



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Sentença tipo A

Sentença / 2014 / JRJO / 14ª Vara Federal

Autos nº 41930-66.2010.4.01.3400

Ação de Improbidade Administrativa

Autor : Ministério Público Federal

**Réus : Agaciel da Silva Maia, João Carlos Zoghbi e Franklin
Albuquerque Paes Landim**

S E N T E N Ç A

Vistos, etc.

Cuida-se de Ação de Improbidade Administrativa movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra **AGACIEL DA SILVA MAIA, JOÃO CARLO ZOGHBI e FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM**, postulando sejam condenados nas sanções previstas nos incisos II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.

2.- Sustenta o Ministério Público Federal, na peça exordial, que a presente ação refere-se a fatos graves ocorridos entre 1995 e 2009, relativos a uma “operação de um concerto criminoso que por mais de dez anos destinou-se a manter sob sigilo inúmeros atos do Senado Federal com o intuito de permitir que os requeridos **AGACIEL MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI** fizessem uso da máquina pública para favorecer os seus interesses pessoais”.

Juiz **Jamil R J Oliveira**
da 14ª Vara Federal - DF

3.- Aduz o Autor que diversos atos de interesse geral e outros relativos a pessoal deixaram de ser publicados no Diário Oficial da União, no Diário do Senado Federal ou mesmo no Boletim Administrativo do Pessoal do Senado. Informa que a presente ação também trata de atos ilegais conexos que teriam sido praticados pelo Réu AGACIEL MAIA.

4.- Registra o órgão ministerial que os Requeridos montaram um verdadeiro esquema que “consistia em ocultar de forma dolosa e dissimulada a publicação de milhares de atos administrativos do Senado no Diário Oficial da União, no Diário do Senado Federal e no Boletim Administrativo do Pessoal do Senado, de forma a impedir que o conteúdo destes atos viesse a ser tornado público”.

5.- Segundo o Autor, os atos praticados pelos Requeridos caracterizam atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429, de 1992, sendo objeto de apuração no Senado, em Sindicância e no Processo Administrativo Disciplinar nº 20.505/09-4, este instaurado pela Portaria nº 34, de 7 de julho de 2009, também tendo sido instaurado, pelo Ministério Público Federal, o Inquérito Civil nº 1.16.000.001865/2009-14, através da Portaria nº 176/2009 .

6.- O MPF atribui ao Réu AGACIEL DA SILVA MAIA, como Diretor-Geral do Senado entre 1995 e 2009, a responsabilidade pela remessa dos atos para publicação na imprensa oficial e no Boletim Administrativo de Pessoal; ao Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, Diretor da Secretaria de Recursos Humanos de 1994 a 2009, que teria viabilizado a implementação dos atos sem publicação e nomeado diversos parentes e, por fim, seria o Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM, Chefe

do Serviço de Publicação desde 2002, o responsável por inserir os atos em boletins suplementares, que não eram disponibilizados na Intranet, arquivando-os em pasta separada.

7.- Os então apenas Requeridos foram devidamente intimados, para fins do § 7º do art. 17 da Lei 8.429, tendo assim decorrido em suas defesas preliminares:

a) FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM, às fls. 831-64, suscitou, preliminarmente, a falta de interesse de agir e a inadequação da via eleita. No mérito, alegou que o setor de publicação do qual era chefe não tinha competência para veicular atos, apenas recebia ordens, e a partir da edição do Ato do Diretor-Geral nº 218/2001, a determinação de publicação ou não dos atos passou a ser dele, Diretor-Geral, por isso não teria praticado qualquer conduta dolosa ou típica de improbidade;

b) AGACIEL DA SILVA MAIA, às fls. 940-1001, aduziu que “a questão da publicação na Intranet não foi resultado de uma decisão unipessoal do Diretor-Geral, mas, ao contrário, uma medida administrativa do Senado Federal, executada ‘por razões de economia e modernização da comunicação’” (fls. 961), tanto que cita o Ato nº 1 de 1968 da Comissão Diretora, que teria determinado que nenhum ato administrativo praticado do Senado seria enviado ao Diário Oficial da União para publicação, tendo seu texto mantido pelo Ato nº 58, de 1992. Asseverou, ainda, que não foi encontrada qualquer ilegalidade no conteúdo dos atos de que trata a ação, os quais teriam cuidado basicamente de designações e dispensas de servidores, não havendo, assim, dano ao interesse público;

c) e JOÃO CARLOS ZOGHBI, às fls. 1005-15, afirmou, em suma, que a responsabilidade e competência pela publicação dos atos são da Diretoria-Geral; não há prova nos autos de que tenha agido em conluio com o Diretor-Geral, e seus parentes foram regularmente nomeados.

8.- Pela decisão de fls. 1018-28, foi recebida a inicial desta ação de improbidade administrativa, bem como foram rechaçadas as preliminares de falta de interesse de agir e de ilegitimidade passiva.

9.- Contra a decisão que recebeu a inicial, houve interposição do agravo de instrumento nº 8537-34.2011.4.01.0000/DF pelo Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM (fls. 1032-4), ao qual foi negado o pedido de efeito suspensivo, conforme decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (fls. 1076 a 1080).

10.- Vieram as respostas dos réus. O Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM (fls. 1082-1114) pugnou pela ausência de conduta que possa enquadrá-lo em crime (ato) de improbidade administrativa, sob a alegação de que a competência para veicular atos nos órgãos oficiais era do Diretor-Geral, e não do Setor de Publicação, do qual era Chefe.

11.- Afirmou esse réu que foi expedido ato pelo Diretor-Geral do Senado Federal, o Ato nº 218, de 2001, que delegou ao seu chefe de gabinete (do Diretor-Geral) as atribuições de autorizar e controlar a publicação dos atos do Senado em órgãos oficiais. Segundo o Réu FRANKLIN, à exceção do Réu AGACIEL, todos os outros depoimentos

prestados no processo administrativo apontam para a ausência de qualquer responsabilidade da sua parte pela não publicação dos atos do Senado. Alegou que as ilegalidades verificadas são todas de responsabilidade dos outros réus.

12.- Por fim, o Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE alegou que a conduta contra ele tipificada “se mostra infundada e inconsistente, pois em nenhum momento houve a tentativa de lesar o erário público”, não havendo dolo da sua parte, o que não se adequaria ao crime (ato) de improbidade administrativa.

13.- O Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, às fls. 1116-27, contestou a ação com a tese de que a responsabilidade e competência para publicação dos atos administrativos no Senado Federal é da sua Diretoria-Geral. Para o referido réu, a responsabilidade pela não publicação dos atos do Senado Federal é de todos os seus servidores e também de todos os Senadores, tendo em vista que seriam 627 Boletins Suplementares, conhecidos como “Atos Secretos”, que não teriam sido publicados.

14.- Insurgiu-se esse réu contra a afirmação contida na peça inicial de que teria havido conluio entre ele e o Réu AGACIEL para ocultação dos atos, pois entende que não consta dos autos qualquer comprovação nesse sentido. Aduziu que ocorreram dentro da regularidade as nomeações de seus parentes, os quais teriam tido, segundo ele, “pleno e efetivo exercício em suas funções”. Em suma, o Réu JOÃO CARLOS pugna pela inexistência de ato de improbidade da sua parte, pois não teria se valido de seu cargo “para proveito pessoal ou de outrem, bem como não agiu desidiosamente por não impedir a ação ou omissão de seus subordinados

em não publicar atos, pelo simples motivo de que as determinações emanavam de seu superior hierárquico, a saber, Agaciel Maia, Diretor-Geral”.

15.- Pelo réu AGACIEL MAIA foi tirado agravo de instrumento (fls. 1132-96) contra a decisão que recebeu a petição inicial (AI nº 23549-88.2011.4.01.0000/DF).

16.- Ofertou contestação o Réu AGACIEL MAIA (fls. 1198-1246), afirmando que a não publicação dos atos do Senado Federal nos órgãos oficiais decorreu de uma medida administrativa do Senado, que teria sido executada por razões de economia e modernização da comunicação. O réu alega, ainda, que não foi encontrada qualquer ilegalidade nos atos em referência.

17.- Segundo o Réu AGACIEL MAIA, a Comissão Diretora do Senado Federal editou, primeiro, o Ato nº 1, de 1968, e, depois, o Ato nº 58, de 1992, pelos quais ficou decidido que “nenhum ato administrativo praticado pelo Senado Federal seria enviado ao Diário Oficial da União para publicação”, não sendo reservada nenhuma matéria de pessoal para publicação no DOU. As publicações dar-se-iam, segundo decidido pelo Senado, no Boletim de Pessoal do Senado Federal.

18.- Esse réu sustenta que teria ocorrido, no caso dos atos secretos, tão somente uma “suposta irregularidade administrativa”, “sem qualquer prejuízo ao erário público”, não podendo ser responsabilizado por decisão tomada pela alta administração do Senado Federal. Não havendo a prática de ato manifestamente ilegal, aduz não haver a prática de qualquer infração que possa caracterizar improbidade administrativa.

19.- E, por fim, o Réu AGACIEL MAIA assevera que “é de competência privativa da Secretaria de Recursos Humanos a publicação dos atos administrativos”, não podendo ver-se responsabilizado por atos praticados por seus subordinados.

20.- O Ministério Público Federal, Autor, manifestou-se sobre as contestações às fls. 1254-69, registrando que “o fato dos requeridos já terem sido punidos em processo administrativo disciplinar pelos mesmos motivos expostos na presente ação, não obsta o prosseguimento desse processo”.

21.- Segundo o Autor, o Réu FRANKLIN era o responsável por inserir os atos em boletins suplementares; o Réu JOÃO CARLOS “teria direcionado as rotinas da Secretaria de Recursos Humanos para viabilizar a implementação dos atos sem que se exigisse a comprovação de publicação na imprensa oficial” e, por fim, com relação ao Réu AGACIEL, aponta que o art. 1º do Ato da Comissão Diretora nº 13/1996 previa sua responsabilização pelo Boletim de Pessoal, além de haver inúmeros depoimentos no sentido de que seja ele o mandante desse esquema fraudulento.

22.- Deferida a produção de provas formulada pelo Ministério Público Federal e pela União (fls. 1297), foi trazida aos autos a Informação nº 315/2012, do Senado Federal e demais documentos (fls. 1308-32) e, posteriormente, os documentos de fls. 1353-1663.

23.- Foi deferida a produção de provas orais (fls. 1689) e designada a realização de audiência de oitiva de testemunhas. A

produção de prova documental requerida pelos réus foi indeferida, tendo sido interposto agravo de instrumento (nº 24801-24.2014.4.01.0000/DF) pelo Réu AGACIEL DA SILVA MAIA (fls. 1751-8), ao qual se negou efeito suspensivo (fls. 1815-7)

24.- O TRF da 1ª Região proferiu decisão no agravo de instrumento interposto pelo Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM, tendo sido indeferido o pedido de efeito suspensivo (AI nº 8537-34.2011.4.01.0000/DF), conforme decisão de fls. 1719-30. Na sequência, também foram inadmitidos: o recurso especial ao referido agravo (fls. 1733-4); o Agravo em Recurso Especial (fls. 1735-6) e o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (fls. 1777-40).

25.- Realizadas audiências para oitiva de testemunhas, conforme Atas de fls. 1796 e 1820-23, e respectiva mídia (fls. 1835).

26.- Apresentadas alegações finais pelas partes, respectivamente: o Ministério Público Federal (fls. 1839-1860), AGACIEL DA SILVA MAIA (fls. 1896-1908), FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM (fls. 1910-1930) e JOÃO CARLOS ZOGHBI (fls. 1932-1980).

27.- Pelo TRF da 1ª Região, foi proferida decisão no Agravo de Instrumento nº 23549-88.2011.4.01.0000/DF, interposto pelo Réu AGACIEL MAIA contra a decisão que recebeu a inicial, sendo-lhe indeferido o pedido de efeito suspensivo (fls. 1880-91).

Eis, em apertadíssima síntese, o relatório.


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

II

Decido.

A Imputação de Atos de Improbidade aos Réus

28.- A extensa petição inicial narra esquema que teria sido levado a efeito pelos réus, servidores do Senado Federal, pelo qual diversos atos praticados no âmbito daquela Casa deixavam de ser publicados em órgãos oficiais, fosse o Diário Oficial da União, fosse o Diário do Senado Federal ou fosse o Boletim Administrativo do Pessoal do Senado. O objetivo da sistemática adotada era um só: impedir que o conteúdo dos atos se tornasse público.

29.- A prática foi reiteradamente desenvolvida entre os anos de 1995 e 2009, sendo que os atos, sobretudo de nomeação, exoneração, criação e desmembramento de cargos, eram publicados tão somente no Boletim Administrativo do Pessoal do Senado Federal, que foi o meio de comunicação criado para divulgação interna dos atos daquela Casa. Consistia-se, então, em uma orientação dada aos servidores da Secretaria de Recursos Humanos do Senado, cujo Diretor era, à época das irregularidades apuradas, o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, para que instruísem os processos de implementação dos atos apenas com cópia do referido Boletim, sem qualquer publicação no Diário do Senado. A partir de junho de 2000, o Boletim deixou de ser impresso e passou a veicular apenas eletronicamente.

30.- Transcrevo, a seguir, trecho da inicial que explica com

pormenores o que ocorreu no âmbito do Senado Federal:

“...desde junho de 2000, o Boletim Administrativo do Pessoal do Senado passou a ser veiculado apenas eletronicamente. Para tanto, eram necessárias duas ações, a primeira de criação/formação do boletim no sistema e a segunda de disponibilização do boletim já criado na intranet do Senado. Estas duas etapas ocorriam no âmbito do Serviço de Publicação, órgão vinculado à Secretaria de Recursos Humanos. Feitos esses apontamentos, vejamos como funcionava a fraude.

Os Requeridos AGACIEL MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI, às vezes diretamente outras por meio de seus subordinados, encaminhavam cópia dos atos que não deveriam ser publicados no Boletim Administrativo do Pessoal ao serviço de publicação com a orientação de que não fossem disponibilizados na intranet mas apenas inseridos em boletins suplementares. Essa orientação era dada de forma verbal aos servidores, que em alguns casos a reproduziram em e-mails destinados ao Chefe do Serviço de Publicação, à época o Requerido FRANKLIN, que iniciou suas atividades no Senado, em 1971, como servente (auxiliar de serviços gerais), segundo informações por ele prestadas ao Ministério Público Federal.

Depois de informado a respeito do dever de não disponibilizar os atos, o Requerido FRANKLIN os inseria em boletins suplementares, que eram criados no sistema na data correta, porém não eram disponibilizados na intranet do Senado. Apesar disso, o número do Boletim suplementar ou cópia deste extraída do sistema era encaminhada à implementação do ato como se o boletim suplementar de fato tivesse sido disponibilizado na intranet. De posse desta informação/documento a Subsecretaria

instruía os processos e, com isso, permitia-se a implementação do ato não publicado.

Agindo assim, os Requeridos AGACIEL MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI conseguiram ao longo de muitos anos dar cumprimento a atos do Senado que jamais foram publicados na imprensa oficial e mesmo no Boletim Administrativo do Pessoal do Senado.

Após a inserção dos boletins suplementares no sistema, cópias dos mesmos eram arquivadas pelo Requerido FRANKLIN numa pasta separada para que não fossem confundidos com os BAP's que deveriam ser disponibilizados na intranet. Em alguns casos, posteriormente, os Requeridos AGACIEL MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI, este sempre após a concordância daquele, davam o aval para a efetiva publicação dos boletins suplementares, quando então estes eram disponibilizados na intranet com a data da criação/inserção do boletim no sistema e não com a data correta em que foram efetivamente disponibilizados na rede. Com isso, os Requeridos mascaravam a simulação feita, pois não chamava atenção a distorção entre a data do boletim e a dos atos nele inseridos.”

31.- De logo, refuta-se a alegação de não haver obrigatoriedade de publicação dos atos em questão, pois, além de a regra geral ser a publicidade dos atos administrativos, há previsão expressa e específica no âmbito do Senado Federal, que é o Ato da Mesa Diretora nº 58, de 1992, que assim dispõe:

“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”.

32.- A responsabilidade quanto à publicação dos atos no âmbito do Senado Federal, no Diário Oficial da União ou no Diário do Senado Federal ou no Boletim de Administração de Pessoal, passou a ser do Diretor-Geral desde a edição do Ato da Comissão Diretora nº 13, de 1996, tendo ele, por sua vez, a subdelegado ao seu Chefe de Gabinete por meio do Ato nº 218, de 2001.

Depoimentos em Procedimentos Extrajudiciais

33.- Para apuração desse fatos, o Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil nº 1.16.000.001865/2009-14, cf. Portaria nº 176/2009, tendo por objeto a “ausência de publicidade de atos do Senado Federal”.

34.- Em seu depoimento no âmbito do Inquérito Civil, o servidor RALPH CAMPOS SIQUEIRA, que ocupou o cargo de Diretor da Secretaria de Recursos Humanos a partir de 16 de março de 2009, narra que a não publicação dos atos em questão foi descoberta em razão de uma

servidora não ter encontrado a publicação de sua exoneração, ou seja, o Boletim com sua exoneração não foi publicado na INTRANET.

35.- Por tal motivo, a Direção-Geral resolveu conferir os Boletins de Administração de Pessoal (BAP's), tendo sido, inclusive, criada uma Comissão Especial, que identificou "312 Boletins Suplementares contendo 663 atos não divulgados na rede à época".

36.- Posteriormente, chegou-se a números finais de 545 atos que não haviam sido publicados nem no Diário Oficial da União, nem no Diário do Senado Federal, nem internamente.

37.- Todos os depoimentos colhidos ao longo do Inquérito Civil, nos procedimentos da Sindicância nº 010788/09-3, instaurada pelo Senado Federal, e também nesta ação de improbidade, levam à convicção de terem os réus agido de forma intencional no sentido de não se dar publicidade a atos administrativos, predominantemente de pessoal, daquela Casa Legislativa.

38.- À época dos fatos, os réus ocupavam, respectivamente, os cargos de Diretor-Geral do Senado Federal (AGACIEL DA SILVA MAIA), Diretor da Secretaria de Recursos Humanos (JOÃO CARLOS ZOGHBI) e Chefe do Setor de Publicação (FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM).

39.- O Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM passou a ser o responsável pela emissão do Boletim Administrativo de Pessoal a partir de 11 de novembro de 2002, como por ele próprio confirmado em

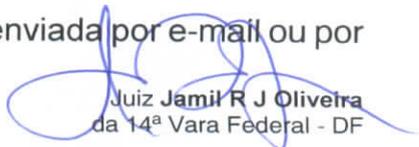
seu depoimento de fls. 130-1 dos autos (prestado em 23 de junho de 2009 ao MPF), do qual transcrevo os seguintes trechos:

“...Que quando entrou no serviço de publicação apenas auxiliava outro colega que era o responsável pela elaboração do Boletim Administrativo de Pessoal (...) Que de 11 de novembro de 2002 para cá passou a ser o responsável pela emissão deste Boletim (...) Que até o ato da Diretoria-Geral n 218 de 2001, os atos eram encaminhados pela Diretoria-Geral devidamente assinados ao serviço de publicação, que, então, numerava e datava os atos e os encaminhava para a Subsecretaria de Ata (SSATA, que os repassava à gráfica, aonde eram publicados no Diário do Senado Federal e no Boletim Administrativo que, nesta época, era impresso; (...) Que todos os atos recebidos da Diretoria-Geral pelo serviço de publicação eram encaminhados à gráfica para publicação tanto no Diário do Senado Federal quanto no Boletim Administrativo; Que depois do Ato n.218/2001, a Diretoria-Geral passou a datar e a numerar os atos e encaminhava uma cópia destes atos para serem publicados no Boletim Administrativo; (...) Que o Boletim é um meio de comunicação interno do Senado, que apenas tem conhecimento dele aqueles que têm acesso à INTRANET do Senado Federal; (...) Que desde o Ato ASA 1-1997 (da Secretaria Administrativa) o Diretor-Geral subdelegou à Subsecretaria de Administração de Pessoal, que atualmente é a Secretaria de Recursos Humanos, poderes para autorizar a publicação dos atos da Casa; Que desde 2001, o depoente sempre recebeu ordens do Diretor-Geral da época, AGACIEL MAIA, do Chefe de Gabinete deste, CELSO ANTONIO MARTINS MENEZES, do Diretor da Secretaria de Recursos Humanos, JOÃO CARLOS ZOGHBI, e da Secretária deste, ANA

MARIA GOMES DE MELO, para que determinados atos não fosse circularizados , ou seja, para que o boletim contendo estes atos não circularizasse na INTRANET; (...) Que nestes casos a ordem era dada diretamente por telefone, pessoalmente ou por e-mail; Que todas as pessoas mencionadas chegaram a falar diretamente com ao depoente para que determinados atos não fossem tornados públicos; Que em atenção da ordem recebida, o depoente fazia um boletim suplementar contendo estes atos e mantinha o boletim apenas em seu terminal eletrônico não disponibilizando-o na INTRANET; (...) Que foram muitos os boletins suplementares que nunca foram circularizados; Que a Diretoria-Geral foi a responsável pela maior parte das ordens de não circularizar os atos; Que o depoente nunca questionou o Diretor-Geral ou o Diretor da Secretaria de Recursos Humanos da razão pela qual os atos não deveriam ser tornados públicos; Que conseguiu resgatar alguns e-mails encaminhados por CELSO solicitando o depoente que não circularizasse o ato; Que nestes e-mails consta a expressão publicar sem circularizar justamente porque estes atos eram inseridos em boletins suplementares, que correspondiam à publicação, mas estes boletins não eram disponibilizados na INTRANET, evitando, assim, fossem tornados públicos”.

40.- Em outra inquirição, dessa vez realizada pela Comissão de Sindicância do Senado, o Réu FRANKLIN confirmou que recebia ordens do Diretor-Geral, AGACIEL, no sentido de não disponibilizar os atos para publicação, conforme trecho extraído do Relatório Final da Comissão de Sindicância (fls. 660 a 686):

“...a instrução de não disponibilizar era enviada por e-mail ou por


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

telefone através do Celso, chefe de gabinete do então Diretor-Geral Agaciel da Silva Maia, nunca pessoalmente, mas por algumas vezes recebia a ordem direta do Diretor-Geral por contato telefônico; que também recebia instrução de não disponibilizar do então Diretor de Recursos Humanos João Carlos Zoghbi, pessoalmente ou através de sua chefia de gabinete;" (fls. 667)

41- O Réu FRANKLIN declarou, ainda, que "o Diretor da SERH, João Carlos Zoghbi, pedia os atos não disponibilizados, que eram colecionados pelo depoente em uma pasta específica para despachar com o Diretor-Geral, Agaciel da Silva Maia, para definir, então, quais os atos poderiam ser disponibilizados" (fls. 667).

42.- Da oitiva do Réu FRANKLIN, já é possível plena confirmação do esquema antes narrado e da efetiva participação não só dele, mas também dos outros dois réus. Em suas declarações prestadas no PAD nº 01240609-0 (cujo teor encontra-se nos autos por mídia eletrônica às fls. 365), confirmou que "as ordens para manter atos administrativos secretos no Senado eram do ex-diretor-geral Agaciel Maia e do ex-diretor de Recursos Humanos João Carlos Zoghbi" e que "essa prática já vinha ocorrendo antes de ele assumir essa atividade de preparação e publicação dos BAPs", o que pode ser confirmado pelo depoimento de WASHINGTON LUIZ REIS DE OLIVEIRA, que o antecedeu no cargo.

43.- Ainda em seu depoimento prestado no referido PAD, o Réu FRANKLIN assim expôs sobre os fatos:

"Sobre o ato que nomeava parentes do Zoghbi, citado por

Mamede, disse o depoente que sabe de tal ato, mas que a maioria de tais atos a ficarem 'aguardando' era de ordem do Diretor-Geral, por meio do Sr. Celso; que Zoghbi solicitava a 'pasta específica' e a levava ao Agaciel para definir quais atos seriam publicados;" (fls. 607-10)

44.- Cumpre destacar, também, depoimento de ANA LUCIA GOMES DE MELO, também prestado à Comissão de Sindicância, a qual ocupava, à época, a Chefia de Gabinete da Secretaria de RH do Senado (e cujo diretor era o réu ZOGHBI), assim esclarecendo como se dava a sistemática de publicação (ou não publicação) dos atos no Senado:

"que os atos chegavam diretamente da DGER para o Serviço de Publicações com a determinação de serem publicados em boletins ordinários e suplementares; Que os atos eram entregues no Serviço de Publicações e que alguns o Diretor da SERH trazia da Diretoria-Geral; Que muitas vezes o Diretor da SERH chamava o Franklin e entregava os atos diretamente para ele; Que outras vezes o Diretor da SERH entregava ao Franklin alguns atos com a orientação de 'aguardar;" (fls. 668)

45.- A então Chefe de Gabinete da Secretaria de RH asseverou, ainda, que "todos os atos vinham com o carimbo de 'publique-se'", e que "a distinção para publicação imediata ou não dos atos suplementares era feita verbalmente pelo Diretor-Geral e/ou pelo Diretor da SERH" (fls. 668).

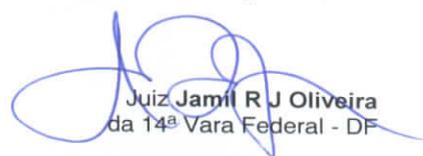
46.- O servidor JARBAS MAMEDE, que trabalhava no Setor de Publicações, auxiliando e substituindo o Réu FRANKLIN em seus

impedimentos, confirmou que “os atos suplementares chegavam com recomendações através de telefonemas do chefe de gabinete do Diretor-Geral, o sr. Celso, ou outro servidor da DGER”, ou seja, “que os pedidos para que o ato suplementar não fosse disponibilizado na Intranet chegavam sempre da DGER” (fls. 671). Em sua declaração no PAD a testemunha confirmou seu depoimento prestado à Comissão de Sindicância (fls. 611-13 dos autos do PAD).

47.- O Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, em seu depoimento à Comissão de Sindicância, confirmou “ter conhecimento do sobrestamento da publicação de atos, bem como de ter participado do processo como intermediário das determinações recebidos do Diretor-Geral à época, Agaciel”, nestes termos:

“...que o “publique-se” vinha sempre da DGER; que os atos vinham da Diretoria-Geral datados, numerados e assinados, e seguiam para a SERH; que normalmente o Diretor-Geral passava o comando de publicar ou não, diretamente para o servidor do setor de publicação; que eventualmente o comando de não publicar era passado ao depoente diretamente pelo então Diretor-Geral Agaciel da Silva Maia;” (fls. 672)

48.- Tendo sido indagado pela Comissão de Sindicância se já existia essa determinação de não publicar ou aguardar quando ele assumiu a direção da SERH, o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI respondeu que não, tendo, inclusive, registrado “em expediente a sua não concordância com tal alteração”. Do depoimento desse réu, pode-se confirmar que anteriormente à sua entrada na direção da SERH não havia qualquer


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

comando para se aguardar ou simplesmente não publicar determinado ato e que “muitos atos, muitos mesmos, não tinham processo; que já chegavam para publicar sem processo algum.” (fls. 672)

49.- Também é importante destacar, ainda no depoimento do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, que todo tipo de ato estava sujeito à chancela do Diretor-Geral, não apenas atos de nomeação e exoneração, como também portarias de comissões de sindicância e atos de toda natureza estavam sujeitos ao “aguardar”, que era dado pelo Diretor-Geral. (fls. 672).

50.- Sobre a nomeação de parentes, o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI confirmou que “houve atos envolvendo seus familiares e que eventualmente alguns não foram publicados, entretanto, que o eventual comando de não publicação não partiu dele” (fls. 673).

51.- Seguiu-se o depoimento de WASHINGTON LUIZ REIS DE OLIVEIRA, que à época dos fatos era Chefe da Seção de Divulgação, tendo confirmado que a ordem para segurar a disponibilização dos atos partia tanto do Réu João Carlos Zoghbi quanto do Diretor-Geral, o Réu Agaciel, e que as ordens eram sempre dadas pelo Chefe de Gabinete do Diretor-Geral, Celso Antonio. De grande importância, o esclarecimento da testemunha no sentido de que “não há possibilidade de ter havido falha técnica na não disponibilização dos boletins suplementares” (fls. 679). Em seu depoimento, prestado no PAD nº 01240609-0, confirmou suas declarações, acrescentando que “quando os boletins eram confeccionados por ordens superiores da Diretoria-Geral ou da Diretoria da Secretaria de Recursos Humanos com rótulos de ‘aguarde-se’ ou ‘publique-se’, na sua visão,

tais atos não eram 'secretos'. Registrou ainda que "o sistema de rede teve que ser adaptado para aceitar a alimentação do boletim suplementar." (fls. 491-2 e 618-20 dos autos do PAD)

52.- O então chefe de gabinete do Diretor-Geral do Senado, CELSO ANTONIO MARTINS MENEZES, confirmou, em seu depoimento, que recebia ordens do seu superior, AGACIEL DA SILVA MAIA, quanto ao sobrestamento dos atos em questão:

"...que o que era solicitado ao depoente sempre partia de seu superior; que no contexto de atos numerados, datados e carimbados pela DGER com o 'publique-se', e não disponibilizados, teve a participação do depoente por determinação do seu superior Agaciel da Silva Maia; que o Franklin só disponibilizava o boletim após despachar com Ana Lúcia; que não participava do controle da pasta específica onde o Franklin guardava os boletins não disponibilizados; que os comandos solicitados ao Franklin para 'não circular' foram repassados pelo depoente por determinação do seu superior Agaciel da Silva Maia, até porque não havia interesse do depoente; que confirma que houve comando do seu superior; (...); que repassou esse comando com solicitação para o Setor de Publicações; que repassava esse comando para o Franklin, também por email, para a chefe de gabinete Ana Lucia ou para o João Carlos Zoghbi; que recebia essas ordens do seu superior, o Diretor-Geral Agaciel da Silva Maia; (...) que recebia as ordens do Diretor-Geral sempre verbais". (fls. 680-1)

53.- Acrescentem-se as declarações de CELSO ANTÔNIO no

PAD nº 01240609-0, em mídia anexa às fls. 365:

“Sobre o que tem a dizer o depoente a respeito da conclusão da Comissão de Sindicância às fls. 307, de que ele deixou de observar ‘as normas legais e regulamentares e cumpriu ordens superiores manifestamente ilegais’ (incisos III e IV do art. 116 da Lei nº 8.112/90), respondeu o depoente que na Comissão de Sindicância foi claro em seu depoimento, quando afirmou que recebia as ordens de seu superior hierárquico, repassando-as; que, quando assumiu a chefia de gabinete em 2005, essa já era uma prática habitual; que era bastante difícil a ele, como servidor, questionar tais ordens, que vinham de superior hierárquico, o qual não queria que aqueles atos não (sic) fossem públicos naquele momento; (...) ; que suas ações eram sempre levadas a conhecimento do Diretor-Geral.

...Sobre a alegação de Agaciel Maia às fls. 204 da Sindicância de que nunca deu ordem direta ou indireta de publicar atos sobrestados, disse o depoente que não concorda com tal afirmação do ex-Diretor-Geral.” (fls. 86-90 e 614-6 do PAD)

Depoimentos na Audiência Judicial

(Ata da Audiência em Mídia)

54.- Em audiência realizada perante este juízo, em 5 de junho do corrente ano, foi tomado o depoimento dos réus, além da oitiva das testemunhas por eles arroladas, tudo conforme Ata da Audiência em mídia.

55.- Em seu depoimento, o Réu AGACIEL DA SILVA MAIA disse

“que assumiu a Direção Geral em 5 de julho de 1995, deixando-a a 5 de março de 2009; que o então Presidente do Senado, José Sarney, teria determinado a não publicação de atos em outros meios que não nos Boletins Internos, os quais seriam publicados na Intranet do Senado, visando tão somente ‘a economia de papel’”. Cabe registrar, aqui, que o Senador José Sarney ocupou a presidência do Senado nos biênios 1995/1997, 2003/2005, 2009/2011 e 2011/2013. Prosseguiu o Réu AGACIEL, dizendo que jamais deu qualquer ordem para que algum ato não fosse publicado, “que nunca foi à sala do Franklin nem nunca telefonou para ele”. Afirmou que não há qualquer prova de que houvesse determinado a não publicação de atos, sendo que qualquer servidor do Senado poderia confirmar isso, à exceção das pessoas que ele nominou de “as três linhas de procedimentos para a não publicação dos atos, que seriam: “o Celso, responsável por mandar publicar; o João, que era o editor do Boletim, e o Franklin, o responsável pela edição”.

56.- O Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI esclareceu que, anteriormente, os procedimentos para publicação eram: a publicação do ato no Boletim Suplementar, depois encaminhado para a Subsecretaria de Ata do Senado, os quais iriam para o Diário do Senado Federal. Contudo, a partir da edição do Ato nº 13, de 1996, do Diretor-Geral, ficou aquela Diretoria responsável pelos encaminhamentos e por toda a publicação. Disse que recebia a ordem, da Direção Geral, de aguardar a publicação de determinados atos e a retransmitia a seus servidores.

57.- Afirmou o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, à pergunta do Procurador da República, Frederico Paiva, que recebeu inúmeros telefonemas do réu AGACIEL determinando que certos atos deveriam ficar aguardando ordem para publicação.


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

58.- Ainda na audiência realizada neste juízo, o Réu FRANKLIN, então Chefe do Setor de Publicação, esclareceu que “era publicado no Diário do Senado Federal apenas o que o Diretor-Geral determinava”, confirmando todo o depoimento prestado por ele ao Ministério Público Federal.

59.- Foi ouvida a testemunha SHALOM EINSTOSS GRANADO, à época dos fatos Diretor da Secretaria de Controle Interno (SCINT), que confirmou depoimento anterior ao Ministério Público Federal, no sentido de não ter obtido acesso ao Sistema ERGON, que armazenava todas as informações relativas ao pessoal do Senado Federal, apesar de tê-lo solicitado inúmeras vezes. Assim havia esclarecido a testemunha:

“...Que desde que o depoente passou a responder pela SCINT, tentou por diversas vezes, sem êxito, obter junto ao Diretor da Secretaria de Recursos Humanos à época JOÃO CARLOS ZOGHBI, acesso aos funcionários lotados na SCINT ao sistema ERGON”, sistema que gerava toda a folha de pagamento do Senado, e continuou, em seu depoimento, “Que mesmo após a autorização do Diretor-Geral, o então Diretor da Secretaria de Recursos Humanos, JOÃO CARLOS ZOGHBI, continuou negando acesso ao ERGON pela SCINT”, o que só obteve em maio de 2009, após a saída de João Carlos Zoghbi daquela diretoria.

A não liberação do acesso pretendido pela SCINT impedia que aquele órgão fiscalizador obtivesse informações que permitissem analisar: a prática de nepotismo, o cumprimento de horas-extras, o serviço de publicação, nomeação e exoneração de servidores, folha de pagamento, observância do teto

constitucional, entre outros.”

(fls. 132-3 destes autos).

Alguns Atos Administrativos Não Publicados a Tempo e Modo

60.- Em sua apuração, o Ministério Público Federal identificou entre os atos ditos secretos (fls. 1855 a 1858), algumas nomeações de parentes de Senadores, as quais enumero a seguir (fls. 697 a 711):

- Renato Lobão Ferreira, nomeado para cargo no gabinete do Senador Edison Lobão (Ato 758/2000);
- Deborah Christine Crivella Lopes, filha do Senador Marcelo Crivella (Ato 4927/2003);
- Leonardo Lucena Siqueira Campos, sobrinho do Senador Eduardo Siqueira Campos (Ato 4787/2003);
- Ronaldo da Cunha Lima Filho, filho do Senador Ronaldo Cunha Lima (Ato 1253/1998);
- Sálvio Romero Pereira Botelho, irmão do Senador Augusto Botelho (Ato 3448/2003);
- Maria do Carmo de Castro Macieira, prima da então Senadora Roseana Sarney (Ato 2875/2005);
- Janaína Cafeteira, filha do Senador Eptácio Cafeteira (Ato 2442/2006);
- Ivan Celso Furtado Sarney Costa, irmão do Senador José Sarney (Atos 3468/2007 e 188648/2007) e, por fim,
- Maurício Requião de Mello e Silva, irmão do Senador Roberto Requião (Ato 713/200).


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

61.- Destaquem-se, entre os não publicados, atos da própria Comissão Diretora do Senado Federal, como é o caso do Ato da Comissão Diretora nº 9, de 28 de junho de 2000 (BAP nº 2141-S1, de 28/06/2000, fls. 275-6), que desmembrou o Regulamento Administrativo do Senado Federal; Ato da Comissão Diretora nº 21, de 12 de setembro de 2001 (BAP nº 2400-S, de 12/09/2001; fls. 244), que criou cargos no Órgão Central de Coordenação e Execução; e Ato da Comissão Diretora nº 6, de 8 de abril de 2008 (BAP 3943-S2, de 09/04/2008), que criou várias Coordenações dentro da estrutura da Secretaria TV Senado, estes últimos objetos de apuração pelo Ministério Público Federal.

62.- E assim, muitos atos tiveram sua publicidade negada ou postergada, como os de delegação de competência, de criação de cargos, de concessão de vantagens remuneratórias, atos de designação de membros de comissões, atos de lotação e permuta de servidores, entre outros. Outra grave constatação diz respeito à retroatividade de efeitos que foi conferida a alguns atos, o que poderia até configurar, em alguns casos, dano ao erário público, de que é exemplo a Portaria nº 54, de 11 de agosto de 2008, do Primeiro-Secretário, e que somente foi disponibilizada na Intranet dois meses depois, constituindo Comissão Especial pela participação do Senado em Bienais e Feiras de Livro, cujos efeitos retroagiram a 15 de fevereiro de 2008. Outras Comissões foram criadas ou reconduzidas com data retroativa.

63.- Também com efeitos retroativos, os Atos do Diretor-Geral nºs 4328 a 4332, de 03 de agosto de 2007, pelos quais se designaram cinco servidores para exercer funções comissionadas com vigência a partir de 29 de dezembro de 2006. (fls. 1999 a 2003 do PAD)

64.- Merecem citação, ainda, atos que envolveram verbas destinadas a Senadores, como é o caso do Ato da Comissão Diretora nº 2, de 07/01/2003, que tratou de benefícios para ex-senadores, bem como a Decisão da Comissão Diretora, de 21/06/2005, que reajustou o valor da verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar para o valor mensal de R\$ 15.000,00 e a Decisão da Comissão Diretora de 22/05/2007, que incluiu, entre as despesas a serem ressarcidas aos Senadores o *“aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, compreendendo as despesas da locação, da taxa de condomínio, das contas de água, de telefone celular e fixo, de energia elétrica, e com o IPTU concernente ao imóvel locado”*, tudo conforme exposto pelo Ministério Público Federal.

65.- De qualquer modo, verificou-se que houve nomeações de parentes de Senadores e de servidores, as quais certamente não se pretendiam divulgar, nomeações com efeitos financeiros retroativos (repita-se), e até nomeação de pessoas ligadas aos próprios réus. Foi o caso da designação de OTO DA SILVA MAIA para compor uma Comissão Especial instituída pelo réu AGACIEL (Ato nº 116/2002; fls. 696), seu irmão, bem como da nomeação de RODRIGO LUIZ LIMA CRUZ (fls. 769-72), à época namorado de MAYANNA CECILIA LAGO MAIA, filha do réu AGACIEL (Ato nº 95, de 2006; fls. 769-72).

66.- Também foram mantidas em segredo as nomeações dos parentes do réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, na sequência (fls. 724-68): LUIS FERNANDO ZOGHBI (filho) (fls. 724-5), JOÃO CARLOS ZOGHBI JUNIOR (filho) (fls. 734-7), MARCELO ARAÚJO ZOGHBI (filho) (fls. 732), CARLA SANTANA DE OLIVEIRA ZOGHBI (nora) (fls. 744-6), RICARDO

ARAÚJO ZOGHBI (filho) (fls. 726-9) e, finalmente, DENISE RAMOS DE ARAÚJO ZOGHBI (esposa) (fls. 753-64). Indagado sobre o fato, o réu restringiu-se a dizer que não teria sido o responsável por tais nomeações. (cf. depoimento em mídia)

67.- Houve confirmação, nos autos, de nomeações indevidas por parte do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA, com a participação do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, como é o caso de LIA RAQUEL MONTURI CRUZ VAZ (fls. 186-8), nomeada para os gabinetes dos Senadores Delcídio Amaral e Demóstenes Torres sem que eles sequer soubessem, tendo o Senador Delcídio Amaral, inclusive, representado contra o Réu AGACIEL ao Ministério Público Federal, conforme denúncia de fls. 179-85. Ouvida pelo Ministério Público Federal (fls. 144-5), LIA RAQUEL confirmou as nomeações, mas afirmou que, na verdade, trabalhou na área de Recursos Humanos, conforme Ato de fls. 187-8. LIA RAQUEL, segundo apurado no PAD 01240609-0, é filha de Valdeque Vaz de Souza, amigo do Réu AGACIEL e também servidor do Senado, e foi nomeada por Atos do Diretor-Geral nºs 2074, 2232 e 1241, todos de 2007. O próprio Valdeque confirmou, em declarações prestadas no PAD, que “intercedeu perante o Diretor da Secretaria de Recursos Humanos no sentido de obter o cargo para sua filha” e que “quem assinou seu ato de nomeação foi o sr. Agaciel Maia” (fls. 340-2 dos autos do PAD)

68.- Importa ressaltar, aqui, que o Réu AGACIEL MAIA, em seus depoimentos, tanto no Inquérito perante o MPF, quanto no PAD, não reconheceu como suas as assinaturas apostas em alguns atos, entre os quais, os Atos nº 1241, 2232 e 2074, de 2007, acima referidos, relativos às nomeações de LIA RAQUEL, sendo que nesse caso específico, o pai de

LIA, VALDEQUE VAZ DE SOUZA, que era, repita-se, servidor do Senado e amigo de AGACIEL, desmentiu-o, dizendo que “foi Agaciel, a seu pedido, quem assinou os atos”, já que acertou com ele, pessoalmente, as nomeações (fls. 646-58 dos autos do PAD).

69.- Cito alguns atos de nomeação cuja publicação foi postergada ou mesmo não disponibilizada, que envolveram parentes do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA, relatados no PAD:

- Ato do Diretor-Geral nº 3425, de 26/08/2005 (BAP 3306-S de 26/08/2005), de dispensa da servidora SÂNZIA ERINALVA DO LAGO CRUZ MAIA, ocupante do cargo efetivo de Analista Legislativo, matrícula 35819, da FC-7, designando-a para exercer FC-8, Secretária de Coordenação e Execução, com efeitos a partir de maio de 2005. (esposa do Réu Agaciel Maia)

- Ato do Diretor-Geral nº 95, de 19/01/2006 (BAP 3404-S de 19/01/2006), de nomeação de RODRIGO LUIZ LIMA CRUZ, para exercer o cargo em comissão de Assistente Parlamentar, AP-3, do Gabinete do Senador Maguito Vilela (genro do Réu Agaciel Maia)

- Ato do Presidente nº 04, de 17/11/2007 (BAP nº 3648-S, de 18/01/2007), que nomeia RODRIGO LUIZ LIMA CRUZ para exercer o cargo em comissão de Assessor Técnico da Diretoria da Secretaria Especial do Interlegis, (AP-I), No mesmo BAP Suplementar e no DSF foi incluído o Ato do Diretor-Geral nº 208, de 17/11/2007, que exonera RODRIGO LUIZ LIMA CRUZ da função anterior, do Gabinete do Senador Maguito Vilela.

70.- E também atos que envolvem parentes do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI:

Ato do Diretor-Geral nº 734, de 31/01/2003 (BAP 2688-S de 31/1/2003), de exoneração de CARLA SANTANA DE OLIVEIRA ZOGHBI, do cargo de Assistente Parlamentar (AP-4) do Gabinete da Quarta-Secretaria e de nomeação, para exercer o cargo em comissão de Assistente Parlamentar (AP-3) do órgão central de Coordenação e Execução do Senado Federal.

(nora do Réu João Carlos Zoghbi)

Ato do Diretor-Geral nº 2227, de 22/10/2008, (BAP 4075-S de 20/10/2008), de CARLA SANTANA DE OLIVEIRA, do cargo em comissão de Assistente Parlamentar-AP-2, da Diretoria Geral.

Ato do Diretor-Geral nº 2031, de 5/5/2005 (BAP 3227-S de 5/5/2005), de nomeação de LUÍS FERNANDO ZOGHBI para exercer o cargo em comissão de Assistente Parlamentar (AP-6), do Órgão Central de Coordenação e Execução, do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

(filho do Réu João Carlos Zoghbi)

Ato do Diretor-Geral nº 778, de 4/5/2004 (BAP 2988-S de 4/5/2004), de nomeação de RICARDO ARAÚJO ZOGHBI para exercer o cargo em comissão de Assistente Parlamentar-AP-2, com lotação e exercício no Gabinete da Segunda Vice-Presidência.

(filho do Réu João Carlos Zoghbi)


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

Ato do Diretor-Geral nº 96, de 20/11/2006 (BAP 3405-S de 20/11/2006, tornando sem efeito o Ato do Diretor-Geral nº 4185, de 2005, publicado no BAP do Senado Federal nº 3378/05-S, de 12 de dezembro de 2006, de reversão de DENISE RAMOS DE ARAÚJO ZOGHBI, para o serviço ativo, em virtude de não ter entrado em exercício no prazo previsto no art. 6º do Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2002.
(esposa de João Carlos Zoghbi).

A Caracterização dos Atos de Improbidade

71.- De tudo quanto se produziu de prova, antes e depois da instauração desta ação, tem-se a plena e irrefutável convicção do esquema montado pelos réus. Para o sucesso desse procedimento a participação de todos os réus, cada um segundo suas atribuições, era mesmo necessária, pois apesar de todas as ordens partirem do Diretor-Geral, AGACIEL MAIA, decidindo ele o que iria ou não ser publicado, dependia-se tanto do Diretor de Recursos Humanos (JOÃO CARLOS) quanto do Chefe do Setor de Publicação (FRANKLIN), de modo que a disponibilização ou não dos atos, fosse qual fosse o meio, sem a participação dos dois outros réus, o réu AGACIEL não teria como levar adiante toda essa empreitada.

72.- Entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de fevereiro de 2009, período em que o Réu AGACIEL ocupou a Direção Geral do Senado, foram editados 623 Boletins Administrativos, sendo que destes apenas 123 teriam sido publicados no Diário do Senado Federal. Os demais foram devidamente guardados em pastas pela Diretoria-Geral ou pela área de


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

Recursos Humanos, aguardando uma nova e eventual ordem para publicação, que nunca veio, já que a intenção era justamente evitar a publicidade de tais atos.

73.- É absurda, e soa como patética, a afirmação do réu AGACIEL, em sua defesa, de que a não publicação dos atos visava economizar papel, porque a observância da regra geral da publicidade administrativa não pode sofrer restrição à guisa de economia.

74.- É igualmente despropositada a alegação, comum aos réus, de que não havia ordem para os atos não serem publicados, mas apenas um pedido de “aguarde-se”, que partira de uma Chefia qualquer ou mesmo de um Senador. Ora, se um Senador pedisse, de fato, para aguardar uma nomeação ou outro ato qualquer, a atitude a ser tomada era a de simplesmente aguardar mesmo, e não dar seguimento ao ato, em todas as suas vertentes, menos a publicação externa, atribuindo-lhe, sobretudo, os efeitos financeiros. Então, a se acatar a esdrúxula explicação dada pelos réus, aguardar seria nomear o servidor, por exemplo, e pagar-lhe os vencimentos e então, quem sabe um dia, providenciar a publicação do ato.

75.- A não publicação de atos administrativos, que foram rotulados, primeiro pela imprensa, como atos secretos, teve como propósito mesmo guardar segredo aos órgãos e entidades de controle de atos administrativos, da sociedade, da imprensa vigilante, das instâncias políticas, enfim de todos os que não faziam parte desse pouco respeitável e seleto grupo de pessoas beneficiadas direta e indiretamente pela não divulgação, qualquer que fosse o meio de atos de nomeações,


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

exonerações, designações, atos da Mesa Diretora do Senado.

76.- Entre tais atos, chamaram a atenção deste juízo mais de 200 exonerações que foram simplesmente tornadas sem efeito pelo Diretor-Geral, geralmente poucas semanas após a edição do ato, o que se qualifica como grave, tantas vezes repetidas, pois a consequência foi o pagamento de vencimentos pelo período alcançado pela anulação administrativa da exoneração (o servidor não trabalhou em virtude de sua exoneração e, posteriormente, com a anulação do ato de exoneração, veio a perceber vencimentos pelo período em que não trabalhou). Esse fato pode ser facilmente comprovado pela análise dos documentos de fls. 1354 a 1663 dos autos, e sobre eles assim se manifestou o Ministério Público Federal:

“Foram muitos os casos em que o réu tornou sem efeito ato anterior de exoneração de servidor, que, contudo, continuou a receber o seu salário, como se de fato nunca tivesse sido exonerado. O fato também é preocupante porque se o servidor continuou a desempenhar suas funções, o fez sem qualquer amparo legal, já que estava exonerado. Se não desempenhou, locupletou-se ilicitamente porque o salário foi pago por força do ato que tornou sem efeito a exoneração.”

77.- Em verdade, a simples não disponibilização dos atos para publicação já configura, por parte dos réus, a prática de ato ímprobo, independentemente dos tipos de atos e de os réus terem obtido ou não ganhos materiais diretamente, ou mesmo ganhos de outra ordem, o que poderia configurar até mesmo como ganho de prestígio do Diretor Geral perante os Senadores, considerando-se que havia, entre os atos não

publicados, a nomeação de parentes de Senadores.

78.- Também merecem transcrição, trechos do aprofundado relato da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar nº 012406/09-0, no qual todos os fatos ora apurados foram esmiuçados:

“Até 2001, a divulgação dos atos administrativos era feita por meio do Diário do Senado Federal (DSF), a partir do que se passou a utilizar para esse fim o Boletim Administrativo de Pessoal (BAP), inicialmente na versão impressa e, mais tarde, na eletrônica.

Paulatinamente, o DSF deixou de veicular a maioria dos atos administrativos, passando a publicar, principalmente, os atos referentes a aposentadorias ou nomeações de concursados para cargos efetivos, os quais também eram publicados no Diário Oficial da União.

Com o surgimento da versão eletrônica do BAP como meio de divulgação dos atos administrativos, surgiu a possibilidade de restringir ainda mais a divulgação dos atos administrativos, haja vista o acesso de seu conteúdo poder ser feito apenas pelos servidores do Senado Federal, mediante uso de senha pessoal. O passo seguinte desse processo de manipular, arbitrariamente, a divulgação dos atos administrativos foi a utilização de edições suplementares do BAP, ou BAP-S, para veicular determinados atos que tinham potencial de causar polêmica em razão de sua duvidosa legalidade ou moralidade.

Ao longo do tempo, o uso do BAP-S tornou-se uma prática permanente e em crescente expansão como meio de divulgação dos atos administrativos. Tal prática só cessou em razão da


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

atuação da imprensa ao denunciar a existência dos chamados "atos secretos".

A maioria dos BAP-S não foi disponibilizada imediatamente para o conhecimento, ao menos, dos servidores do Senado Federal e, em muitos casos, só o foram recentemente em razão da denúncia da imprensa.

A falta de correta divulgação dos atos administrativos resultou em uma administração em que o interesse pessoal predominou sobre o interesse público.

O objetivo da não-circulação dos BAP-S -agora claro, depois de procedido o exame de seu conteúdo - era impedir que as vantagens concedidas a Senadores, ex-senadores, servidores e seus familiares chegassem ao conhecimento de um público mais amplo, especialmente, por meio de imprensa.

Não há dúvida de que os responsáveis por essa situação foram aqueles que tinham responsabilidade sobre tais publicações. A falta de publicidade de atos da administração, especialmente os relativos à movimentação de pessoal comissionado, propiciava ampla liberdade para o Diretor-Geral nomear pessoas de seu interesse familiar ou pessoal, em conluio com o Diretor da SERH, que também teve a oportunidade de nomear parentes seus, preenchendo os claros de lotação.

Tal política de gerenciamento de disponibilidade de cargos em comissão no Senado Federal permitia, inclusive, a nomeação de pessoas para preenchimento de vaga em Gabinetes dos Senadores sem que o nomeado ali tivesse exercício, enquanto se reservava a vaga nos órgãos da administração da Casa para preenchê-las de acordo com critérios de conveniência não necessariamente vinculados às necessidades administrativas, conforme se verifica na movimentação de determinados

servidores, especialmente nos casos dos filhos do Senhor João Carlos Zoghbi e de Lia Raquel Monturil Vaz.

Esses diretores administravam, assim, o preenchimento das vagas e a movimentação dos servidores em lotações provisórias, de modo a propiciar abertura de vagas para acomodar o crescente número de candidatos que demandavam os cobiçados cargos comissionados.

Não há dúvida quanto à existência de prática da irregularidade na não-divulgação de atos administrativos no âmbito da Diretoria-Geral e do órgão que lhe era diretamente vinculado, a Diretoria de Recursos Humanos. A responsabilidade de seus titulares nesta prática é objetiva e inafastável e, tendo em vista as suas atribuições legais, não há como ser excluída; resta apenas averiguar o grau de comprometimento dos envolvidos na irregularidade constatada.

Houve claro abuso de poder e deliberada omissão delituosa por parte dos titulares daqueles órgãos ao extrapolarem as atribuições de seus cargos. A ordem para "não circular BAP" partia do Diretor-Geral, conforme afirmam sem qualquer hesitação o seu Chefe de Gabinete, Celso Antônio Martins Menezes, e o responsável pela geração do BAP, o Senhor Franklin Albuquerque Paes Landim, fato este comprovado por mensagens eletrônicas que se encontram nos autos.

Não obstante o Senhor Agaciel Maia alegar que não havia nessas mensagens menção ao seu nome como o autor da ordem para que o Boletim aguardasse circulação, de modo a não se tomar imediatamente disponível na intranet, tal alegação não elide a sua responsabilidade, haja vista a relação de subordinação funcional do seu chefe de gabinete, Senhor Celso Antônio Martins Menezes.


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

(...)

Não há dúvida, portanto, que a falta de "circulação" dos BAPs Suplementares ou a sua disponibilização em data remota propiciava ao Senhor Agaciel Maia atuação desembaraçada e audaciosa em face das limitações legais impostas aos gestores públicos em geral, pois a ausência de publicidade imediata dos atos administrativos dificulta a verificação, inclusive para os órgãos de controle interno, quanto à legalidade e à moralidade desses atos.

(...)

Os BAPs Suplementares veicularam, em substancial quantidade, Atos da Comissão Diretora para alterar a organização administrativa da Casa e estabelecer ou ampliar vantagens remuneratórias.

Entre os 626 BAPs Suplementares - estando eles, hoje, todos acessíveis na intranet -, um dos mais antigos tinha esse objetivo. Trata-se do Ato da Comissão Diretora nº 23, de 6 de dezembro de 1996, que *"Altera o Ato da Comissão Diretora nº 15, de 1995, que 'Dispõe sobre o recadastramento e controle dos servidores do Senado Federal, do CEGRAF e do PRODASEN, a jornada regular de trabalho e sua prorrogação, o controle da frequência diária, e dá outras providências'*, o qual só se tomou disponível na intranet doze anos e meio depois, ou seja, em 1º de junho de 2009, por força da reportagem a respeito dos "atos secretos". Extraíu-se do exame dos BAPs Suplementares a constatação de que suas primeiras edições foram utilizadas com o objetivo de incluir os Atos da Comissão Diretora que não deveriam ter circulação, conforme se depreende do exame do ano de 1998, quando foram editados 14 atos dessa natureza e mais uma Ata da Comissão Diretora. Todos foram disponibilizados na intranet

apenas no corrente ano de 2009, no final do mês de maio e no início do mês de junho, por força do "escândalo dos atos secretos", exceto um que continha o Ato da Comissão Diretora nº 11, de 1998, que *Aprova o Regimento Interno do Conselho Editorial do Senado Federal*, o qual foi publicado no Diário do Senado Federal (DSF), embora com um lapso de quase dois meses.

(...)

Observa-se, portanto, que, especificamente quanto à falta de divulgação ou "circulação" dos BAPs que veiculavam atos referentes aos servidores comissionados, especialmente quando se tratava de servidor não efetivo, tanto o Diretor-Geral quanto, em alguns casos, o Diretor da SERH, foram, em face de suas atribuições, os responsáveis pela "não disponibilização" de quase todas as edições de BAPs Suplementares, seja para preservar ou agradar os interessados na nomeação do servidor comissionado, seja, em alguns casos, para esconder do conhecimento de um público mais amplo - ainda que restrito aos servidores da Casa - atos relativos a pessoas de seu círculo de parentesco ou relacionamento pessoal próximo, pois não havia qualquer razão plausível para que a divulgação desses atos não constituísse procedimento de rotina administrativa afeto a servidores operacionais de hierarquia funcional distante daqueles Diretores que ocupavam cargos da cúpula da administração do Senado Federal.

(fls. 3875-81 dos autos do PAD)

79.- Tem-se, então, fartamente demonstrada nos autos a prática de irregularidades por parte dos réus, que, almejando interesses próprios ou de terceiros, deixaram de publicar centenas de atos do Senado Federal

(não importa se foram 663 ou 545) e, conseqüentemente, contrariaram a lei e a Constituição da República, pouco importando para esse fim, é importante dizer, se os atos foram convalidados ou não posteriormente pelo Presidente do Senado Federal.

80.- A irregularidade existiu ao seu tempo e atraiu para si a incidência da lei que reputa ímprobo o ato que nega publicidade aos atos da Administração e determina a aplicação de sanções.

81.- Apesar de não tratar especificamente das questões em discussão nestes autos, cumpre citar, a título de esclarecimentos quanto à então situação vivida pelo Senado Federal, a Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União para apuração de indícios de irregularidades no Senado. Pela Corte de Contas foram constatadas inúmeras irregularidades, que teriam sido praticadas, na sua maioria, exatamente no período entre 1995 e 2009.

82.- Foram encontradas inúmeras irregularidades justamente na folha de pagamento do Senado Federal, como pagamento indevido de gratificações e de horas-extras, incorporações indevidas, aumentos de remuneração também indevidos, entre outros, que teriam causado enormes prejuízos financeiros àquela Casa, aparecendo, entre os responsáveis pelas irregularidades, na maioria das vezes, os Réus AGACIEL DA SILVA MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI. Esse assunto, porém, é do Tribunal de Contas da União e não deste juízo.

III

A Exigência de Publicação dos Atos da Administração


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

83.- Um dos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito é que os atos e ações do Poder Público sejam conhecidos de todos, por isso a positivação na Constituição da República desse importante meio de exercício de fiscalização dos atos dos detentores temporários do Poder, permitindo-se ao povo e suas instituições que possam acompanhar todas as atividades administrativas de interesse público. É a publicidade que assegura a transparência dos atos administrativos, de interesse da coletividade.

84.- A exigência de publicidade está incluída no *caput* do art. 37 da Constituição da República como um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em todos os seus níveis, estando a ele submetido todo e qualquer ato administrativo, salvo aqueles que a lei excepciona no interesse da segurança nacional. Além disso, impõe-se ao Estado e aos que detém o Poder o dever de adotar as medidas necessárias à universalização do sistema de informações oficiais da Administração.

85.- O princípio da publicidade tem relação direta com a observância de outros princípios constitucionais, como o da moralidade e o da impessoalidade, pois ao se assegurar a todos o acesso à informação dos atos da Administração assegura-se, também, uma administração pública voltada aos interesses da coletividade, pautada na ética e na transcendência pessoal dos interesses. Aqui vale lembrar a sempre oportuna expressão de **HELIO LOPES MEIRELLES**, segundo a qual “todo cidadão tem direito subjetivo ao governo honesto”.

86.- A publicidade é uma condição *sine qua non* de validade, de

moralidade e de impessoalidade dos atos e decisões administrativas. É a publicidade dos atos que assegura a sua validade e eficácia, fazendo-os produzir efeitos externos, pois além de propiciar o seu conhecimento aos interessados, permite o seu controle pelos órgãos e autoridades competentes no que concerne ao exercício da fiscalização e, pois, da autotutela.

87.- **LUCAS DA SILVA FURTADO**, assim discorre sobre o princípio da publicidade da Administração Pública:

“O princípio da publicidade pode ser traduzido como o dever da Administração de dar transparências aos seus atos. A divulgação dos atos e dos procedimentos administrativos realiza, ademais, a moralidade administrativa.

A publicidade é consequência direta do princípio democrático. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida – até porque não há outra opção – a prática de atos secretos, sigilosos. É direito da população, e dever do administrador, divulgar os atos praticados pela Administração a fim de que possam os cidadãos tomar as providências necessárias ao controle da legalidade, da moralidade, da eficiência das atividades do Estado.”

(Curso de Direito Administrativo, Ed. Fórum, 1ª edição, 2007, pg. 108)

88.- “O **princípio da publicidade** significa vedação a atividades ou atos sigilosos (ressalvadas as hipótese em que o sigilo seja indispensável, como é evidente). O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório”, ensina o moderno **MARÇAL JUSTEN FILHO**, em seu Curso de Direito

Administrativo, Saraiva, 5ª Ed., 2010, 279. E arremata o mesmo doutrinador: “A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação da lisura dos atos praticados.”

89.- Repugna à Constituição e à moralidade administrativa a prática de atos da Administração que não sejam levados ao conhecimento público, para aferição da sua conformidade às regras legais e às justas expectativas dos administrados de uma Administração Pública eticamente comprometida com os valores e anseios plasmados na Ordem Jurídica, a partir da Constituição. Atos praticados à sorrelfa não merecem a chancela da moralidade, sendo antes suscetíveis ao repúdio, o ato e o seu autor, qualquer que seja a sua posição dentro da estrutura de Poder do Estado. Agentes e servidores públicos devem estrita obediência a esse postulado de convivência republicana e de maturidade democrática. Tudo que é praticado no âmbito da Administração Pública às escondidas deve sofrer censura e a pecha de imoralidade administrativa, vale dizer, de improbidade administrativa.

90.- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “a publicidade é pressuposto de validade dos atos administrativos e constitui condição para sua plena eficácia” (Recurso Extraordinário nº 501.010/DF, relatora Ministra **CÁRMEN LÚCIA**, Diário de Justiça de 10 de agosto de 2010, p. 147), e que “a publicidade dos atos administrativos dá-se mediante a sua veiculação no órgão oficial” (Mandado de Segurança nº 24.961, relator Ministro **CARLOS VELLOSO**, Plenário, Diário de Justiça de 4 de março de 2005).

91.- A publicação dos atos administrativos é pressuposto de


Juiz **Jamil R. J. Oliveira**
da 14ª Vara Federal - DF

validade e condição de eficácia dos seus efeitos, pouco importando, para a resolução da presente ação de improbidade, se os atos cuja publicação não foi realizada pelo Senado perderam sua eficácia. Importa que a publicação era obrigatória e não foi realizada ao tempo oportuno.

92.- Registre-se, ainda, que o Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a publicação de atos no Diário Oficial da União, entre outros, exige a publicação de todos os atos do Poder Público por meio da Imprensa Nacional, com fundamento no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, portanto, para toda a Administração Pública Brasileira, e no caso específico dos atos de pessoal do Poder Legislativo Federal, assim estabelece o Decreto nº 4.520:

“Art. 4º Os atos relativos ao pessoal civil e militar do Poder Executivo, de suas autarquias e das fundações públicas, bem assim dos servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, cuja publicação decorrer de disposição legal, são publicados no Diário Oficial da União.”

93.- Pois bem. A prática, vivenciada por anos no Senado Federal, de não se fazer publicar os atos administrativos, especialmente concernentes a pessoal, seja no Diário Oficial da União, nos casos em que deveriam ali ser publicados, seja no Diário do Senado Federal, ou mesmo nos modernos instrumentos de publicação existentes internamente a órgãos e a entidades públicas (internet e intranet), viola não só o princípio da publicidade, mas também os demais princípios que regulam a Administração Pública, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, inclusive o princípio da legalidade, da moralidade e da eficiência,

estes na medida em que a omissão impede o exercício do poder de fiscalização institucional ou social, assim como o princípio da impessoalidade, porque quase sempre o segredo do ato visa favorecer alguém que não poderia ser favorecido nas circunstâncias, como se viu com a nomeação e designação de parentes e amigos, de servidores e também de Senadores da República.

94.- Por outras vezes, a publicação dos atos, em alguns casos, apenas internamente, é grave violação à publicidade, à moralidade, à impessoalidade, à legalidade e à eficiência, princípios que devem reger os atos administrativos, pois excluídos do conhecimento de outros segmentos da sociedade, como, por exemplo, a imprensa, que tem sido protagonista, como na espécie, ao levar ao conhecimento do grande público atos e práticas que não convêm à República, nem à democracia, nem às leis do país.

95.- Para os atos cuja publicação não ocorreu, ou ocorreu de forma restrita, disponibilizada apenas na Intranet do Senado Federal, com acesso restrito no âmbito interno daquela Casa, ou mesmo tardia, e apenas para regularizar o passado, não há outro nome a se dar a não ser o de “atos secretos”, pois o que não está publicado, em segredo está!

IV

A Individualização da Responsabilidade dos Réus.

96- As provas constantes dos autos, tais as colhidas no

Processo Administrativo Disciplinar nº 012406/09-0, assim como os depoimentos pessoais, demonstram, de modo inequívoco, que os Réus atuaram com violação aos princípios da Administração Pública, e em descumprimento a deveres funcionais, com procedimentos que excluíram de publicação centenas de Atos do Senado Federal.

97.- A maioria dos atos em discussão nestes autos, os quais não foram publicados, foi emanada do Diretor-Geral do Senado, AGACIEL DA SILVA MAIA (primeiro réu), tendo como editor do respectivo Boletim Administrativo do Pessoal o então Diretor da Secretaria de Recursos Humanos, JOÃO CARLOS ZOGHBI (segundo réu) e, como executor da não-publicação, o Chefe do Serviço de Publicação da Secretaria de Recursos Humanos, FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM (terceiro réu).

A Responsabilidade do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA

98.- São inúmeras as provas de que referido réu se colocou em primeiro lugar na linha de comando e execução das irregularidades, concernentes à não-publicação de atos administrativos, que se têm por ímprobos, ocorridas no Senado Federal entre os anos de 1995 e 2009, período em que esse réu ocupava o cargo de Diretor-Geral.

99.- Em sede de processo disciplinar (PAD nº 012406/09-00), o Réu AGACIEL DA SILVA MAIA foi indiciado “pela prática das infrações disciplinares de improbidade administrativa, de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal e de outrem, em crime contra a administração pública” por ter procedido “de forma desidiosa, ao não impedir que a ação e omissão de seus

subordinados provocassem resultado danoso para a administração inclusive em prejuízo da imagem e credibilidade institucional, devendo responder pela prática de ilícitos capitulados no art. 117, IX e XV e art. 132, I e IV, da Lei nº 8.112, de 1990". (fls. 3391-9 dos referidos autos)

100.- A indicição de AGACIEL DA SILVA MAIA decorreu do fato de determinar, orientar ou permitir a reiterada prática de não-divulgação, ou divulgação tardia, dos atos administrativos que deveriam ser inseridos nos Boletins Administrativos Suplementares, ou o foram serodidamente, após a divulgação do que veio a ser conhecido como escândalo dos atos secretos do Senado Federal, durante sua gestão como Diretor-Geral da Câmara Alta do Congresso Nacional, notadamente no período de 2000 a 2009.

101.- Como resultado do PAD, foi-lhe, então, aplicada a pena de 90 dias de suspensão (Portaria nº 24/2010, do Primeiro-Secretário do Senado Federal).

102.- De acordo com as provas colhidas no Inquérito Civil nº 1.16.000.001865/2009-14, no processo de sindicância, no PAD nº 012406/09-0 e nestes autos, o Réu AGACIEL DA SILVA MAIA utilizou-se do seu cargo para selecionar os atos que iriam e os que não iriam à publicação em órgãos oficiais, fato esse comprovado pelos depoimentos das testemunhas, anteriormente citados, e dos demais servidores envolvidos nessa prática irregular. Ficou claramente comprovada a participação do referido réu, mesmo tendo evitado dar ordens pessoalmente a seus funcionários, fazendo-o quase sempre por telefone ou por meio de seu então Chefe de Gabinete. Em verdade, o Réu

AGACIEL DA SILVA MAIA determinava formalmente uma coisa, mas informalmente agia de modo diferente, como, por exemplo, ao apor o “publique-se” em um determinado ato, determinava seu sobrestamento, pelo conhecido “aguarde-se”, ordem esta dada verbalmente à Direção de Recursos Humanos.

103.- O depoimento de CELSO ANTONIO MARTINS MENEZES, Chefe de Gabinete do Diretor-Geral entre 2005 e abril de 2009 (fls. 136-8), deixou claro que em alguns casos o Réu AGACIEL chegou a determinar que ele “avisasse ao serviço de publicação que não circulasse alguns atos que constavam em boletins suplementares”.

104.- O Réu AGACIEL DA SILVA MAIA comandou o esquema de não publicação de atos, como chefe hierárquico dos outros dois réus, e, com absoluta certeza, não havia como tudo isso ocorrer sem que ele não tivesse conhecimento de nada, mesmo porque teve parentes e conhecidos como beneficiários de alguns atos secretos, como antes declinado. Ora, a linha de comando, excluída a Mesa Diretora do Senado, se iniciava exatamente com o Diretor-Geral, cargo em que permaneceu por 15 (quinze) anos, o que lhe conferia conhecimento e proeminência, de modo que seria rematada ingenuidade exigir mais provas que as produzidas para concluir por sua responsabilidade primeira, maior, em mais alto grau, por tão nefasta prática de subtrair do conhecimento interno e do conhecimento geral centenas de atos administrativos relativos a pessoal, de interesse de pessoas próximas ou de pessoas do seu próprio grupo, ou de Senadores, aos quais talvez desejava agradar (o que provavelmente explica a longevidade no cargo).


Juiz **Jamil R J Oliveira**
da 14ª Vara Federal - DF

105.- O Réu AGACIEL DA SILVA MAIA, juntamente com o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, foi o responsável não só pela prática fraudulenta, mas também por não disponibilizar à Secretaria de Controle Interno do Senado o acesso ao sistema próprio de controle interno, o Sistema ERGON, impedindo, assim, que o setor de Controle Interno tivesse acesso à Folha de Pagamento do Senado Federal, evitando qualquer fiscalização sobre tais atos.

106.- O fato de terem sido adotados pela Mesa Diretora do Senado Federal os Atos nºs 58/92 e 01/98, desobrigando a publicação em Diário Oficial em nada retira a responsabilidade do Réu AGACIEL MAIA, uma vez que tais atos deveriam ser publicados no Diário do Senado, o meio de publicidade que passou a ser utilizado por aquela Casa Legislativa, ou no Boletim Administrativo de Pessoal, o que deveria ocorrer com regularidade britânica, a fim de que se cumprisse escorreitamente a Constituição da República, no que determina que a Administração está submetida ao princípio da publicidade, por isso que atos da Mesa Diretora não legitimam a não-publicação de atos administrativos do Senado em órgão de informação ampla, que alcance os vários estamentos e instituições da sociedade, a fim de se exercer eficazmente o controle da Administração Pública, que se eleva a direito de todo o povo para alcançar-se o necessário e desejável modo republicano de administração dos interesses públicos.

107.- Por fim, não procedem os argumentos da defesa do réu AGACIEL de que não teria havido prejuízo ao erário, porque, havendo ou não prejuízo material, o que pode ter havido, sim, a verdade é que a só violação do princípio da publicidade importa ato de *improbidade*, violando,

por arrasto, igualmente o princípio da moralidade. Afaste-se, ainda, a alegação de ausência de competência da Direção Geral do Senado no que concerne à publicação de atos, já que foi exatamente a partir da gestão de AGACIEL naquela Diretoria que lhe foi, por ato da Comissão Diretora (Ato nº 13, de 1996), atribuída tal competência.

108.- O Réu AGACIEL DA SILVA MAIA agiu deliberadamente no sentido de obstar a divulgação de centenas de atos administrativos do Senado Federal, com relevância para atos de pessoal, evitando dar-lhes publicidade, assim como instou servidores menos graduados a não executarem atos de ofício, com a não publicação desses mesmos atos, sendo por isso intensa e predominante a sua vontade – mas não exclusiva -, por sua posição de comando, causando prejuízos à moralidade administrativa da Câmara Alta, motivo de escândalo em todo o país, contribuindo assim decisivamente para conferir mais descrédito à instituição legislativa a que devia lealdade.

Em conclusão, **é imperiosa a condenação do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA por atos dolosos de improbidade administrativa**, tipificados no art. 10, caput, e incisos I e II, e art. 11, caput, e incisos I e II, da Lei nº 8.429.

A Responsabilidade do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI

109.- Ficou comprovado nos autos, que o então Diretor da Secretaria de Recursos Humanos também tinha poderes para determinar ao serviço de publicação que não publicasse ou fizesse circular determinados atos, ora fazendo-o em conjunto com o Diretor-Geral, ora

individualmente, como ocorreu na nomeação de seus parentes (filhos, esposa, irmão), a respeito de cujos atos simplesmente negou qualquer conhecimento.

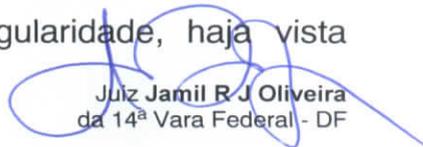
110.- Vale citar, nesse ponto, o depoimento da testemunha JARBAS MAMEDE, então servidor da Secretaria de Recursos Humanos, que assim esclareceu em declaração prestada no PAD nº 01240609-0, sobre a nomeação de um parente do réu JOÃO CARLOS:

“...que, numa ocasião, estando ausente o Franklin, disse o depoente que o Sr. João Carlos Zoghbi determinou que ele, depoente, não publicasse o boletim naquela ocasião. Sobre se conhecia o teor desse ato, disse que o que chamou a atenção foi o sobrenome do contemplado pelo ato, que era o mesmo do sobrenome do Diretor da Secretaria de Recursos Humanos.” (fls. 611-13 dos referidos autos)

111.- Não era possível ao Réu AGACIEL DA SILVA MAIA dar seguimento às irregularidades perpetradas sem a participação do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, pois este eram quem despachava os atos de pessoal com o Diretor-Geral e era quem determinava que as cópias dos Boletins Suplementares deveriam ser colocadas em pasta própria e na qual permaneciam sem a publicação oficial.

112.- Na conclusão da Comissão do PAD nº 01240609-0, assim foi considerada a situação específica do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI:

“O Diretor de Recursos Humanos, o Senhor João Carlos Zoghbi, tinha inteiro conhecimento dessa irregularidade, haja vista


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

despachar periodicamente com o Diretor-Geral, quando levava cópias dos BAP Suplementares que eram colecionados na "pasta específica" – assim denominada pelo Senhor Franklin Paes Landim - para decidirem o que deveria ser publicado, mediante a aposição de um S(im) ou N(ão) em cada uma dessas cópias de BAP Suplementares.”

(fls. 3381-9 dos referidos autos)

113.- Portanto, são várias as provas documentais e testemunhais de que o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI também exerceu papel determinante, como o Réu AGACIEL, de modo a permitir a consecução do esquema, pois sua participação foi ativa e era imprescindível à manutenção daquela situação por tantos anos, considerando-se que a Direção de Recursos Humanos era a responsável por fazer com que os atos fossem efetivados, sobretudo nas questões financeiras, mesmo sem a devida publicação.

114.- No PAD nº 012406/09-0, o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI foi indiciado pela prática de infrações disciplinares de improbidade administrativa, “ao participar de reiterada prática de não-divulgação, ou divulgação retardada, dos atos administrativos insertos nos Boletins Administrativos Suplementares no período de sua gestão como Secretário de Recursos Humanos”. Em consequência, foi-lhe aplicada a pena de 90 dias de suspensão (Portaria nº 22/2010, do Primeiro-Secretário do Senado Federal).

115.- Registre-se que, mesmo consideradas regulares as nomeações de seus parentes, o fato é que a não publicação de tais atos já

configura irregularidade, evitando-se a divulgação das nomeações de parentes e impedindo seu conhecimento pelos demais servidores do Senado, pelos órgãos fiscalizadores, como o TCU e o Ministério Público Federal, e assim também a imprensa.

116.- A participação do Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI caracterizou, sem dúvida, improbidade administrativa, por esses últimos atos referidos e também por todos os demais que não foram publicados regularmente e para cuja irregularidade a contribuição do réu foi importante.

Em conclusão, **contribuiu o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI decisivamente para a formação de uma “indústria de atos secretos”, sendo igualmente imperiosa sua condenação por atos dolosos de improbidade administrativa**, tipificados no art. 11, caput, e incisos I e II, da Lei nº 8.429.

A Responsabilidade do Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM

117.- O Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM teve um papel menor, de coadjuvante mesmo na ação fraudulenta levada a efeito por anos a fio no Senado Federal, pois era o servidor que procedia à disponibilização dos Boletins, e era ele o depositário da pasta dos Boletins não disponibilizados para publicação no Diário do Senado ou de circulação na Intranet.


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

118.- Cabia ao Réu FRANKLIN, na verdade, executar as ordens de disponibilização dos Boletins (BAPs) na Intranet, à medida que as ordens fossem sendo dadas, e liberá-los para circulação ou não, ordens que partiam do Diretor-Geral ou do Diretor de Recursos Humanos.

119.- Não merece acolhimento o argumento utilizado pelo réu de que estaria, na espécie, tão somente a cumprir ordens de seu superior hierárquico, a quem devia, evidentemente, obediência, mas não quando se cuidasse de ordem ilegal, tanto que a Lei nº 8.112, em seu art. 242, determina que o servidor deve representar aos superiores sobre todas as irregularidades de que tiver conhecimento no exercício de suas funções (incisos VI e XII), e sabe-se que ninguém está obrigado a cumprir ordens manifestamente ilegais, pois o primeiro dever do servidor é o de lealdade à instituição a que serve.

120.- A não obediência a uma ordem ilegal insere-se no campo do exercício regular de direito, o que deveria ter sido observado pelo servidor, no caso dos atos secretos. Não obstante o dever de obediência, sempre que a ordem se manifestar ilegal, porém, deve o servidor eximir-se do seu cumprimento, representando aos superiores, se for o caso, sob o risco de incorrer na prática de ato ilícito, passível de caracterizar-se também como ato de improbidade administrativa.

121.- Tendo sido acusado, em processo disciplinar, de cometer infrações disciplinares, no sentido de deixar de observar normas legais e regulamentares, cumprir ordens superiores manifestamente ilegais e deixar de levar ao conhecimento de autoridade superior as irregularidades de que teve ciência, o Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM foi

indiciado no art. 116, III, IV e IV, da Lei nº 8.112, de 1990, por ter participado da reiterada prática de não-divulgação de atos administrativos, negando-lhes, assim, a devida publicidade (fls. 3352-7 dos autos do PAD).

122.- Resultou-lhe do PAD nº 012406/09-0 a aplicação da pena de 30 dias de suspensão (Portaria nº 19/2010 do Primeiro-Secretário do Senado Federal).

123.- Na verdade, a participação do referido réu deveu-se à sua omissão e desídia em não se insurgir contra ordens manifestamente ilegais e contra o esquema orquestrado pelos outros dois réus, por isso que sua responsabilidade nos fatos apurados, ainda que dolosa, não teve a mesma intensidade do dolo dos demais réus; esse réu foi pusilânime, sem fibra moral para resistir, curvando-se temerosa ou convenientemente a superiores hierárquicos.

É impositiva a condenação do Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM por atos dolosos de improbidade administrativa, tipificados no art. 11, caput, e incisos I e II, da Lei nº 8.429.

V

As Sanções Aplicáveis.

124.- A Lei nº 8.429, de 1992, classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies, a saber: **a)** atos de improbidade que


Juiz **Jamil R J Oliveira**
da 14ª Vara Federal - DF

importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); **b)** atos de improbidade que causam lesão ao erário (art. 10), e **c)** atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

125.- Ao Réu AGACIEL DA SILVA MAIA foram imputadas condutas de causar danos ao erário, mediante a designação de servidores para funções comissionadas e para composição de comissões, com efeitos financeiros retroativos, tipificadas no art. 10, caput, da referida Lei, assim como nos Incisos I e II, verbis:

“Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;”

126.- E também condutas consistentes na falta de lealdade à instituição e na não-publicação de atos administrativos de pessoal em órgãos externos de publicação, tipificados no art. 11, caput, e Incisos I e II, da Lei nº 8.429, verbis:


Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;

127.- Tais condutas, **dolosas**, de autoria do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA, estão provadas à saciedade.

128.- As sanções são as cominadas no art. 12, Incisos I, II e III, da Lei nº 8.429, que podem ser aplicadas a cada uma das espécies de atos de improbidade administrativa, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica. O responsável pelo ato de improbidade está sujeito, entre outros, ao ressarcimento integral do dano, se for o caso. A disposição abrange tanto as hipóteses de atos que importem em prejuízo ao patrimônio das pessoas jurídicas sob a proteção da lei (art. 10), quanto as situações em que atos ímprobos atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

129.- No caso dos autos, tem-se o enquadramento do Réu AGACIEL DA SILVA MAIA nas sanções cominadas nos incisos II e III do art. 12 da Lei de Improbidade, pelos atos tipificados nos arts. 10 e 11 da mesma lei, na redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009, nestes termos:

Juiz Jamil R J Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.”

130.- Aos Réus JOÃO CARLOS ZOGHBI e FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM se imputaram condutas consistentes na falta de lealdade à instituição e na não-publicação de atos administrativos de pessoal em órgãos externos de publicação, tipificados no art. 11, caput, e Incisos I e II, da Lei nº 8.429.

131.- De igual modo, são contundentes as provas de que tais réus incidiram nessas infrações administrativas e se submetem às penalidades

descritas no art. 12, Inciso III, da mesma lei.

132.- Os Réus JOÃO CARLOS ZOGHBI e FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM praticaram também atos **dolosos** de improbidade administrativa, mas o dolo do último réu foi menos intenso.

133.- Aos Réus AGACIEL DA SILVA MAIA e JOÃO CARLOS ZOGHBI, tendo em vista a comprovação de ação fraudulenta, com dolo intenso, devem ser aplicadas sanções mais severas entre as previstas nos inciso II e III do art. 12 da Lei nº 8.429.

134.- A Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM, que agiu com dolo menos intenso, segundo apurado nos autos, a cominação há de ser menos severa entre as passíveis de aplicação na Lei de Improbidade.

135.- Vale registrar, por fim, que o art. 15, da Constituição de 1988, estabelece de forma expressa os possíveis casos de cassação ou perda dos direitos políticos, autorizando, em seu inciso V, sua aplicação por improbidade administrativa, assim como no art. 37, § 4º.

VI

Sanções que não podem ser aplicadas, neste caso

136.- A de **ressarcimento ao erário**. Na hipótese dos autos, porém, ainda que se possa ter como presumido prejuízo ao erário, decorrente de nomeações com efeitos retroativos de alguns atos, não há

como se determinar um *quantum* passível de ressarcimento pelos réus, nem mesmo que tal se apure posteriormente, por isso não se pode aplicar a pena de ressarcimento por danos ao erário. Essa prova do prejuízo inexistente, e na verdade o eventual prejuízo foi declinado muito mais como reforço de argumento, tanto que não foi objeto de demonstração de que em um e outro casos tenha havido prejuízo financeiro. **Não há prova para condenação em ressarcimento ao erário, nesta ação**, o que não impede o ajuizamento de ação própria para esse fim, ação que é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição da República.

137.- Por igual, não há falar em **sanção de perda de funções** pelos réus, pois no decorrer das apurações, ou mesmo ao tempo da eclosão do escândalo (ação vergonhosa etc), todos eles foram dispensados das funções que então ocupavam e nas quais se praticaram os atos ímprobos, caracterizados sobretudo pela não publicação em órgão de divulgação dos atos oficiais, o que é bastante para a procedência do pedido. A cominação de penalidade de perda da função é exercício inútil e, portanto, sem sentido algum, eis que não há mais necessidade dessa providência. Teria um efeito apenas moral, mas desprovida de eficácia no plano da realidade.

VII

Em face do exposto, **julgo procedente o pedido**, e em consequência:

1) condeno o réu AGACIEL DA SILVA MAIA, pela prática de **atos dolosos** de improbidade administrativa descritos nos arts. 10 e 11

da Lei nº 8.429, de 1992, **e comino-lhe** as seguintes sanções, nos termos do art. 12, Inciso II, da mesma lei:

a) suspensão dos direitos políticos pelo período de 8 (oito) anos, em razão de ter atuado com dolo intenso e reiterado por vários anos, e

b) pagamento de multa civil, no valor equivalente a 10 (dez) vezes o valor da última remuneração por ele percebida no cargo em comissão então ocupado, tendo em vista que se colocava como a primeira pessoa na linha de comando em que se praticaram os atos de improbidade, e

c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos, prazo máximo em razão da sua posição acima declinada.

2) condeno o Réu JOÃO CARLOS ZOGHBI, pela prática de **atos dolosos** de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, **e comino-lhe** as seguintes sanções, nos termos do art. 12, Inciso III, da mesma lei:

a) suspensão dos direitos políticos pelo período de 5 (cinco) anos, em razão de ter atuado com dolo intenso e reiterado por vários anos;

b) pagamento de multa civil, no valor equivalente a 5 (cinco)

vezes o valor da última remuneração por ele percebida do cargo em comissão então ocupado, tendo em vista que se colocava como segunda pessoa na linha de comando em que se praticaram os atos de improbidade;

c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos, prazo único fixado em lei.

3) condeno o Réu FRANKLIN ALBUQUERQUE PAES LANDIM, pela prática de **atos dolosos** de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, **e comino-lhe** as seguintes sanções, nos termos do art. 12, Inciso III, da mesma lei:

a) suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos;

b) pagamento de multa civil, no valor equivalente ao valor da última remuneração por ele percebida no cargo em comissão então ocupado, e

c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Oficiem-se à Justiça Eleitoral, ao Ministério da Fazenda, ao


Juiz Jamil R. J. Oliveira
da 14ª Vara Federal - DF

Senado Federal e ao Banco Central do Brasil, para as providências pertinentes.

Condeno os Réus, ainda, nas custas processuais e nos honorários advocatícios, estes no montante equivalente a 10% (dez por cento) do valor da multa aplicada a cada um, em favor da União.

P. R. I.

Brasília-DF, 1º de outubro de 2014.


Juiz **Jamil Rosa de Jesus Oliveira**
da 14ª Vara Federal - DF