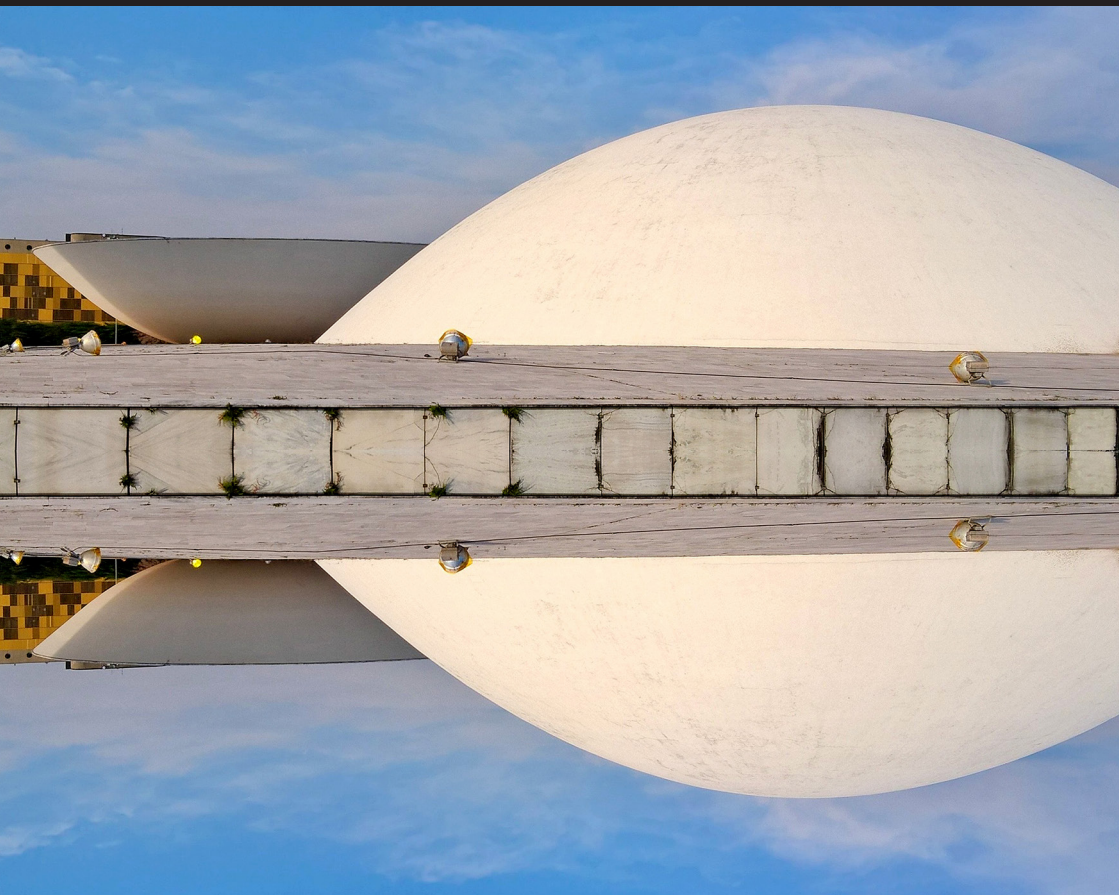


# O PAPEL DOS SERVIDORES EFETIVOS E COMISSIONADOS DO SENADO FEDERAL

Uma discussão sobre a diferença de atribuições



João Rios

avesgráficas  
editora

**O PAPEL DOS SERVIDORES EFETIVOS E  
COMISSIONADOS DO SENADO FEDERAL**

Uma discussão sobre a diferença de atribuições

**João Rios**

**avesgráficas**  
editora

Brasília, março, 2018

*Projeto gráfico de capa, do miolo e diagramação:* **Tancredo Maia Filho/**  
**avesgráficas editora**  
*Foto da capa:* **João Rios**  
*Revisão:* **Márcia Regina Lima**

Todos os direitos desta edição reservados para João Rios

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

---

R586p Rios, João, 1961-  
O papel dos servidores efetivos e comissionados do Senado Federal: uma discussão sobre a diferença de atribuições / João Rios.  
– Brasília (DF): Aves Gráficas Editora, 2018.  
24 p. : 13,8 x 21 cm

ISBN 978-85-94109-05-7

1. Administração pública – Brasil. 2. Senado Federal – Servidores. I. Título.

CDD 351.81

---

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Agradeço aos colegas Jacson Bittencourt Queiroz, Luciano Brasil de Araújo, Wagner Fraga Friaca e Wanderley Rabelo pelas primeiras leituras e sugestões.

Agradecimento especial a Lázara Melo.

## Sumário

	Apresentação ...	7
História do Senado Federal – Os primórdios do Senado no Brasil e a primeira sessão em 1826 ...		9
Funções não escritas no Regulamento Administrativo ...		20
Anexo I - Estrutura Administrativa do Senado Federal ...		22

Para facilitar a leitura e o entendimento deste trabalho, usamos a palavra ‘servidores’ em substituição a funcionários, empregados e prestadores de serviços, exceto nos casos em que a norma jurídica é específica.

Não se considerou os servidores do Senado Federal cedidos a outros órgãos nem os servidores de outros órgãos cedidos ao Senado, terceirizados, estagiários e, por razões óbvias, os aposentados.

## História do Senado Federal – Os primórdios do Senado no Brasil e a primeira sessão em 1826

O Senado brasileiro foi criado em 1824, com a Constituição outorgada por Dom Pedro I. Pelo texto, o senador tinha de ter o mínimo de 40 anos, ser brasileiro nato e ter rendimento anual de pelo menos 800 mil réis. Os senadores eram nomeados pelo imperador a partir de listas tríplexes preparadas pela Câmara dos Deputados e permaneciam no cargo pelo resto da vida. O primeiro Senado era integrado por 50 representantes das províncias, cujo número de senadores era proporcional à população. A sessão imperial, primeira sessão ordinária do Senado, ocorreu no dia 6 de maio de 1826. Em discurso na sessão, Dom Pedro lamentou o fechamento, por ele próprio em 1823, da Assembleia Nacional Constituinte, mas ressaltou que a Constituição garantia a harmonia entre os poderes e permitia o funcionamento do Senado e da Câmara dos Deputados. Dois dias depois, houve a eleição da Mesa Diretora do Senado. Os senadores elegeram o Visconde de Santo Amaro como o primeiro presidente da Casa e o Marquês de São João da Palma como vice-presidente. Elegeram, ainda, quatro secretários.<sup>1</sup>

A Constituição do Império, de 1824, não faz alusão aos empregados do Senado. No entanto, segundo Renato Monteiro de Rezende, “essa Constituição, repetindo o art. 6º da declaração de direitos redigida pelos revolucionários franceses de 1789, que todo cidadão poderia ser admitido em cargos públicos civis, políticos ou militares, **sem outra diferença**

<sup>1</sup> <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496486/00821470.pdf?sequence=1>

que não fosse dos seus talentos e virtudes (art. 179, XI-V)”<sup>2</sup> (grifo nosso)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, é a primeira que menciona a existência de empregados do Senado Federal:

Art. 18. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. A cada uma das Câmaras compete:

[...]

- regular o serviço de sua polícia interna;
- nomear os empregados de sua Secretaria.

[...]

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, trata dos empregados em seu artigo 91, §1, inciso VI:

Art. 91. Compete ao Senado Federal:

§1. Colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre:

[...]

VI - eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar o seu Regimento Interno e a sua Secretaria, propondo ao Poder Legislativo a criação ou supressão de cargos e os vencimentos respectivos;

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, em seu art. 178, dissolve o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, e cria o Conselho Federal:

Art. 178. São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleas Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parla-

<sup>2</sup> <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-de-pois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>

mento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

O art. 41 trata da polícia interna e mantém os funcionários:  
Art. 41. A cada uma das Câmaras compete:

.....

- regular o serviço de sua polícia interna;
- nomear os funcionários de sua Secretaria.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, trata dos empregados em seu art. 40:

Art. 40. A cada uma das Câmaras compete dispor, em regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

A Constituição Federal de 1967, menciona, trata dos funcionários em seu art. 32:

Art. 32. A cada uma das Câmaras compete dispor, em regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

A Constituição Federal de 1967 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969), em pleno regime ditatorial militar também faz alusão aos servidores:

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

A Constituição Federal de 1988, época em que está findando a ditadura militar, trata dos servidores em seu art. 52, inciso XIII, de forma mais abrangente:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

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

O Código Penal traz a definição de funcionário público no

caput do art. 327:

Art. 327, *caput*. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

A definição legal de agente público se encontra no art. 2º da Lei 8429/92:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Embora não esteja de forma explícita, trataremos neste trabalho sob a ótica da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

No Congresso Nacional e, em particular no Senado Federal, atuam vários tipos de trabalhadores: servidores efetivos, comissionados ou cedidos de outros órgãos, funcionários terceirizados, estagiários e menores aprendizes, os quais trataremos todos como servidores.

Neste trabalho daremos ênfase aos servidores efetivos e aos comissionados, pois são os que estão à frente das funções afins do Senado Federal.

Servidor efetivo é aquele que ingressou no serviço público após aprovação em concurso público como reza a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso II:

Art. 37.

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a comple-

xidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Os servidores comissionados que atuam nos gabinetes parlamentares, área fim do Congresso Nacional, são escolhidos pelo próprio parlamentar. Em geral, são pessoas de confiança do parlamentar, que convivem com ele há muito tempo – muitas vezes desde a juventude –, ou são recomendadas por parentes ou pessoas conhecidas. Não se submeteram a concurso público, podem ser exonerados a qualquer momento, não têm estabilidade no emprego.

Quando o parlamentar assume o mandato, é aceitável, e até razoável, que parte da sua equipe seja de sua altíssima confiança. Dentre esses estão os cabos eleitorais que trabalharam em sua campanha. Afinal, foi com esse pessoal que o parlamentar ganhou a eleição. São indivíduos que saíram às ruas panfletando, batendo de porta em porta, conversando e convencendo cada eleitor de que o candidato naquele santinho ou panfleto tinha propostas para melhorar a vida dos seus concidadãos e os rumos do Brasil.

Coube a esse cabo eleitoral olhar nos olhos de cada eleitor e vender as propostas do candidato. Na campanha, e depois dela, o cabo eleitoral é o representante legítimo do político junto à população e nos eventos em que este não pode comparecer. Sem exageros, podemos dizer que eles são os olhos e ouvidos do político onde quer que seu nome seja mencionado, quer nas ruas ou nos diversos veículos de comunicação.

Com a vitória do político nas eleições, aquele cabo eleitoral será promovido a Assessor Comissionado. É justo que seja promovido. Ele trabalhou duro para o senador vencer as eleições. Agora como servidor federal, ele será corresponsável pelo sucesso ou fracasso do parlamentar.

Quando esses assessores chegam ao Congresso Nacional recebem treinamento sobre a burocracia e a tecnologia dispo-



nível ao mandato. Percorrem lado a lado com os servidores efetivos os corredores, plenários, salas de debates e passam a pertencer aos quadros da Administração Pública Federal. Alguns até exageram seu orgulho de serem funcionários federais e exibem contracheques e ‘dão carteiradas’ Brasil afora com o crachá funcional, não raro trazendo sérios constrangimentos à Casa.

Ao desembarcar com seus dirigentes em Brasília, o parlamentar eleito encontra os servidores de carreira do Senado Federal. Estes servidores, embora não tenham participado da campanha, foram aprovados em concurso público, preparados pelo Parlamento em seus diversos cursos internos de aperfeiçoamento a cargo do Instituto Legislativo Brasileiro, treinados nos plenários, por isso conhecem os mais diversos assuntos e estão prontos para colaborar com o mandato. São treinados e equipados com tecnologia, legislação e argumentos consistentes para sugerir, questionar, analisar, aprimorar e tornar realidade as ideias e promessas de campanha do congressista. Não existe demanda parlamentar que esta equipe não destrinche.

Ao longo do mandato, servidores comissionados e efetivos trabalharão ombro a ombro com um único propósito: o sucesso do parlamentar, quer seja sua reeleição, transformação dos projetos de lei em leis ou concretização das promessas de campanha.

O servidor de carreira é o cabo eleitoral dentro do Congresso Nacional. Ele domina o Regimento Interno, a Constituição e o arcabouço jurídico. Elabora discursos, analisa as sugestões que chegam da sociedade que podem se transformar em projetos de leis, faz contatos para aprovação desses projetos, sugere e organiza encontros com as altas autoridades da Esplanada dos Ministérios, enfim, cuida da agenda legislativa do parlamentar.

Findo o mandato, o político não se reelegendo, toda a equipe que ele trouxe vai-se embora com ele. Sem mandato do

político que o trouxe, o servidor comissionado é exonerado. Este servidor sai do Senado levando consigo todo o aprendizado que o Poder Legislativo investiu nele. Eis a diferença entre o servidor comissionado e o servidor de carreira. Este último continua de frente para o Senado e para a sociedade e está pronto para servir ao próximo inquilino do Congresso. Eles são a história viva do parlamento. Conhecem a história recente da Casa e pode usá-la para embasar seus argumentos em favor do mandato do senador neófito.

O direito à estabilidade assegura ao servidor efetivo questionar, ponderar e até discordar do senador, em nome do sucesso do mandato e de benefícios à sociedade. Essa estabilidade encontra-se na Constituição Federal em seu Art. 41, o qual reza:

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

Alguém imagina um servidor comissionado, sem estabilidade constitucional, discordando de um senador ou negando-se a cumprir alguma ordem com aparência de ilegitimidade?

Sobre o grau de corrupção nas instituições, recorremos a Meneguim e Bugarin, consultores do Senado Federal, que afirmam haver menos casos de corrupção nos Ministérios da Fazenda, da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, onde os cargos comissionados são escassos do que nos Ministérios do Turismo e Esportes, onde há mais cargos comissionados:

Note que os Ministérios da Fazenda, da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio tratam de assuntos considerados mais complexos, que não gerenciam grandes obras e cuja finalidade primordial não envolve grandes transferências de recursos para a iniciativa privada para execução de serviços. Talvez esse seja um dos motivos por estarem técnicos de carreira nos postos de chefia e assessoramento, sugerindo ter havido menor

aparelhamento partidário dessas estruturas.

Por outro lado, os Ministérios do Turismo e do Esporte são os que menos contam com a participação de servidores de carreira nos postos de direção e assessoramento superior. Como se nota nas notícias divulgadas pela mídia, tanto o Ministério do Turismo, quanto o de Esporte, aparecem fortemente envolvidos em escândalos de má aplicação de recursos públicos.<sup>3</sup>

Comissionados e efetivos não conflitam em seus interesses. Aquele é político. Este é político-administrativo. Suas funções se complementam. O senador não ganha notoriedade nacional só com atividades no Estado nem interessa ao Estado se só articulado em Brasília.

Outra característica de manter-se o servidor de carreira na equipe é que dele não se espera mal-uso das informações que obteve em razão do cargo. O concurso público ao qual foi submetido faz esse servidor comprometido com sua própria carreira, com a história da Casa e com o mandato do senador.

A Lei nº 8.112/1990, art. 132, estabelece como demissão a pena ao servidor público que revela segredo que conheceu em razão do cargo:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

[...]

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

Com 190 anos de existência, o Senado chegou até aqui pelas mãos e mentes de servidores efetivos e comissionados. Diferentemente do que é divulgado pela grande imprensa e do que causa aos ouvidos da população, o Senado Federal não é feito apenas de senadores.

Segundo o trabalho intitulado "Concurso Público: avanços e retrocessos" do Consultor Legislativo do Senado Federal, Renato Monteiro de Rezende:

O uso de critérios políticos no preenchimento de cargos

<sup>3</sup> O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NOS INCENTIVOS PARA A GESTÃO PÚBLICA. Fernando B. Meneguín e Maurício S. Bugarin, 2012. Pág. 18

da estrutura da Administração Pública não constitui peculiaridade histórica brasileira. Diversos outros países experimentaram, em maior ou menor grau, esse problema. Nos Estados Unidos, por exemplo, antes que o Pendleton Act (1883) instituisse as bases de um serviço público profissional, imperou o regime de distribuição de cargos entre afilhados políticos (spoils system), realidade muito conhecida entre nós.<sup>4</sup>

Além disso, o Senado conta com os funcionários terceirizados que são contratados pelas empresas prestadoras de serviços. Podemos exemplificar as empresas de limpeza, vigilância e jardinagem. Esses funcionários não têm qualquer vínculo com o Senado Federal. Prestam serviços à Casa, mas são contratados e demitidos pela empresa a qual estão vinculados. Nem o próprio Senado tem poderes para demiti-los. Em caso de insatisfação com o trabalho desses indivíduos, a Casa sugere a substituição por outro empregado. Cabe a empresa contratante demiti-lo ou enviá-lo ao treinamento.

Conforme dados da Secretaria de Gestão de Pessoas do Senado Federal, em 31 de agosto de 2017 a Casa contava 5.961 servidores. Sendo 3.648 servidores comissionados e 2.313 efetivos.

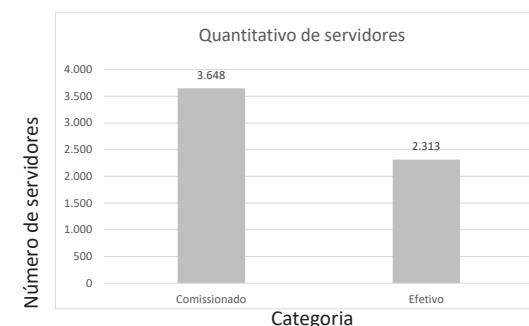


Figura 1 – Quantidade de servidores efetivos e comissionados

<sup>4</sup> <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-de-poss.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>

Do sexo masculino eram 3.554 e 2.407 do feminino.

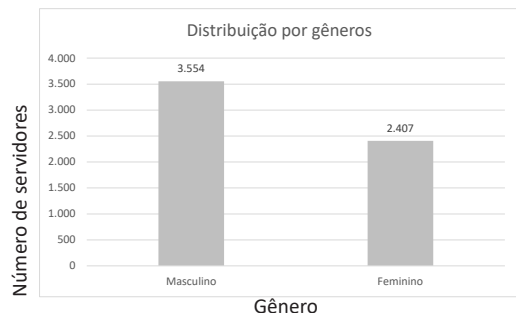


Figura 2 – Quantidade de servidores efetivos e comissionados por gênero

Com relação à idade, 4.097 (68,73%) servidores tem entre 31 e 55 anos.

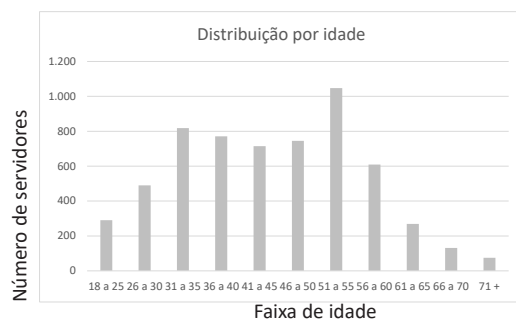


Figura 3 – Quantidade de servidores por idade

Como podemos perceber, a Administração da Casa optou por uma política de contratação precária ao longo dos anos ao invés da realização de concurso público.

Conforme noticiado em janeiro de 2012, “apesar de oferecer apenas 150 vagas, em seu último concurso público, em 2008, o Senado acabou nomeando, ou seja, chamando, 519 candidatos aprovados. O número se refere a todas as nomeações publicadas no Diário Oficial e inclui, por exemplo, candidatos que não tomaram posse, permitindo que novos aprovados fossem chamados. O próximo concurso público, cujas provas objetivas serão aplicadas em março, oferece 246 vagas.

O número de nomeações do último concurso se deve, em parte, à quantidade de aposentadorias no Senado. Somente

nos últimos dois anos, 531 servidores se aposentaram. Até 2015, esperam-se mais 690 aposentadorias. A nomeação de candidatos aprovados além do número de vagas previsto no edital depende de disponibilidade orçamentária e de decisão administrativa da Casa.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> <https://www.pciconcursos.com.br/noticias/senado-chamou-519-aprovados-no-concurso-de-2008>

## Funções não escritas no Regulamento Administrativo

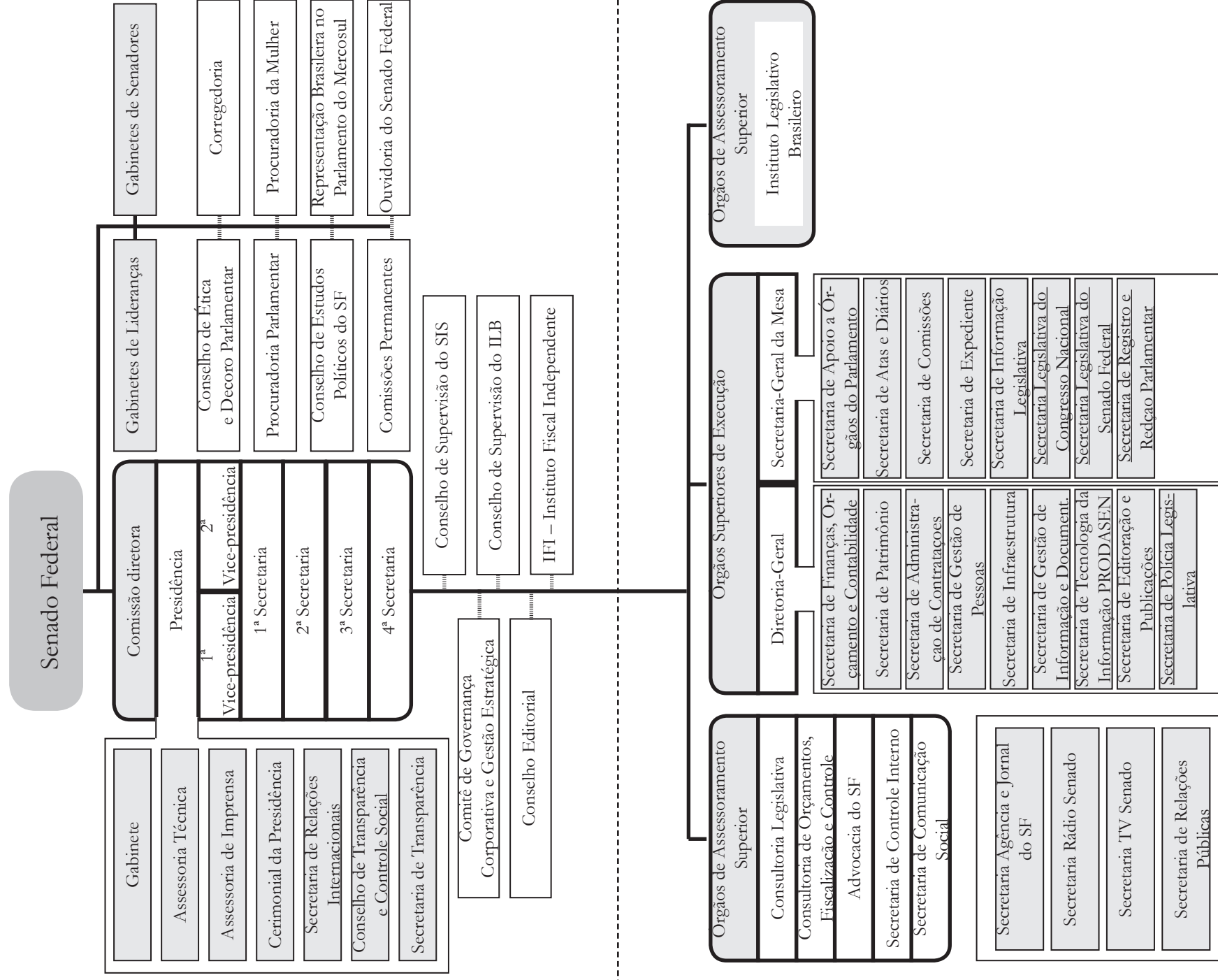
Os papéis de ambos os servidores são delimitados pelo parlamentar e pelo chefe imediato. Em geral, os acompanhamentos das discussões no plenário azul e nas comissões temáticas são feitos pelos servidores que mais entendem de Regimento Interno; as reuniões fora do Senado Federal, como em ministérios, tribunais, embaixadas, Palácio do Planalto e outros órgãos da Administração são acompanhadas pelos servidores envolvidos no assunto a ser tratado. Portanto, não existe reserva de tema nem para os efetivos nem para os comissionados. O que determina as atribuições do servidor é o seu grau de conhecimento da matéria.

Os temas tratados nos gabinetes parlamentares, em linhas gerais, para os quais requerem servidores especializados, são: jornalismo, publicidade, direito, burocracia interna, processo legislativo, orçamento e, principalmente, a linha política do parlamentar.

O intento final do parlamentar é que seu pleito seja atendido, podendo ser liberação de emendas parlamentares para atender às demandas do estado ou do município; liberação de recursos ou de apoio político para implantação ou aperfeiçoamento de políticas públicas; e, por fim, solicitação de apoio ou esclarecimentos para aprovação de determinados projetos em discussão no Congresso Nacional.

# Anexo I

## Estrutura Administrativa do Senado Federal



---

Papel da capa é Duo Design 240g/m<sup>2</sup> e o do miolo é couchê fosco 90g/m<sup>2</sup>.

A fonte é Garamond, 12/14.

Impresso em março/2018 por Athalaia Gráfica e Editora.

---

**A**o longo do mandato, servidores comissionados e efetivos trabalharão ombro a ombro com um único propósito: o sucesso do parlamentar, quer seja sua reeleição, transformação dos projetos de lei em leis ou concretização das promessas de campanha.

