

TC-026.995/2014-0

Tipo: prestação de contas ordinária - exercício de 2013 (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ.

Recorrente: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ.

Advogados: Fábio Viana Fernandes da Silveira (OAB/RJ 20.757), Paulo Henrique Bezerra Coaracy (OAB/DF 45.480) e outros; procuração: peça 24.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de contas. Exercício 2013. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ. Contas regulares com ressalva de alguns responsáveis e regulares para os demais. Determinações ao Senac/RJ. Recurso de reconsideração. Processos seletivos dos Serviços Sociais Autônomos. Observância obrigatória dos princípios da moralidade e da impessoalidade, mantendo-se padrão de transparência, objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com pessoal. Necessária publicação dos processos seletivos de contratação de pessoal em jornal de grande circulação. Necessária oitiva preliminar dos Serviços Sociais Autônomos, para fins de instruir eventual determinação para modificação do Regulamento de Contratação de Empregados do Sesc e do Senac.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ (peças 21-22) contra o Acórdão 6.687/2015 – Primeira Câmara (peça 14), com o seguinte teor:

a) julgar regulares, com ressalva, as contas dos responsáveis Srs. Orlando Santos Diniz, Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, Júlio Cesar Gomes Pedro, Diretor Geral do Senac/RJ, Eduardo Diniz França Santana, Diretor Geral Interino do Senac/RJ, João Gualberto Sousa Gouveia, Diretor de Gestão Corporativa, e Sr^a Ana Paula da Costa Alfredo, Diretora

Interina de Marketing e Produtos, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

b) julgar regulares as contas dos demais responsáveis, Srs. (as) Antonio Henrique de Albuquerque Filho; Antonio Lopes de Amorim; Antonio Osorio; Carla Christina Fernandes Pinheiro; Daniele Paraiso de Andrade Schneider; Etevaldo Bastos; Flavio Luis Vieira Souza; Gil Roberto da Silva e Castro; Gilberto Neder Amendoeira; Jorge Marão Filho; José Macena da Silva; João Batista Porto Cursino de Moura; Julio Cesar Rezende de Freitas; Luiz Edmundo Quintanilha de Barros; Luiz Edmundo Vargas de Aguiar; Luso Soares da Costa; Manoel Martins Meireles; Marcelo Loureiro Oliveira; Nilton Pereira; Pedro de Araujo Braz; Roberto Ferreira da Silva; Vania Lucia Ribeiro de Carvalho; Wilma Bulhões Almeida de Freitas, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena;

c) efetuar as determinações e demais medidas propostas, segundo os pareceres, conforme item 1.7 deste acórdão.

(...)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. Determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ, com fundamento no art. 208, § 2º, do Regimento Interno do TCU, que:

1.7.1.1. fixe, no prazo de 180 dias contados da ciência desta deliberação, metas de execução física diretamente vinculadas às ações contempladas no planejamento anual da entidade;

1.7.1.2. inclua, no próximo relatório de gestão, detalhamento dos motivos que acarretaram as significativas variações (positivas ou negativas) na execução das ações pela unidade face suas respectivas previsões no planejamento anual;

1.7.1.3. estabeleça formalmente, no prazo de 180 dias, contados da ciência desta deliberação, procedimentos, rotinas e identificação de responsáveis, relativos ao processo de avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão;

1.7.1.4. relativamente à seleção de pessoal, inclua já nos próximos editais e comunicados, publicados em jornais diários de grande circulação, informações quanto à entidade demandante, os cargos disponíveis, o número de vagas ofertadas, o período de inscrição, os requisitos para a investidura no cargo pretendido e as demais orientações relativas ao processo seletivo, e também faça constar dos comunicados relativos aos processos seletivos constantes do site da entidade as seguintes informações, caso ainda não existam:

1.7.1.4.1.a relação dos processos seletivos abertos, em andamento (ou seja, com inscrições encerradas) e concluídos;

1.7.1.4.2. as informações relativas ao cargo a ser ocupado, tais como requisitos (idade mínima, escolaridade, experiência profissional, conhecimentos específicos), salário e remuneração (e não a faixa salarial), local de trabalho, horário de trabalho e número de vagas, tipo de contratação (contratação efetiva, por prazo determinado ou formação de cadastro de reserva) e síntese das atividades a serem desenvolvidas;

1.7.1.4.3.o local de entrega da ficha de inscrição e do currículo padronizado, na hipótese de o candidato não ter como se inscrever pela internet;

1.7.1.4.4.as fases do processo seletivo, indicando o conteúdo programático, as atividades, tarefas e projetos que serão avaliados/pontuados (análise curricular, prova de conhecimentos,

prova prática, dinâmica de grupo e/ou entrevista técnica);

1.7.1.4.5.o local e a data de realização das provas, se for o caso;

1.7.1.4.6. os resultados de todas as fases do processo seletivo, contendo, quando for o caso, o nome dos candidatos inscritos, aprovados e reprovados, e a classificação final;

1.7.1.4.7.o prazo de validade e cronograma do processo seletivo;

1.7.1.4.8.os requisitos para a contratação;

1.7.1.4.9.o prazo para interposição de recurso em todas as fases do processo seletivo;

1.7.1.4.10. informações suficientes e satisfatórias sobre a reserva de empregos para pessoas com deficiência e reabilitados, conforme previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991, de modo a dar cumprimento ao referido dispositivo e aos princípios da legalidade e da isonomia;

1.7.1.5. informe, no próximo relatório de gestão, o resultado das diligências efetuadas referentes às acumulações de empregos, apontadas pela CGU, de funcionários do Senac/RJ que também exercem atividades no Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil – Senai CETIQT, detalhando as medidas administrativas adotadas em relação aos empregados em questão;

1.7.1.6. formalize, no prazo de 180 dias, contado da ciência deste acórdão, contrato, e não mais convênio, para a prestação de serviços de assistência médica em atividades relacionadas à Medicina do Trabalho, mediante procedimento licitatório, nos termos do art. 1º do Regulamento do Licitações e Contratos do Senac;

1.7.1.7. instaure, no prazo de 90 dias, contado da ciência deste acórdão, a devida Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992, para que se apure o valor do dano aos cofres do Senac/RJ e os responsáveis pelo referido débito causado pela contratação da empresa Truckvan Indústria e Comércio, CNPJ 05.142.588/0001-31, para reforma da Unidade Móvel de Formação Profissional (UMFP), veículo rodoviário tipo carreta semirreboque e furgão de gastronomia, por meio da concorrência 554.3961/2012, que resultou no contrato 3.258, sob pena de responsabilidade solidária, encaminhando o processo a este Tribunal para julgamento ao final do referido prazo;

1.7.1.8. dar ciência deste acórdão, assim como da instrução e pareceres que o fundamentaram (peças 10 a 13), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ e ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac/DN.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de prestação de contas ordinária do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ, referente ao exercício de 2013.

2.1. Após análise das contas, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 6.687/2015 – Primeira Câmara (peça 14), julgou regulares com ressalvas as contas de Orlando Santos Diniz, Júlio Cesar Gomes Pedro, Eduardo Diniz França Santana, João Gualberto Sousa Gouveia, e Ana Paula da Costa Alfredo; e regulares às dos demais responsáveis e proferiu determinações ao Senac/RJ, na forma transcrita na introdução acima.

2.2. Insatisfeito, o Senac/RJ interpôs o presente recurso de reconsideração (peças 21-22), requerendo que o pedido (peça 21, p. 10-11):

(...) seja conhecido e provido, sendo as contas da Recorrente julgadas como "regulares", aperfeiçoando as determinações consignadas no r. Acórdão n. 6687/2015 — TCU — 1ª Câmara, prolatado em Sessão Ordinária de 27.10.2015, e afetas à seleção de pessoal (item 1.7.1.4 e subitens 1.7.1.4.2 e 1.7.1.4.5), declarando-se como adequados os atos de gestão promovidos pelo SENAC/RJ nesse pertinente, eis que observaram regramento próprio da Instituição, sem desbordar da juridicidade que lhe é imposta por lei

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 25), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 27, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 1.7.1.4.2 e 1.7.1.4.5 do Acórdão 6.687/2015 – Primeira Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

3.1. Todavia, tendo em vista a discussão empreendida no recurso (peça 21, p. 5-7) acerca da possibilidade de publicação dos processos seletivos do Senac em jornal diário de grande circulação ou na internet, cabe efeito suspensivo também a essa parcela do *caput* do item 1.7.1.4 do Acórdão 6.687/2015 – Primeira Câmara.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos as seguintes questões:

a) Se a determinação contida no item 1.7.1.4 sobre a inclusão de informações nos editais e comunicados publicados em jornais diários de grande circulação está condizente com a Resolução Senac n. 1.018/2015 (peça 21, p. 5-7);

b) Se, na forma do subitem 1.7.1.4.2 do acórdão recorrido, é exigível, nos processos seletivos realizados pelo Senac, a publicação do salário e da remuneração e não de faixas salariais, diante dos princípios e regras aplicáveis (peças 21, p. 8-9; e 22);

c) Se é pertinente a exigência de definição prévia do local de realização das provas, na forma prescrita pelo subitem 1.7.1.4.5 (peça 21, p. 9-10); e

d) Se as ressalvas apontadas na gestão do Senac/RJ têm o condão de afastar a regularidade das contas do exercício de 2013 (peça 21, p. 10).

5. Determinação contida no item 1.7.1.4, inclusão de informações nos editais e comunicados publicados em jornais diários de grande circulação e Resolução Senac n. 1.018/2015 (peça 21, p. 5-7)

5.1. O Senac/RJ entende que a determinação contida no item 1.7.1.4 acerca da inclusão de informações nos editais e comunicados publicados em jornais diários de grande circulação não está condizente com a Resolução Senac n. 1.018/2015, requerendo pequenos ajustes ao julgado, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A disciplina legal estabelece, conforme o artigo 18 da Lei 8.443/1992; e 208, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RITCU, que o julgamento das contas regulares com ressalva implica, como única consequência jurídica, em certificado de quitação com determinações, em caso de impropriedade ou faltas identificadas (peça 21, p. 5-6);

b) As contas serão julgadas regulares com ressalvas quando evidenciarem

impropriedades ou faltas de natureza formal de que não resulta dano ao erário, como no presente caso. Por conta disso, o Tribunal deu quitação ao responsável e efetuou determinações para o saneamento das ocorrências identificadas. Deve-se esclarecer, contudo, que nem todas as deliberações direcionadas ao recorrente estão albergadas pelo princípio da razoabilidade, como é o caso do item 1.7.1.4 (peça 21, p. 6);

c) O Senac/RJ praticou atos com o fim de externar, de forma clara e objetiva, a exatidão das contratações buscadas pelo ente;

d) O Senac/RJ, na condução dos processos seletivos, aplica a Resolução n. 1.018/2015, que consolida o Regulamento de Contratação de Empregados do ente, tendo sido editado considerando o julgamento do Recurso Extraordinário 789.874 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em 17/9/2014. Nesse julgado, a Suprema Corte, por decisão unânime, reconheceu que os Serviços Sociais Autônomos não estão submetidos à exigência do concurso público para contratação pessoal, nos moldes do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (peça 21, p. 6-7);

e) A Resolução n. 875/2008, regramento anterior do ente acerca do processo seletivo, estabelecia que os editais fossem publicados em jornais de grande circulação e adicionalmente na internet. Essa norma resta revogada, desde abril de 2015, pela Resolução n. 1.018/2015. Esse novo normativo prevê, de acordo com o artigo 7º, que as seleções serão divulgadas por meio de jornal diário de grande circulação ou na internet (peça 21, p. 7);

f) Em julho de 2015, na época da elaboração do Relatório de Auditoria pelo TCU, não foi considerada a nova resolução ou questionado o Senac/RJ sobre a existência de diretriz sobre o processo de seleção, sendo que a Resolução n. 1.018/2015 é de acesso público: <<http://www.senac.br/media/95087/1018-2015.pdf>>.

5.2. Diante disso, requer o recorrente a correção da determinação consignada no item 1.7.1.4, para que conste (peça 21, p. 7):

(...) relativamente à seleção de pessoal, inclua nos próximos editais e comunicados, publicados em jornais diários de grande circulação OU NA INTERNET (...)", nos termos da Resolução nº 1018/2015.

Análise

5.3. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Primeiramente, deve-se estar atento ao fato de que o tratamento a ser dado por esta Corte aos Serviços Sociais Autônomos e a outras entidades, tais como as organizações sociais, constitui um dos maiores desafios do Controle Externo.

5.4. Trata-se do constante embate entre os entes fiscalizados, que pretendem o maior afastamento possível da atuação desta Corte, com auditores ávidos para estreitar o controle sobre os gastos desses serviços de cooperação.

5.5. Mostra-se verdadeiro o posicionamento expresso no recurso, tendo por base julgamento recente do Recurso Extraordinário - RE 789.874/DF pelo Supremo Tribunal Federal – STF, segundo o qual a Corte Suprema tem se manifestado por maior autonomia dos Serviços Sociais Autônomos.

5.6. O fundamento utilizado pela Corte Suprema é a natureza jurídica privada desses entes, sem que integrem a Administração Pública, pois apenas prestam serviços de relevante significado

social. Com isso, entende o STF que essas pessoas jurídicas não estão submetidas à exigência de concurso público, na forma colocada no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

5.7. Cabe consignar, todavia, que o Tribunal não desconsiderou essa realidade ao analisar as contas em debate, com transcrição de inúmeros julgados, em resumo da jurisprudência desta Casa, dentre eles o Acórdão 369/2009 – Plenário, que modificou o Acórdão 2.305/2007 – Plenário, ambos citados pelo recorrente (peça 10, p. 7):

Acórdão 0369-09/2009- Plenário

9.2. admitir que os serviços sociais autônomos possam promover, à sua discricionariedade, seleções externas e internas para o recrutamento de pessoal, preservado o processo seletivo público externo para o ingresso de funcionários nos seus quadros;

9.3. recomendar às entidades integrantes do Sistema 'S' que, em conjunto, elaborem um regulamento que discipline a utilização dos processos de recrutamento interno para o preenchimento de cargos de seus quadros, fixando regras claras e objetivas que resguardem o atendimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade;

Acórdão 5670-35/2009-1ª Câmara

9.3.2. observe, nas futuras seleções de pessoal, os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, bem como as diretrizes constantes do Acórdão n. 2.305/2007 - Plenário, alterado pelo de n. 369/2009 - Plenário;

Acórdão 1724-12/2010-2ª Câmara

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo [...], para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de modo a conferir nova redação ao subitem 1.5.2, que passa a compor dois comandos distintos, nos seguintes termos:

1.5.2. divulgue, em seu sítio na internet, a relação de todos os candidatos aprovados, destacando, caso exista, a natureza de vínculo preexistente com o [...] (estagiário, funcionário), e publicando as notas obtidas em cada etapa;

1.5.3. torne pública a conclusão de cada etapa do processo seletivo, de forma a possibilitar a interposição de recursos por parte dos candidatos irrisignados com a sua avaliação, conforme consta no Acórdão nº 2305/2007-P;

Acórdão 4.685/2012-1ª Câmara

9.3.13. necessidade de fazer constar das normas concernentes ao ingresso de pessoal no Sebrae/SE, inclusive para cargos de nível médio, a exigência de prévio processo seletivo, que pode ser simplificado, baseado nos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, finalidade e isonomia, entre outros, consoante os acórdãos 2.073/2004-1ª Câmara, 2.542/2004-2ª Câmara, 2.017/2005-2ª Câmara e 3.562/2006-2ª Câmara e relações 24/2004-1ª Câmara (Ata 16/2004) e 30/2004-1ª Câmara (Ata 21/2004), observando, principalmente, o seguinte:

9.3.13.1. conferir ampla publicidade aos atos praticados no decorrer do processo seletivo, especialmente no que se refere à divulgação do edital, ao conteúdo programático e às notas atribuídas aos candidatos, inclusive os motivos para a atribuição da pontuação de cada item avaliado, de modo a permitir que os interessados possam apresentar recurso em face do resultado alcançado, se for o caso;

9.3.13.2. utilizar critérios objetivos de seleção de pessoal, assegurando a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, a transparência e a publicidade dos procedimentos, abstendo-se de adotar critérios subjetivos, tais como pesquisa de referências, entrevistas e análise curricular;

5.8. Por certo, o posicionamento do STF, na forma conduzida pelo Ministro Teori Zavascki, no RE 789.874/DF, trará novos desafios a esta Corte na condução das análises de prestações de contas e fiscalizações sobre esses entes. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do voto condutor do julgado:

8. Por outro lado, não procede a alegação de que o só fato de serem os serviços sociais autônomos subvencionados por recursos públicos seria circunstância determinante da submissão das entidades do Sistema "S" aos princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, notadamente no que se refere à contratação de seu pessoal. Tal relação de causa e efeito, além de não prevista em lei e nem ser decorrência de norma ou princípio constitucional, jamais foi cogitada para outras entidades de direito privado que usufruem de recursos públicos, como as de utilidade pública declarada, as entidades beneficentes de assistência social e mesmo as entidades sindicais, também financiadas por contribuições compulsórias.

(...)

Não há, portanto, qualquer imposição normativa de observância obrigatória dos princípios gerais da Administração Pública na contratação de pessoal, diferentemente do que ocorre com outros serviços sociais (como as já citadas APS, APEX e ABDI) e outras espécies de entidades colaboradoras com o poder público, cuja disciplina geral impõe a observância desses princípios. As organizações sociais, por exemplo, se submetem a princípios administrativos elencados no art. 7º da Lei 9.637/98, enquanto as organizações da sociedade civil de interesse público se vinculam ao que determina o art. 4º, I, da Lei 9.790/99.

5.9. Note-se que o magistrado entende não ser de observância obrigatória pelos Serviços Sociais Autônomos sequer os princípios gerais de administração pública, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, os quais, há muito, constituem a base da atuação do Tribunal sobre esses entes, não obstante a garantia da fiscalização.

5.10. Esse posicionamento é sobremaneira restritivo e poderia configurar a liberdade sempre requerida pelos entes, pois se chega a questionar se seria necessária a atuação do Tribunal sobre os Serviços Sociais Autônomos, diante dessa conjuntura.

5.11. Os impactos desse julgado no modo de atuação do Tribunal tem sido, inclusive, objeto de intensos debates no âmbito do próprio TCU, como se verifica em parecer proferido pelo ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado, no TC 004.531/2004-5 (peça 219).

5.12. Não obstante a discussão naqueles autos não envolvesse diretamente os Serviços Sociais Autônomos, como sujeitos passivos, o Procurador demonstrou inclinação no sentido de conferir ampla liberdade à gestão desses entes, como se nota no trecho abaixo (TC 004.531/2004-5 – peça 219, p. 6):

Efetivamente, novos ventos sopram sobre o que se deve entender como a forma de atuação do Tribunal de Contas da União sobre as entidades aqui em discussão.

Parece-me que o STF está a sinalizar para um modelo de maior flexibilidade das instituições que compõem o Sistema S e a exigir não um controle de mero procedimento, mas sim de fiscalização da eficiência institucional das relevantes atividades por ele desenvolvidas.

Autoriza-se assim, um maior grau de liberdade nas ações dos serviços sociais autônomos, livrando-os de um engessamento administrativo, e, em contrapartida, enfatiza-se um aprofundamento da avaliação da efetividade dos resultados obtidos.

Nesse quadro, creio que é chegada a hora de o TCU empreender estudos aprofundados sobre a sua forma de atuação para o exercício do controle externo sobre as entidades do Sistema S.

5.13. O procurador ressalta a necessidade que o Tribunal estude a questão e aponta até mesmo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na qual os magistrados entenderam que as contribuições aos Serviços Sociais Autônomos, ao ingressarem nos cofres daqueles entes, perdem o caráter de recurso público, conforme ementa abaixo:

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO – SÚMULA 516 DO STF - ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. I - O SENAI, a exemplo do Serviço Social da Indústria – SESI, está sujeito à jurisdição da Justiça estadual, nos termos da Súmula 516 do Supremo Tribunal Federal. Os serviços sociais autônomos do denominado sistema “S”, embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública. II - Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público. Precedentes. III - Seja em razão da pessoa, seja em razão da natureza dos recursos objeto dos autos, não se tem por justificada a atuação do Ministério Público Federal, posto que não se vislumbra na hipótese a incidência do art. 109 da Constituição Federal. IV- Agravo regimental a que se nega provimento. (ACO 1953 AGR/ES, Relator o Min. Ricardo Lewandowski, julgamento: 18/12/2013. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe de 19/02/2014)

5.14. Para a ampla discussão sobre a matéria, o que se propõe nesta instrução, não se pode deixar de transcrever, também, trecho do voto condutor do Acórdão 3.554/2014 – Plenário, de lavra do Ministro Aroldo Cedraz:

21. Afirmando, sem qualquer hesitação, que ao Sistema S Sindical não se aplica o art. 37 da Constituição Federal, pois de Administração Pública não se trata. Também não lhe incide o § 1º do art. 173 da Carta da República, pois não há estatuto jurídico especial do Sistema S Sindical. São entidades de direito privado.

22. É chegada a hora de, no século XXI, estancarmos o viés do Estado Novo, estabelecidos na origem do Sistema S Sindical, quando se dava com uma mão (a lei de cobrança compulsória) e tirava-se com a outra (a intervenção estatal na liberdade privada). Ou pretendemos dizer que a lógica do art. 240 de nossa Carta encampa aquela posta na Constituição de 1937?

23. Diz o nosso artigo 240:

“Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.”

24. O que fez nossa Constituição? De um só lance disse que o Sistema S Sindical são “entidades privadas” e afastou a incidência do art. 195. Portanto, o Sistema S não é financiado pela sociedade através de contribuições sociais dos empregadores. E se não são contribuições sociais dos empregadores, só podem ser contribuições sindicais dos empregadores. Pelo que, se

devemos buscar respostas, o fazamos no art. 8º, inciso IV, sendo a contribuição do art. 240 a mesma prevista em lei no referido dispositivo. Nossa competência, contudo, é atraída pelo caráter híbrido, para-estatal e parassindical ao mesmo tempo, aquele corpo desconjuntado de que falavam Vasco Pereira da Silva e Maria Estorninho, capaz de gerar incompreensões. Desconjuntado no sentido de que foge às nossas categorias mentais, nossas pré-compreensões no sentido gadameriano.

25. Os arroubos em defesa da moralidade em nada mudam minha convicção. Lembro da memorável decisão do Supremo Tribunal Federal quando da declaração da inconstitucionalidade da Lei de Imprensa, quando fez o arrastamento teleológico, ou declaração de inseparabilidade tal como posto na doutrina francesa por Dominique Rousseau e Guillaume Drago, afastando as inocentes, mas sempre arbitrárias, permissões da atuação estatal quando as coisas da imprensa “ofenderem a moral pública e os bons costumes”.

26. Quero com isso dizer que é chegada a hora, ainda que tardia, de a sociedade tomar as rédeas em suas mãos. No Sistema S Sindical o controle deve ser, por excelência, dos integrantes do Sistema, ou seja, dos empresários dele contribuintes.

5.15. Essa corrente doutrinária e jurisprudencial preconiza ampla liberdade aos Serviços Sociais Autônomos e o afastamento do Tribunal de Contas da União da fiscalização dos atos e procedimentos realizados por esses entes, mantendo-se apenas controle finalístico.

5.16. Entretanto, parcela significativa dos auditores e parte importante da jurisprudência produzida nesta Casa, sem desconsiderar os importantes caminhos sugeridos no novo paradigma do STF, entendem que o Tribunal deve se debruçar cuidadosamente sobre esse tema. Os riscos produzidos por postura de controle exclusivamente finalística dos Serviços Sociais Autônomos são conhecidos de todos os que militam na área, tendo em vista exatamente a liberdade já exercida pelos entes de cooperação.

5.17. Não são raros os casos de fraudes envolvendo recursos administrados pelos Serviços Sociais Autônomos, com desvios de grandes somas de valores. Pode-se citar, como exemplo relacionado ao próprio recorrente, o Acórdão 1.849/2008 – Plenário.

5.18. Desse modo, é importante que esse grupo se levante a cada atuação e proceda, nos estritos lindes sugeridos pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a constituir contraponto relevante na discussão sobre a atuação do TCU sobre os Serviços Sociais Autônomos.

5.19. Por oportuno, cabe consignar que a leitura integral do RE 789.874/DF demonstra que os magistrados do STF não preconizaram a absoluta liberdade dos Serviços Sociais Autônomos, mas sim previram a gestão, no mínimo, com eficiência e objetividade. Para tanto, é importante aprofundar a discussão sobre a natureza dos recursos administrados pelos Serviços Sociais Autônomos.

5.20. De fato, ao observar atentamente a jurisprudência descrita acima e estudar o tema, não se consegue concluir pela natureza privada dos recursos direcionados aos entes de cooperação, como consignado no precedente do Supremo Tribunal Federal, transcrita no parecer do ilustre Procurador Lucas Rocha Furtado. Ao contrário.

5.21. Prevê o artigo 149 da Constituição Federal que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

5.22. O artigo 240 da Carta, por sua vez, impede que as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, estejam vinculadas aos ditames das demais contribuições sociais reguladas no artigo 195 da norma maior.

5.23. Não obstante as controvérsias doutrinárias, os tributos destinados ao Sistema “S”, com exceção do Sebrae, amoldam-se mais precisamente ao grupo das contribuições para fiscais de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme trecho de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

A contribuição ao SESC/SENAC não se submete à reserva de lei complementar para a sua instituição, pois se enquadra na espécie das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas, não estando inserida no rol dos tributos, cuja criação está sujeita à existência de lei complementar. (AI 610247 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 15-08-2013 PUBLIC 16-08-2013)

5.24. Tendo em vista que a quase totalidade das normas de origem das contribuições em epígrafe datam de antes da Constituição de 1988, a Suprema Corte já se posicionou pela recepção dessas espécies tributárias, tendo por base o artigo 240 da Carta Magna:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Contribuição ao SESC/SENAC. Questão constitucional. Recepção pelo art. 240 da Constituição Federal. Precedentes. 1. A controvérsia não demanda a análise da legislação infraconstitucional. Não incidência da Súmula nº 636/STF. 2. As contribuições destinadas ao chamado Sistema S foram expressamente recepcionadas pelo art. 240 da Constituição Federal, conforme decidido pela Corte. 3. Agravo regimental não provido.

(AI 610247 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 15-08-2013 PUBLIC 16-08-2013)

5.25. De outro lado, os Serviços Sociais Autônomos, em que pese a natureza jurídica privada, são entes cuja criação depende Lei federal autorizadora, com atuação vinculada a determinadas atividades de interesse social e utilidade pública, custeada pelas referidas contribuições compulsórias. Normalmente, esses valores são arrecadados pela Receita Federal do Brasil e repassados aos entes de cooperação.

5.26. Além disso, pontos com grande convergência na doutrina e na jurisprudência se referem à obrigatoriedade de que os entes de cooperação prestem contas à sociedade sobre a aplicação dos recursos oriundos de contribuições para fiscais por ele geridos. O controle dessa execução está sob a responsabilidade do Controle Interno e do TCU, sem maiores controvérsias.

5.27. Assim, trata-se de recursos com clara natureza tributária, portanto de prestação compulsória, com destinação específica a finalidades de interesse público, fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União e geridos por entes cuja criação depende de Lei autorizadora e têm atuação vinculada. Por certo, essa realidade não se coaduna com a liberdade característica dos bens privados.

5.28. José dos Santos Carvalho Filho resume com maestria as características que permitem conclusão sobre a natureza pública dos recursos administrados pelos Serviços Sociais Autônomos (**Manual de direito administrativo**, 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 581):

Esses recursos não provêm do erário, sendo normalmente arrecadados pela autarquia previdenciária (o INSS) e repassados diretamente às entidades. Nem por isso deixam de caracterizar-se como dinheiro público. E isso por mais de uma razão: primeiramente, pela expressa previsão legal das contribuições; além disso, essas contribuições não são facultativas, mas, ao revés, compulsórias, com inegável similitude com os tributos; por fim, esses recursos estão vinculados aos objetivos institucionais definidos na lei, constituindo desvio de finalidade quaisquer dispêndios voltados para fins outros que não aqueles.

5.29. Dessa forma, de recurso privado não se trata, sendo irrelevante o fato de os sujeitos passivos das contribuições para fiscais serem grupo determinado. Qualquer rubrica tributária tem origem em setor determinado de contribuintes, escolhidos como base impositiva, sem afastar a natureza dos valores, igualmente de interesse direta ou indiretamente de toda a coletividade.

5.30. A natureza pública desses valores, reconhecida inclusive no RE 789.874/DF, é de tal sorte defendida por setores da sociedade que a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal foi instada a se manifestar sobre necessidade de que essas receitas estivessem presentes na Lei Orçamentária Anual. O consultor Róbison Gonçalves de Castro, em texto intitulado “Arrecadação direta de tributos pelo Sistema S à revelia da Lei Orçamentária Anual”, respondeu afirmativamente ao questionamento:

Enfim, a proposta de incluir aquelas receitas no orçamento anual não introduzirá modificações radicais na sistemática de transferência de recursos para as entidades do Sistema S e nem alterará a forma como essas entidades realizam a gestão desses recursos. A necessidade do quantum das receitas constar da LOA prende-se unicamente à necessidade assegurar a observância de alguns princípios constitucionais e legais que devem nortear a atuação das entidades do Sistema S, enquanto destinatários de recursos públicos, particularmente no que respeita à publicidade e transparência de suas dotações na peça orçamentária. (Arrecadação direta de tributos pelo Sistema S à revelia da Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496348/OPED9.pdf?sequence=1>> Acesso em: 31 mai. 2016).

5.31. Ao buscar dados oficiais sobre o volume dos recursos públicos administrados pelos Serviços Sociais Autônomos, depara-se com quantia astronômica que supera os R\$ 16 bilhões ao ano apenas em recursos de contribuições para fiscais, conforme tabela presente no relatório do recente Acórdão 699/2016 – Plenário:

Tabela 1 – Receitas totais e oriundas de contribuições para fiscais.

Entidade	2015			2016		
	Receitas totais (R\$)	Receitas de Contribuição (R\$)	%	Receitas totais (R\$)	Receitas de Contribuição (R\$)	%
Sesi	7.808.795.351,58	5.225.603.764,29	66,92	7.120.890.389,54	4.625.833.837,22	64,96
Senai	7.735.627.514,15	3.930.902.398,91	50,82	6.109.038.153,74	3.500.318.396,51	57,30
Sesc	6.317.098.637,00	4.800.580.000,00	75,99	6.818.855.941,00	4.865.548.824,00	71,35
Senac	4.989.936.000,00	2.724.000.000,00	54,59	4.667.646.000,00	2.793.000.000,00	59,84
Senar	922.118.736,00	579.235.425,00	62,82	872.489.229,00	619.749.552,00	71,03
TOTAL	27.773.576.238,73	17.260.321.588,20	62,15	25.588.919.713,28	16.404.450.609,73	64,10

Fonte: Acórdão 699/2016 – Plenário, que se embasou em portarias do MTE e MDS de aprovação dos orçamentos das entidades do Sistema

'S'.

5.32. Não é realidade que pode ser desconsiderada por esta Corte. Ao gerir recursos governamentais de tal ordem, os Serviços Sociais Autônomos não estarão livres de determinadas amarras, do mesmo modo que as organizações sociais ou mesmo entidades privadas receptoras de valores por convênio, ainda que com maior flexibilidade do que a Administração Pública.

5.33. Nesse sentido, cabe transcrever o último ponto do voto do Ministro Teori Zavascki no RE 789.874/DF:

9. Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema "S" aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exime essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades.

5.34. Cabe consignar, também, trecho esclarecedor do voto do Ministro Gilmar Mendes no mesmo processo:

É claro que afirmar que não se fará, ou não é obrigatório, o concurso público não significa que não se devam ter critérios, como o Relator está a assentar. Isso é extremamente importante que se diga: que haja, de fato, estatutos, critérios, e é importante que isso seja realmente ressaltado.

5.35. O posicionamento dos magistrados não poderia ser diferente. Não obstante a parte dispositiva do julgado afaste a obrigatoriedade do concurso público, na forma colocada na Constituição Federal, os Serviços Sociais Autônomos não estão equiparados a empresas privadas, com absoluta liberdade, como pretende o recorrente.

5.36. Os processos seletivos a serem realizados por esses entes se mantêm vinculados a padrões de objetividade e eficiência, não obstante a ênfase maior a ser dada ao controle finalístico. O TCU deve se conformar à interpretação do STF e verificar, nos normativos e nas práticas de seleção dos Serviços Sociais Autônomos, os critérios estabelecidos, tendo por base as normas colocadas e os limites apontados pela Suprema Corte.

5.37. A objetividade exigida pelo Supremo Tribunal Federal está em consonância com a já defendida postura impessoal dos dirigentes dos Serviços Sociais Autônomos na gestão dos recursos públicos sob a responsabilidade deles. Cuida-se do princípio da impessoalidade, com previsão expressa nos regulamentos das entidades.

5.38. Nessa linha, seria impensável aos técnicos e aos julgadores no TCU ou mesmo aos Ministros da Suprema Corte considerar aceitável conjuntura em que os gestores do Sistema "S" atingissem os objetivos colocados nos planos de ação, com benefícios espúrios a apadrinhados e familiares.

5.39. Nessa linha, cabe dar um exemplo. Imagine-se plano de aplicação contendo meta de oferecimento de 1.000 cursos profissionalizantes em determinada unidade de um dos Serviços Sociais Autônomos no período de um ano. Ao final do exercício, o ente apresenta relatório de gestão com dado de 1.200 profissionais treinados. Sob a ótica exclusiva do controle de resultados, não haveria qualquer mácula na atuação do ente.

5.40. Todavia, ao se debruçar sobre os dados de contratações e despesas apresentados pelo ente, percebe-se que, para o oferecimento do serviço, os gestores se utilizaram de empresas de familiares, com remuneração aos professores muito acima do que o mercado oferece e com gastos com gritante superfaturamento e sem qualquer publicação dos atos.

5.41. Pergunta-se se poderia a Corte de Contas dar quitação plena aos responsáveis, sob a alegação de atingimento dos resultados. Por óbvio, a resposta é negativa enquanto prevalecer a concepção de que os recursos são públicos, não sendo essa conjuntura aceitável para qualquer setor da sociedade.

5.42. Nessa linha, é relevante o padrão de objetividade exigido pelo Supremo Tribunal Federal, o qual resta por se aproximar sobremaneira do controle efetuado por esta Corte, com base no princípio da impessoalidade.

5.43. De outra sorte, os magistrados mantêm incólume a aplicação do princípio da eficiência, que consta do rol dos postulados aplicáveis à Administração Pública e sempre foi objeto de enfrentamento pelo Tribunal nas contas dos entes de cooperação.

5.44. Igualmente, como gestores de recursos comprovadamente públicos, não se pode conceber a atuação dos Serviços Sociais Autônomos descompromissada com o princípio da moralidade, razão pela qual mantém-se intocada a aplicação desse postulado à gestão desses entes.

5.45. Do mesmo modo, em que pese a maior liberdade na gestão das contribuições para-fiscais a eles destinadas, é dificultoso conceber a administração desses valores sem a mais ampla publicidade, haja vista que esse postulado atualmente é exigência até mesmo dos entes privados não gestores de recursos públicos e se vincula diretamente aos conceitos de *accountability*.

5.46. Ao gerir somas bilionárias de recursos públicos, a necessidade de que os atos de gestão dos Serviços Sociais Autônomos estejam revestidos da mais ampla publicidade, sem se olvidar da relação desse conceito com a necessária eficiência nas operações do ente.

5.47. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do relatório do recente Acórdão 699/2016 – Plenário, em que esta Corte avaliou exatamente o grau de transparência na gestão dos recursos públicos pelos Serviços Sociais Autônomos:

59. Como se vê, as unidades fiscalizadas têm uma previsão de arrecadação de 17,26 bilhões de reais para o exercício de 2015 e de 16,40 bilhões para 2016. A materialidade dos orçamentos indica a necessidade de adoção de medidas com vistas a dar transparência à execução orçamentária desses recursos públicos, de forma a viabilizar as ações de controle adequadas a cada um dos entes e a demonstrar para os contribuintes como esses recursos são gastos.

5.48. O princípio da transparência se aplica a esses entes por imposição da própria Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação - LAI. De acordo com o artigo 2º do referido diploma, além dos órgãos e entidades da Administração Pública, as disposições da Lei se aplicam, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

5.49. Além disso, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm repetidamente reservado dispositivo específico para os Serviços Sociais Autônomos. Nessa linha, cabe citar a Lei 13.242/2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para

2016. Ao replicar normas anteriores idênticas, o referido diploma dispôs, em seu artigo 135, que:

Art. 135. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização:

I - os valores arrecadados com as referidas contribuições, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente pelas entidades;

II - as demonstrações contábeis;

III - a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional; e

IV - a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais.

5.50. Dessa forma, ao avaliar a gestão dos Serviços Sociais Autônomos, deve o Tribunal dar ênfase ao controle de resultados, sem, entretanto, desconsiderar o princípio da moralidade, a necessária objetividade na atuação e a transparência, todos sopesados pela eficiência.

5.51. Nesse sentido, a contratação de pessoal pelos Serviços Sociais Autônomos consiste em selecionar profissionais qualificados, com respeito aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na forma colocada no artigo 2º do Regulamento de Contratação de Empregados do Sesc/Senac, constante do Anexo I da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015.

5.52. A eficiência a ser buscada nesse processo, por sua vez, consiste em selecionar o profissional mais qualificado, com o uso racional dos recursos públicos, sem desrespeito aos demais princípios aplicáveis.

5.53. Além disso, tendo em vista a própria objetividade exigida pelo Supremo Tribunal Federal, o processo seletivo não pode ter questionamentos quanto à transparência ou a adequada publicidade, mesmo porque quanto maior o conhecimento acerca da oferta de vagas maior a possibilidade de atingir contingente significativo de profissionais qualificados candidatos à vaga.

5.54. É nesse ponto que o presente recurso merece discussão aprofundada desta Corte. O Regulamento de Contratação de Empregados do Sesc e do Senac, vigente em 2013, integrante da Resolução Senac 875/2008 e da Resolução Sesc 1163/2008, dispunha sobre a publicidade dos processos seletivos, em seu artigo 7º, nos seguintes termos:

Art. 7º - O recrutamento externo será divulgado por anúncio **em jornal de grande circulação local e/ou nacional, podendo, adicionalmente, ser divulgado na internet**, em instituições de ensino ou através de outros meios próprios, tais como cadastros de agências especializadas em recrutamento de recursos humanos ou utilização de consultoria especializada. (Grifos acrescidos)

5.55. Assim, a publicidade do recrutamento se embasava primordialmente em divulgação em jornal diário de grande circulação local e/ou nacional, sendo a publicação na internet procedimento adicional para dar ainda mais conhecimento da seleção.

5.56. Do mesmo modo, o Regulamento anterior previa, em seus artigos 10, 11 e 12, a possibilidade de o recrutamento de pessoal no Sesc e no Senac ser feito em cadastros de talentos das entidades, desde que observadas as seguintes regras:

Art. 10 - O recrutamento poderá ser feito em cadastros de talentos das Entidades, desde que sejam observadas as seguintes condições:

I - Publicação de anúncio em jornal de grande circulação local e/ou nacional comunicando a abertura e prazo de inscrições no cadastro de talentos, a sua validade e a indicação da página da internet onde o interessado poderá se habilitar ao cadastramento;

II - A página da internet deverá indicar os cargos para os quais estão abertas as inscrições para o banco de talentos, com os respectivos pré-requisitos de escolaridade, experiência profissional e conhecimentos específicos;

III - O aviso na internet poderá indicar o número máximo de inscritos que serão cadastrados para determinada vaga, devendo ser observada, neste caso, a ordem de inscrição, o atendimento aos pré-requisitos e o mínimo de 10 (dez) candidatos inscritos por vaga de cadastro;

IV - Será divulgada pela internet a listagem das pessoas que preencheram os pré-requisitos e estão cadastradas e habilitadas para participar de processo seletivo, quando houver;

V - A validade do cadastro não poderá ultrapassar 12 (doze) meses da data da divulgação dos cadastrados, findo o qual perderá seus efeitos.

Art. 11 • A existência do cadastro de talentos dispensa a publicação de anúncio em jornal na ocasião em que for aberto o processo seletivo para preenchimento de determinada vaga onde haja candidatos cadastrados.

§1º - O Gestor, independentemente da existência do cadastro de talentos, poderá publicar anúncio em jornal no momento da abertura do processo seletivo.

§2º - O anúncio em jornal local e/ou nacional será obrigatório sempre que o cadastro de talentos não contiver o mínimo de 10 (dez) candidatos cadastrados por vaga a ser preenchida.

Art. 12 - O cadastro de talentos não obriga a Entidade a realizar o processo seletivo durante sua vigência. Entretanto, uma vez autorizado o processo seletivo, os cadastrados para o cargo serão convidados a participar. (Grifos acrescidos)

5.57. Com isso, o regulamento anterior previa sistemática interessante para dar celeridade às contratações de pessoal dos Serviços Sociais Autônomos. Caso houvesse cadastro de talento na entidade, para o qual houvesse sido dada ampla publicidade por meio de jornais de grande circulação, o ente poderia realizar o recrutamento apenas com base nos profissionais cadastrados. É instrumento semelhante ao Sistema de Registro de Preços das licitações.

5.58. Entretanto, menos de oito meses após o julgamento no STF do RE 789.874, o Sesc e o Senac, tendo como fundamento a decisão da Suprema Corte, modificaram substancialmente a dinâmica do processo de recrutamento e seleção dos entes.

5.59. Nessa linha, por meio da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015, em seu artigo 7º, os entes trataram da divulgação dos recrutamentos externos, no seguinte sentido:

Art. 7.º - O recrutamento externo será divulgado por **anúncio em jornal de grande circulação ou na internet, podendo, adicionalmente, ser divulgado em instituições de ensino ou através de outros meios próprios**, tais como cadastros de agências especializadas em recrutamento de recursos humanos ou utilização de consultoria especializada. (Grifos acrescidos).

5.60. Constata-se que os entes de cooperação alteraram significativamente o paradigma de

publicidade dos processos seletivos desses entes. A divulgação dos recrutamentos externos, conforme os novos normativos, poderá ocorrer apenas na internet, afastando-se a obrigatoriedade de publicação em jornal de grande circulação.

5.61. Além disso, diante da nova formação das contratações, com possibilidade de publicações apenas na internet, o Sesc e o Senac procederam à revogação integral dos artigos 10, 11 e 12 e respectivos complementos, por intermédio da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015.

5.62. Com isso, o Sesc/RJ, por exemplo, poderá publicar os respectivos recrutamentos apenas no sítio da entidade na internet e não em jornal de grande circulação, como exigia o normativo anterior, o qual estava condizente com a jurisprudência desta Casa.

5.63. Por mais que se interprete com profundidade a modificação das normas, não se consegue encontrar justificativa para as mudanças, ao se cotejar a nova conjuntura com a necessária transparência e publicidade dos atos desses entes e mesmo com a objetividade e a eficiência, elementos de controle apontados pelo STF.

5.64. A eficiência nos recrutamentos dos Serviços Sociais Autônomos exigiria publicidade razoável para selecionar os profissionais mais qualificados à função, sopesada a necessária impessoalidade dos atos dos entes de cooperação, não sendo o custo da publicação em jornal diário de grande circulação elemento capaz de impedir esse desiderato.

5.65. Não havendo justificativa razoável, pode-se concluir que a modificação teve a finalidade de restringir a publicidade dos processos seletivos, o que poderá culminar em contratações eivadas de subjetivismos, conjuntura inaceitável sob qualquer prisma, mesmo tendo por base a liberdade na atuação dos Serviços Sociais Autônomos.

5.66. É importante ressaltar que, não obstante tenham sido proferidos já sob a égide dos novos normativos, a instrução da Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (peça 10) e a deliberação recorrida, conforme o item 1.7.1.4, tiveram por base desavisadamente as resoluções antigas, haja vista se referirem apenas a jornais diários de grande circulação:

1.7.1.4. relativamente à seleção de pessoal, inclua já nos próximos editais e comunicados, publicados em jornais diários de grande circulação, informações quanto à entidade demandante, os cargos disponíveis, o número de vagas ofertadas, o período de inscrição, os requisitos para a investidura no cargo pretendido e as demais orientações relativas ao processo seletivo, e também faça constar dos comunicados relativos aos processos seletivos constantes do site da entidade as seguintes informações, caso ainda não existam:

5.67. Destaque-se que o recurso pretende exatamente que o Tribunal de Contas da União chancelasse as novas resoluções no ponto em que elas permitem a publicação dos recrutamentos apenas na internet, com mudança na redação do item e acréscimo da expressão “OU NA INTERNET”, como consignado nas resoluções.

5.68. Diante do exposto acima, não há qualquer elemento que justifique a mudança nos normativos do Sesc e do Senac e, por conseguinte, não é aceitável a modificação requerida na peça recursal.

5.69. Para que atinja processos seletivos eficientes e com respeito às necessárias transparência, publicidade e objetividade dos atos dos Serviços Sociais Autônomos, é medida que se impõe a manutenção das publicações em jornais diários de grande circulação. Não se vislumbra

adequado que cada Serviço Social Autônomo possa publicar as respectivas seleções apenas nos sítios das entidades na internet. É conjuntura restritiva e apta a proporcionar afronta à impessoalidade e até mesmo à eficiência.

5.70. Os processos seletivos dos Serviços Sociais Autônomos devem observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, mantendo-se padrão de transparência, objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com pessoal.

5.71. Por fim, é importante ressaltar que conjuntura idêntica à retratada acima foi enfrentada pelo Tribunal no bojo do TC 019.946/2005-4. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.305/2007 – Plenário, enfrentou a questão, nos seguintes termos:

29. No tocante ao subitem 9.2.1 do Acórdão n. 1461/2006-Plenário, a impugnação dirigiu-se ao prescrito no art. 5º das normas de seleção do Sistema “S”, a dispor que “o recrutamento é a fase do processo em que se buscam candidatos com determinado perfil, por meio de publicação de anúncio em jornal, ou pela internet, ou em universidades, ou por outros meios próprios, tais como utilização de cadastros de agências especializadas em recrutamento de recursos humanos, ou de consultoria especializada, ou de avisos internos”.

30. Acerca desse ponto, eu já havia ressaltado no Voto condutor do Acórdão n. 1461/2006-Plenário que o aspecto que se afigurava censurável no normativo examinado era o fato de se autorizar na publicidade do processo seletivo a utilização de “apenas um meio sabidamente insuficiente, por levar a informação sobre a existência de processo seletivo a um universo restrito de interessados, como seria a divulgação exclusiva pela internet, por agências especializadas em recrutamento de recursos humanos ou por avisos internos”.

31. Todavia, também naquela assentada, eu ponderava que essa restrição estaria superada caso as entidades aprovassem “o segundo modelo de normativo trazido no TC-016.653/2005-9 (fls. 194/197 – vol. 1 do referido processo), que excluiu o caráter alternativo das mídias, estabelecendo que o recrutamento externo ocorre por meio de ‘publicação de aviso em jornal de grande circulação local, podendo, adicionalmente, ser divulgado na internet, em universidades outros meios próprios, tais como cadastros de agências especializadas em recrutamento de recursos humanos, utilização de consultoria especializada’ (art. 5º, § 1º)”.

5.72. Com isso, o colegiado, por intermédio do item 9.2, subitem 9.2.1, do Acórdão 2.305/2007 – Plenário, proferiu determinação às unidades do Tribunal, com o conteúdo abaixo:

9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que as Unidades Técnicas do Tribunal sejam orientadas a observar, na análise de processos de contas e de fiscalização das entidades do Sistema ‘S’, no tocante aos procedimentos de seleção e recrutamento dos seus empregados, os critérios a seguir enunciados:

9.2.1. com respeito à publicidade do processo seletivo, verificar se a sua divulgação está sendo realizada em jornal de grande circulação local ou nacional, complementada, eventualmente, por outro meio idôneo, como internet, agências e consultorias especializadas em recursos humanos, e similares;

5.73. Esse julgado fundamentou a elaboração do regulamento anterior do Sesc e do Senac, anexo à Resolução Senac 875/2008 e Resolução Sesc 1163/2008, com previsão expressa de publicação do processo seletivo em jornal de grande circulação. Como discutido amplamente nesta instrução, não se pode concluir que o RE 789.874 ou qualquer outro elemento tenha alterado a conjuntura estabelecida pelo Acórdão 2.305/2007 – Plenário.

5.74. Assim, os processos seletivos dos Serviços Sociais Autônomos devem ter divulgação em jornal de grande circulação local ou nacional, complementada, eventualmente, por outro meio idôneo, como internet, agências e consultorias especializadas em recursos humanos, e similares.

PRELIMINAR DE OITIVA DOS CONSELHOS NACIONAIS DO SESC E DO SENAC

6. Da análise empreendida no tópico anterior, conclui-se que:

a) Os processos seletivos dos Serviços Sociais Autônomos devem observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, mantendo-se padrão de transparência, objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com pessoal; e

b) Os processos seletivos dos Serviços Sociais Autônomos devem ter divulgação em jornal de grande circulação local ou nacional, complementada, eventualmente, por outro meio idôneo, como internet, agências e consultorias especializadas em recursos humanos, e similares.

6.1. Entretanto, antes que se dê continuidade à instrução, com análise das demais questões colocadas neste trabalho, faz-se necessário discutir proposta preliminar, com vistas ao aperfeiçoamento futuro do Regulamento de Contratação de Empregados do Sesc/Senac e adequação aos princípios aplicáveis.

6.2. Nessa linha, antes que se conclua acerca do mérito do presente recurso, faz-se necessária a oitiva dos Conselhos Nacionais do Serviço Social do Comércio – Sesc e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac.

6.3. As modificações empreendidas pelos Conselhos Nacionais desses entes nos artigos 7º, 10, 11 e 12 do Regulamento de Contratação de Empregados anterior, por meio da Resolução Sesc 1296/2015 e da Resolução Senac 1018/2015, restringiram sobremaneira a publicidade e a transparência dos atos de gestão de pessoal desses Serviços Sociais Autônomos.

6.4. Não pode o Tribunal concluir a análise do presente pedido sem, antes, ouvir e analisar os fundamentos utilizados pelos entes para as modificações, haja vista que não se conseguiu, nesta instrução, concluir por qualquer influência do princípio da eficiência, economicidade ou mesmo a natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, especialmente ao cotejar a conjuntura apresentada com o princípio da transparência.

6.5. A possibilidade de publicação de processos seletivos desses Serviços Sociais Autônomos apenas na internet fragiliza substancialmente a transparência dos atos, o que pode culminar em subjetivismos em afronta à objetividade colocada pelo STF como um dos parâmetros a serem observados pelo TCU na análise desses entes.

6.6. Tendo em vista que a modificação no artigo 7º do Regulamento de Contratação de Empregados do Sesc e do Senac, realizada por meio da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015, afronta seriamente a necessária transparência e publicidade dos atos dos Serviços Sociais Autônomos, não poderia esta Corte cancelar a alteração preconizada pela peça recursal no item 1.7.1.4 da deliberação recorrida.

6.7. A conjuntura, ao contrário, impõe atuação ativa desta Corte sobre os referidos regulamentos, com determinações aos entes para que modifiquem as respectivas resoluções, de modo a retornar a redação anterior do artigo 7º do Regulamento e, se entenderem aplicável, retomar a sistemática de “cadastro de talentos”, prevista nos artigos 10, 11 e 12 do documento anterior.

6.8. Destaque-se que restaria esvaziada a atuação do Tribunal se, uma vez existente regulamento do ente para os processos seletivos, não pudesse esta Corte se manifestar sobre as normas ditadas.

6.9. Ressalte-se, ainda, que, uma vez enfrentado o caso concreto, sequer seria obrigatória ao Tribunal a oitiva dos departamentos nacionais do Sesc e do Senac para determinar o cumprimento dos princípios aplicáveis. No exercício de jurisdição objetiva pelo TCU, consubstanciada na emissão de determinações abstratas aos jurisdicionados para o cumprimento de normas cogentes de aplicação geral, não há nulidade de determinação em razão da ausência de contraditório (Acórdão 1.094/2015 – Plenário).

6.10. Entretanto, na forma discutida nesta instrução e tendo em vista os novos paradigmas do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação do Tribunal em face dos Serviços Sociais Autônomos, com acolhida em parcela dos técnicos, das autoridades e da jurisprudência desta Casa, não seria prudente a imposição direta de determinação para alteração dos normativos ou para o cumprimento de princípios incidentes. Faz-se necessário o debate com as entidades, como medida excepcional, pois, no presente caso, não foi possível a resolução da questão com base nos próprios regulamentos.

6.11. De outro lado, não poderia esta instrução propor encaminhamento apenas no sentido do não provimento ao recurso, haja vista que, de fato, a deliberação recorrida se embasou em normativo revogado. Também não é o caso de provimento, pois a nova resolução não está condizente com os princípios incidentes sobre a atuação dos Serviços Sociais Autônomos.

6.12. A questão discutida nos presentes autos é pontual, mas é importante informar que as modificações no Regulamento de Contratação de Empregados foram amplas e deverão ser objeto de atuação específica do Tribunal. Os entes, por exemplo, excluíram a obrigatoriedade do normativo anterior de recrutamento externo como regra.

6.13. Nesse sentido, propõe-se, antes da conclusão do presente recurso, a oitiva dos Departamentos Nacionais do Sesc e do Senac para que justifiquem a modificação empreendida no artigo 7º e a revogação dos artigos 10, 11 e 12 do Regulamento de Contratação de Empregados, por meio da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015, tendo em vista a afronta aos princípios da impessoalidade, eficiência e à necessária transparência exigida dos atos dos Serviços Sociais Autônomos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, preliminarmente:

- a) promover a oitiva, acompanhada de cópia desta instrução, dos Presidentes dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, para que, no prazo de 15 dias, manifestem-se sobre a aprovação da Resolução Sesc 1296/2015 e Resolução Senac 1018/2015, relativas ao processo seletivo de pessoal, em desacordo com os princípios da impessoalidade, eficiência e à necessária transparência exigida dos atos dos Serviços Sociais Autônomos, com apresentação dos estudos técnicos prévios sobre o tema, em especial quanto ao seguinte:

- a.1) possibilidade, no artigo 7º do Regulamento de Contratação de Empregados constante do anexo I das referidas normas, de divulgação do recrutamento externo de



pessoal apenas na internet, com possível restrição de interessados;

a.2) revogação da Seção Única do Regulamento de Contratação de Empregado, artigos 10, 11 e 12, excluindo-se a previsão do Cadastro de Talentos, o qual previa, como condição inicial, a publicação de anúncio em jornal de grande circulação, com informações para inscrição.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 1º de junho de 2016.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4