

## EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Transparência Brasil, organização sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob o nº 03.741.616/0001-01, estabelecida no endereço Rua Professor João Marinho, n. 161, Paraíso, São Paulo (SP), CEP 04007-010, vem, com fundamento no art. 234 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e do art. 53 da Lei Federal nº 8.443/92, apresentar

### DENÚNCIA

em face de ilegalidades na instituição do benefício intitulado “licença-compensatória” pelo Senado Federal, por meio do Ato do Presidente nº 9/2025, conforme as razões expostas a seguir:

#### I – DA ADMISSIBILIDADE

O denunciante possui legitimidade para denunciar ao Tribunal de Contas da União, consoante o disposto no art. 234 do Regimento Interno/TCU e no art. 53 da Lei Federal nº 8.443/92.

A denúncia trata de matéria de competência do TCU, refere-se a responsáveis sujeitos a sua jurisdição e se encontra acompanhada de sólidos indícios de irregularidades, consoante disposto no art. 235 do Regimento Interno/TCU. Destaca-se que os recursos mencionados são de origem federal, oriundos do orçamento do Senado.

Verifica-se, por fim, que há interesse público na apuração dos fatos pelo TCU, em atendimento ao disposto no art. 103, § 1º, *in-fine*, da Resolução – TCU 259/2014, considerando que as irregularidades apontadas resultam em expressivo dano ao erário.

Diante do exposto, entende-se que a denúncia deve ser conhecida.

## II – DAS IRREGULARIDADES, DOS FATOS E DO DIREITO

Em 28.fev.2025, o presidente do Senado Federal publicou o **Ato do Presidente nº 9/2025**, que “*disciplina a cumulação de acervo administrativo, institucional ou jurídico no Senado Federal*”. Emulando o ilegal *modus operandi* do Judiciário e Ministério Público, instituiu-se pela via administrativa, sem amparo legislativo exposto, o benefício da licença-compensatória, passível de usufruto em pecúnia:

Art. 1º Considera-se acúmulo de acervo administrativo, institucional ou jurídico, no Senado Federal, o exercício de função relevante singular.

(...)

Art. 3º O reconhecimento da acumulação de acervo, importará a concessão de **licença compensatória** na proporção de 3 (três) dias úteis de trabalho para 1 (um) dia de licença.

§ 1º A licença compensatória decorrente do art. 2º deste Ato não poderá ser concedida cumulativamente, sendo limitada ao máximo de 10 (dez) dias por mês.

(...)

Art. 4º O gozo da licença compensatória referida no art. 3º deste Ato, condicionada ao interesse do serviço e às demais disposições deste Ato, deverá ser requerido pelo servidor com a anuência da respectiva chefia imediata e será comunicado à unidade responsável pela gestão de pessoas.

§ 1º **O servidor poderá requerer à Diretoria-Geral que os dias de licença compensatória sejam indenizados** (grifo nosso).

Nas considerações do referido ato, o presidente do Senado menciona “*as disposições constantes da Resolução CNMP nº 256, de 27 de janeiro de 2023, que disciplina a cumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo no âmbito do Ministério Público da União, caracterizada pela prestação de trabalho extraordinário ou singular, nas condições ali referidas*”. Ressalta-se que a referida resolução do CNMP é objeto do Processo TCU 013.242/2022-9, em que foram apensadas outras quatro representações (014.944/2023-5, 010.778/2023-3, 001.490/2023-0 e 001.431/2023-4).

Conforme já denunciado pela Transparência Brasil ao TCU (protocolo 76.957.332-6), o Ministério Público criou a licença-compensatória pela via administrativa (Resolução CNMP nº 256/2023) objetivando subverter a natureza remuneratória da gratificação por exercício cumulativo de cargos (Lei nº 13.024/2014), transformando-a em uma indenização, portanto não abrangida pelo teto constitucional (art. 37, § 11, CF), posto que a mesma foi transformada em dias de folga passíveis de conversão em pecúnia.

Essa ilegal manobra, realizada administrativamente, a despeito da vontade expressa pelo legislador, foi replicada pelo Judiciário em contrariedade às leis federais nº 13.093/2015, nº 13.094/2015, nº 13.095/2015, nº 13.096/2015, que instituíram a *gratificação por exercício cumulativo* em caráter expressamente remuneratório na Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União, respectivamente. A transformação do benefício em licença-compensatória foi promovida pela Resolução CJF nº 847/23, Resolução STJ/GP nº 35/2023, Resolução CJST nº 372/2023 e Questão administrativa STM Nº 001800/23-01.121.

O Ato do Presidente nº 9/2025, que replica a licença-compensatória no Senado, apresenta as seguintes irregularidades:

#### **a) Ausência de amparo legal**

A licença-compensatória foi instituída no Senado mediante **ato unilateral do presidente**, sem submeter à anuência dos pares mediante proposta de resolução. O ato do Presidente nº 9/2025 justifica haver amparo nos incisos V e VIII do art. 61 da Lei nº 8.112/1990, que

dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Esses dispositivos, entretanto, não versam expressamente sobre o acúmulo de acervo administrativo e, tampouco, sobre a licença-compensatória:

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:

*I - (...)*

*V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;*

*(...)*

*VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.*

Ressaltamos que no Ministério Público e Judiciário da União e do Distrito Federal e dos Territórios foram necessárias as legislações específicas aqui já mencionadas, aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo presidente, para a criação da gratificação por exercício cumulativo - depois ilegalmente desvirtuado em licença-compensatória mediante decisões administrativas.

A manutenção do ato do Presidente nº 9/2025 significará a anuência para os presidentes das Casas Legislativas, mediante atos unilaterais, criarem despesas e instituírem aumentos de remuneração ao funcionalismo, permitindo inclusive imunidade dos mesmos ao teto constitucional e a pagamento de imposto de renda, por meio de roupagem indenizatória ilegal.

#### **b) Ausência de previsão orçamentária e estimativa de impacto financeiro**

A publicação do ato do Presidente nº 9/2025 foi desacompanhada de estimativa de impacto financeiro e identificação da dotação orçamentária que possibilitará as despesas adicionais decorrentes, o que afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (...)

O referido ato do Presidente apenas dispõe que “a *Diretoria-Geral adotará as medidas necessárias ao cumprimento deste ato, observada a disponibilidade orçamentária e financeira*” (art. 7º) e que “as despesas decorrentes da execução deste ato correrão por conta do orçamento do Senado Federal (art. 8º).

### c) **Motivação genérica e ausência de critérios**

Em um contorcionismo para viabilizar a criação do acúmulo de acervo administrativo, que será usufruído em pecúnia mediante a licença-compensatória, o Ato do Presidente nº 9/2025 criou unilateralmente uma atribuição intitulada “**exercício de função relevante singular**”, cuja descrição é propositalmente genérica:

Art. 1º Considera-se acúmulo de acervo administrativo, institucional ou jurídico, no Senado Federal, o **exercício de função relevante singular**.

Art. 2º **Considera-se função relevante singular, caracterizadora de acúmulo de acervo, para fins de aplicação deste Ato, em virtude dos ônus e responsabilidades oriundos de seus deveres institucionais, o exercício de atribuições de representação institucional** pelos servidores titulares da Diretoria-Geral, da Secretaria-Geral da Mesa, do Gabinete da Presidência, da Advocacia, da Auditoria, da Consultoria Legislativa, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e da Secretaria de Comunicação Social (grifos nosso).

O referido ato não esclarece quais são os “ônus e responsabilidades oriundos de seus deveres institucionais” que justificam a percepção da majoração salarial pelos servidores elegíveis, em clara afronta aos princípios da motivação e interesse público dos atos administrativos.

### III – DA URGÊNCIA (PERIGO DA DEMORA)

Diante das irregularidades e dos fatos apontados nesta denúncia, entende-se urgente a atuação do Tribunal de Contas da União, por meio da adoção de medida cautelar com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para determinar que o Senado Federal suspenda os efeitos do Ato do Presidente nº 9/2025 até a análise definitiva por este Tribunal, pois:

- a) A não atuação em caráter de urgência pelo TCU terá como consequência o início e continuidade de pagamentos irregulares, onerando os cofres públicos em montante ainda inestimado;
- b) Há interesse público na adoção de medida cautelar, considerando que, uma vez repassados aos membros, os valores indenizatórios da licença-compensatória em pecúnia não mais retornarão ao erário público, tendo em vista o recebimento de boa-fé por parte dos beneficiários e o entendimento consolidado de que a devolução, nesses casos, não é cabível;
- c) A adoção da medida cautelar pleiteada não ocasionará prejuízos à Administração Pública ou à sociedade, considerando que não impactará na realização das atividades-fim dos servidores passíveis de recebimento da gratificação ora instituída.

#### IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, solicita-se que o TCU

- a) Considere irregular o Ato do Presidente nº 9/2025 do Senado Federal.
  
- b) Determine que a publicação de qualquer norma infralegal ou ato administrativo interno do Legislativo que enseje a criação de gratificações, indenizações ou benefícios em geral ao seu corpo de funcionários seja acompanhado de estudo de impacto financeiro, comprovação de disponibilidade orçamentária, motivação de sua instituição e comprovação de atendimento ao interesse público.

#### V – DAS INFORMAÇÕES DE CONTATO

Nome: Cristiano Pátaro Pavini

Cargo na organização: Coordenador de projetos

Telefone: (14) 9 XXXX-XXXX

E-mail: [cpavini@transparencia.org.br](mailto:cpavini@transparencia.org.br) e [contato@transparencia.org.br](mailto:contato@transparencia.org.br)

Endereço: R. Prof. João Marinho, 161, São Paulo (SP), CEP 04007-010

Atesto a veracidade das cópias de todos os documentos anexados ao sistema.

São Paulo, 7 de março de 2025

---

JULIANA MARI SAKAI  
Diretora executiva da Transparência Brasil  
CPF: XXX.602.238-XX