senado no mesmo prazo**, observando-se em relação aos beneficiários dos atos nulos a ressalva descrita no item I.6;

I.9. Seja feito um levantamento específico, no período de 1995 até o corrente ano, quanto dos atos que criaram, transformaram (ou desmembraram) ou extinguíram cargos, efetivos ou comissionados, com intuito de verificar se foi observado o instrumento legal adequado (Resolução), a divulgação no Diário do Senado Federal ou no DOU e os parâmetros orçamentários fixados no art. 169 da C.F.;

I.10. Identificados que atos não atenderam cumulativamente aos três requisitos descritos no item I.9, sejam declarados nulos todos os atos e, por consequência, sejam declarados inexistentes os cargos criados ou transformados, com o imediato retorno à situação existente antes da edição dos atos viciados, com as ressalvas já esclarecidas acima em relação aos beneficiários **(tópico I.6)**;

I.11. Seja divulgada no novo Portal da Transparência do Senado a relação contendo: os nomes de todos os servidores da Casa; a natureza do vínculo mantido (efetivo ou comissionado); data de publicação do ato de nomeação no Diário do Senado Federal ou no DOU; nome do cargo no qual o servidor foi admitido; atribuição do cargo; se possui FC; local aonde desempenha suas funções **(no caso dos servidores lotados nos escritórios dos senadores nos Estados, indicar o endereço do respectivo escritório)**;

I.10. Isso sem prejuízo das recomendações formuladas pela Comissão Especial, notadamente em relação à fixação de prazo máximo entre a data do ato e a sua efetiva publicação no Diário do Senado Federal ou no DOU.

II: PARA SANAR AS IRREGULARIDADES RELATIVAS AO CONTROLE INTERNO:

II.1. Seja solicitado ao TCU a realização de auditoria na Secretaria de Recursos Humanos do Senado e nos órgãos equivalentes do PRODASEN e da Gráfica, notadamente para se identificar se os benefícios implantados no ERGON estão devidamente amparados nos documentos físicos mantidos nas pastas relativas aos servidores;

II.2. Sejam adotadas as medidas adequadas para garantir à SCINT uma estrutura suficiente de pessoal que permita à Secretaria estabelecer rotinas de auditoria periódicas em todos os órgãos do Senado;

II.3. Sejam adotadas todas as providências necessárias para

que a SCINT tenha amplo acesso a todas as bases de dados do Senado Federal que tratem de matéria administrativa da Casa, inclusive com a imediata abertura de procedimento administrativo disciplinar em face de qualquer servidor (efetivo ou comissionado) que venha dificultar ou impedir este amplo acesso pela SCINT;

II.4. Seja retirada da estrutura da SCINT a Secretaria de Fiscalização e Controle.

Isso tudo sem prejuízo da adoção de quaisquer outras medidas que possam ser úteis para sanar as irregularidades identificadas pelo Ministério Público Federal.

Por fim, solicita-se seja-nos informado em 30 (trinta) dias a respeito do acatamento à presente recomendação.

Atenciosamente,

ANNA CAROLINA RESENDE DE AZEVEDO MAIA
PROCURADORA DA REPÚBLICA

BRUNO CAIADO DE ACIOLI
PROCURADOR DA REPÚBLICA

JOSÉ ALFREDO DE PAULA SILVA
PROCURADOR DA REPÚBLICA

PAULO ROBERTO GALVÃO
PROCURADORA DA REPÚBLICA

RAQUEL BRANQUINHO P. M. NASCIMENTO
PROCURADORA DA REPÚBLICA

MARCUS MARCELUS GONZAGA GOULART
PROCURADOR DA REPÚBLICA