

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 004.531/2004-5

Apensos: TC 013.145/2005-6

TC 014.614/2010-3

Natureza: Pedido de Reexame.

Unidades: Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Estado do Paraná – Senai/PR; Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado do Paraná – Sesi/PR.

Recorrente: Instituto Euvaldo Lodi Núcleo Regional do Paraná – IEL/PR (CNPJ 75.047.399/0001-65).

Advogados: Marco Antônio Guimarães (OAB/PR 22.427) e outros.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. DETERMINAÇÃO A TERCEIRO INTERESSADO, DE NATUREZA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, COM POTENCIAL DE AFETAR SUA ROTINA ADMINISTRATIVA FUTURA. CARACTERIZAÇÃO DE SUCUMBÊNCIA SEM REALIZAÇÃO DE OITIVA PRÉVIA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DO ITEM 9.8.2 DO ACÓRDÃO 2.853/2013-PLENÁRIO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR *A QUO*. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Início este relatório com o parecer uniforme elaborado na Secretaria de Recursos – Serur (peça 215):

“Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Instituto Euvaldo Lodi - IEL (peças 197), contra o Acórdão 2.853/2013 - Plenário (peça 29, p. 15-17), com o seguinte teor:

9.1. determinar a constituição de processo apartado de tomada de contas especial para prosseguir na apuração das ocorrências com indícios de danos aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR, bem como das demais questões remanescentes destes autos;

9.2. determinar a citação, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), bem como do Sr. Ubiratan de Lara, da Sra. Helena Gid Abage e da Sra. Gina Glineli Paladino, gestores do IEL/PR, para que apresentem alegações de defesa sobre as ocorrências elencadas na Parte A do quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, ou recolham aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR as respectivas quantias de R\$ 177.995,24 (correspondente a 94,74% sobre os valores constantes do mencionado quadro) e de R\$ 9.882,36 (correspondente a 5,26% sobre os valores constantes do mencionado quadro), atualizados a contar de 31/12/2003;

9.3. determinar a citação, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), bem como da Sra. Helena Gid Abage e da Sra. Gina Glineli Paladino, gestoras do IEL/PR, para que apresentem alegações de defesa sobre as ocorrências elencadas na Parte B do quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, ou recolham aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR as respectivas quantias de R\$ 120.323,36 (correspondente a 72,34% sobre os valores constantes do mencionado quadro) e de R\$ 18.878,49 (correspondente a 11,35% sobre os valores constantes do mencionado quadro), atualizados a contar de 31/12/2004;

9.4. determinar a audiência, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), para que apresente razões de justificativa sobre as transferências de recursos, para a consecução de projetos em conjunto, ao Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD), entidade privada também dirigida pelo responsável, conforme ocorrências constantes dos itens 4.3 e 9.33 da instrução da unidade técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão, ocorrências que podem representar ofensa ao princípio da moralidade;

9.5. determinar que, em anexo aos ofícios citatórios e de audiência, seja encaminhado cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, para que os responsáveis possam contar com todos os elementos necessários à perfeita compreensão das irregularidades que lhe estão sendo imputadas;

9.6. determinar a remessa, para a TCE referida no item 9.1 acima, de cópia digital dos elementos constantes destes autos atinentes às ocorrências elencadas no quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, bem como às ocorrências objeto das demais medidas que estão sendo remetidas para a TCE;

9.7. determinar ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional no Estado do Paraná (SESI/PR) que:

9.7.1. caso ainda seja mantido convênio entre o IEL/PR e à FIEP para a realização de pesquisas (ocorrência constante do item 9.12 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta este Acórdão), cobre daquele Instituto estudo sobre a adequação do valor mensal do ajuste e apresente essas informações no relatório de gestão do próximo exercício;

9.7.2. que se abstenha de transferir ao IEL/PR o pagamento de despesas decorrentes de contratos assinados pelo Sesi/PR, à exemplo das despesas tratadas na ocorrência constante do item 9.42 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8. determinar ao Instituto Euvaldo Lodi (IEL/PR) que, ao gerir recursos do Sesi/PR e do Senai/PR:

9.8.1. se abstenha de custear despesas de entidades privadas vinculadas à FIEP, à exemplo da ocorrência constante do item 9.10 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.2. promova procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justifique em processo administrativo eventuais razões que justifiquem a realização de contratações diretas, abstendo-se, assim, de:

9.8.2.1. utilizar projetos de interesse das entidades do Sistema para justificar despesas decorrentes de contratações diretas para execução de serviços, à exemplo da ocorrência constante do item 9.43 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.2.2. prover as demais entidades do Sistema de bens e serviços contratados de forma direta, à exemplo da ocorrência constante do item 9.44 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.3. promova estudo prévio antes da contratação de locação de equipamentos de informática, demonstrando a economicidade da medida em relação à aquisição dos referidos bens;

9.9. determinar à Secex/PR que:

9.9.1. promova de imediato a citação dos responsáveis determinada nos itens 9.2 e 9.3 acima;

9.9.2. caso, em momento posterior, detecte nestes autos novos indícios claros de despesas irregulares, bem como verifique elementos adicionais capazes de dar maior consistência aos indícios atinentes à ocorrência constante do item 9.38 do Parte B do quadro inserto no item 10 do Voto ou às ocorrências elencadas no quadro inserto no item 12 do Voto, submeta esses elementos ao relator da TCE mencionada no item 9.1 acima, para fins de avaliação sobre possível citação adicional dos responsáveis;

9.9.3. no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, realize diligência ao Sesi/PR e ao IEL/PR para fins de esclarecer a natureza dos pagamentos mensais realizados ao Sr. Henrique Ricardo dos Santos, objeto da ocorrência constante do item 9.24 do quadro inserto na Parte B do item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, devendo ser solicitados elementos comprobatórios da participação do beneficiário nos projetos promovidos pelas entidades ou outros elementos que justifiquem o pagamento desses valores;

9.9.4. adote as medidas necessárias para a realização de fiscalização com o objetivo de verificar como funciona o atual modelo de concessão de bolsas e execução de projetos custeados com recursos do Sesi/PR e do Senai/PR, seja mediante gestão direta ou mediante transferência de valores ao IEL/PR, bem como com o objetivo de apurar se os mecanismos de controle são suficientes para assegurar a boa gestão desses recursos;

9.10. encaminhar para a Secretaria da Receita Federal cópia digital dos elementos atinentes à ocorrência tratada no item 9.21 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta este Acórdão, considerando os indícios de classificação indevida de despesas como doações, com o objetivo de evitar a respectiva tributação;

9.11. encaminhar cópia desta deliberação, bem como das peças que a fundamentam, ao Sesi/PR ao Senai/PR e ao IEL/PR; e

9.12. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do Paraná - Secex/PR, tendo como fundamento notícia de jornal acerca de indícios de fraudes detectados pela Federação das Indústrias do Paraná nas contas do Instituto Euvaldo Lodi - IEL, envolvendo recursos oriundos das administrações regionais do Serviço Social da Indústria - Sesi/PR e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/PR.

2.1. Nos presentes autos, o Tribunal detectou indícios de desvios de recursos públicos e determinou, preliminarmente, a suspensão cautelar de repasses financeiros do Sesi/PR e do Senai/PR para o IEL, por meio do Acórdão 2.107/2004 – Plenário, confirmado pelo Acórdão 53/2005 – Plenário, para que se pudesse aprofundar a questão com a análise de documentação ainda não apresentada.

2.2. Na manifestação subsequente, ainda em preliminar, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 614/2005, alterado pelo Acórdão 2.209/2010, ambos do Plenário, tornou definitiva a decisão anterior, proibindo-se o repasse de recursos do Sesi/PR e do Senai/PR ao IEL, no bojo dos convênios então em vigor, nos seguintes termos:

9.1. tornar definitivo, em relação aos convênios ora existentes entre, de um lado, o Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Estado do Paraná (Sesi/PR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Estado do Paraná (Senai/PR) e, de outro, o Instituto Euvaldo Lodi, o caráter da medida adotada por meio do item 9.2.1 do Acórdão 2.107/2004 – TCU – Plenário, determinando ao Sesi/PR e ao Senai/PR que não efetuem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL;

9.2. autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que na formalização desses novos instrumentos de convênio sejam observados os princípios gerais relativos à Administração Pública, utilizando como referencial normativo, na falta de norma própria, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, devendo os novos instrumentos disporem, em especial, sobre o seguinte::

9.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

9.2.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

- 9.2.3. o compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;
- 9.2.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;
- 9.2.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;
- 9.2.6. a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira;
- 9.2.7. a obrigatoriedade de um conveniente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN 1/97;
- 9.2.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.
- 9.3. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que dêem conhecimento ao Tribunal da celebração dos novos convênios referidos no item anterior, tão logo firmados, remetendo cópia dos respectivos instrumentos;
- 9.4. determinar à Secex/PR que acompanhe o desenrolar dos procedimentos indicados no item 9.2 deste Acórdão, examinando a documentação que vier a ser encaminhada ao Tribunal e representando ao Tribunal no caso de irregularidades.
- 2.3. A manifestação decorreu da constatação das seguintes irregularidades:
- a) as transferências de recursos ao IEL eram parcialmente utilizadas em finalidades que não guardavam correlação alguma com a missão institucional do Sesi/PR e do Senai/PR; e
 - b) os repasses eram efetivados no âmbito de convênios genéricos e extremamente abrangentes, sem objetos específicos, planos de trabalho, cronogramas de execução, prazo de vigência ou;
 - c) nos convênios celebrados sequer havia obrigatoriedade de prestação de contas por parte do conveniente.
- 2.4. Os autos retornaram ao gabinete do Relator para que ele se manifestasse sobre propostas de encaminhamento pendentes, culminando no Acórdão 1.599/2005-Plenário, que instaurou tomada de contas especial – TCE, com a formação do TC 018.728/2005-0.
- 2.5. A tomada de contas especial – TCE, instaurada para apurar as irregularidades praticadas pela gestão das entidades no período de janeiro/2002 a setembro/2003 (TC-018.728/2005-0), por sua vez, foi julgada, por intermédio do Acórdão 1.731/2011-Plenário, com a imputação de débito da ordem de R\$ 16 milhões aos responsáveis, na forma abaixo:
- 9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. André Luiz Sottomaior;
 - 9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ubiratan de Lara;
 - 9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ubiratan e de Lara e pelo espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho atinentes à gestão dos recursos objeto do item 9.2.1 do Acórdão 1.599/2005-Plenário;
 - 9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Ubiratan de Lara e José Carlos Gomes Carvalho (falecido) atinentes aos recursos objeto do item 9.2.1 do Acórdão 1.599/2005-Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, e condenar o Sr. Ubiratan de Lara e o espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho, ou seus sucessores, caso a partilha correspondente já se houver concretizado, nesse caso até o montante do patrimônio transferido, ao pagamento das quantias abaixo indicadas;
 - 9.4.1. R\$ 8.668.879,52 e R\$ 6.913.823,25, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Paraná (Sesi/PR), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de

mora calculados a partir de 31/12/2002 e 30/09/2003, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; e

9.4.2. R\$ 241.470,48 e R\$ 252.988,45, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional no Estado do Paraná (Senai/PR), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir de 31/12/2002 e 30/09/2003, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. aplicar ao Sr. Ubiratan de Lara a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 275 do Regimento Interno, a adoção das medidas, se necessárias para assegurar a execução do débito, tendentes ao arresto dos bens do Sr. Ubiratan de Lara e do espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho, ou de seus sucessores, caso a partilha correspondente já se houver concretizado, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o devido recolhimento das quantias discriminadas no itens 9.4.1 e 9.4.2 acima;

9.8. considerar graves as irregularidades abordadas nesta tomada de contas especial e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno, inabilitar o Sr. Ubiratan de Lara para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);

9.9. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Paraná, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;

9.10. determinar à Secex/PR que:

9.10.1. remeta os elementos pertinentes às contas do Sesi/PR dos exercícios de 2002 (012.876/2003-0) e 2003 (TC-009.624/2004-9) e promova, nos respectivos autos, com a celeridade que o caso requer, análise pormenorizada da toda a documentação atinente aos recursos objeto do item 9.2.2 do Acórdão 1.599/2005-Plenário referentes a cada exercício, de forma a identificar as ocorrências de desvios de recursos na gestão daqueles valores, aprofundando, na oportunidade, sua análise sobre as ocorrências sintetizadas no quadro constante do item 55 da proposta de deliberação que fundamenta este Acórdão;

9.10.2. após a análise determinada no subitem anterior, submeta os autos à consideração do Relator com as eventuais propostas de citação dos responsáveis, descrevendo cada irregularidade identificada e o correspondente valor do débito;

9.11. autorizar a Secex/PR a remeter cópias de peças dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná, em atenção à solicitação constante à fl. 940 do volume 4, nos termos do art. 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como das peças que o fundamentam:

9.12.1. ao Ministério Público do Estado do Paraná;

9.12.2. ao Serviço Social da Indústria, Departamento Nacional (Sesi/DN) e Departamento Regional no Estado do Paraná (Sesi/PR); e

9.12.3. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Nacional (Senai/DN) e Departamento Regional no Estado do Paraná (Senai/PR);

9.13. arquivar os presentes autos.

2.6. Essa deliberação foi objeto de recurso de reconsideração interposto por Ubiratan de Lara, ao qual o Tribunal negou provimento, por meio do Acórdão 2.511/2012-Plenário.

2.7. Com isso, restou aos presentes autos a análise das ocorrências detectadas na gestão das entidades no período de outubro/2003 a dezembro/2004, sendo que os técnicos entenderam remanescentes neste período as seguintes irregularidades, resumidas pelo Relator do acórdão recorrido (peça 28, p. 41):

b) ausência de comprovação da regular aplicação dos demais recursos transferidos ao IEL/PR, considerando a fragilidade dos documentos apresentados a título de prestação de contas, e tendo em vista os indícios de não execução de determinados serviços, conforme apuração realizada por amostragem:

- o Tribunal considerou que a fragilidade na prestação de contas e a apuração por amostragem não seriam suficientes para condenar os responsáveis pela integralidade dos recursos referentes a essa ocorrência, tendo em vista, em especial, a jurisprudência do Tribunal sobre as transferências ao IEL anteriores a 2005;

- fundamentou determinação para que a Secex/PR realizasse uma análise pormenorizada para detectar todos os indícios específicos de irregularidades nas despesas realizadas pelo IEL/PR no período; e

c) pagamentos de juros bancários, bem como de salários e previdência social de funcionários do IEL/PR:

- o Tribunal afastou, excepcionalmente, a imputação de débito e a aplicação de multa referente a essas ocorrências.

2.8. Após audiência dos responsáveis acerca das irregularidades elencadas pela unidade técnica, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.853/2013 – Plenário (peça 29, p. 15-17), manifestou-se na forma transcrita na introdução acima.

2.9. Insatisfeito, o Instituto Euvaldo Lodi no Paraná - IEL/PR interpôs o presente pedido de reexame (peça 197), requerendo o conhecimento e provimento do pedido, nos moldes explicitados à frente nesta instrução.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 200), ratificado pela Exma. Sra. Ministra-Relatora, na peça 203, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.8.2 do Acórdão 2.853/2013 - Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se há nulidade processual por falta de notificação do ora recorrente no processo em análise (peça 197, p. 3-6 e 11);

b) Se há imposição legal para que o IEL/PR realize procedimentos licitatórios prévios ou justifique as contratações diretas com o uso de recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR (peça 197, p. 6-11).

5. Notificação do recorrente e nulidade processual (peça 197, p. 3-6 e 11)

5.1. O recorrente entende que deveria ter sido ouvido quanto ao conteúdo da determinação constante do item 9.8.2 do acórdão recorrido, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A determinação prevista no item 9.8.2 da deliberação combatida se direciona exclusivamente ao IEL/PR enquanto gestor de recursos a ele direcionados pelo Sesi/PR e Senai/PR, a qualquer título;

b) O contraditório e a ampla defesa são postulados previstos constitucionalmente e garantem a participação do jurisdicionado no processo administrativo desde o início, de modo a trazer ao órgão julgador argumentos em defesa da parte. Esses princípios têm plena aplicabilidade ao Tribunal,

tendo em vista o que dispõe a Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, originada no julgamento do Mandado de Segurança 25.116, transcrito em parte no recurso presente pedido (peça 197, p. 5-6);

c) O Tribunal proferiu, na deliberação combatida, determinações ao recorrente, impondo-lhe o dever de licitar, sem a manifestação do IEL/PR, o qual sequer estava habilitado nos autos, suprimindo-lhe instâncias de julgamento.

5.2. Com isso, requer o recorrente o acolhimento da preliminar arguida, de modo a declarar nula a determinação que consta do item 9.8.2 do acórdão recorrido (peça 197, p. 11).

Análise

5.3. Não assiste razão ao recorrente. A audiência dos responsáveis deve ocorrer apenas quando a medida a ser proposta por esta Corte tiver o condão de modificar direitos subjetivos das partes, a exemplo da aplicação de sanções ou anulação de atos administrativos. Quando o Tribunal exige do órgão ou entidade postura já prevista no ordenamento, não há que se falar em contraditório, conforme pacífica jurisprudência desta Casa (Acórdão 1.214/2014 – Plenário):

6.7. Como regra geral, portanto, o contraditório é indispensável quando da decisão puder resultar gravame específico à parte processual, a exemplo de anulação ou revogação de ato administrativo, condenação a pagamento de valores, imposição de sanções, supressão de vantagens, restrição de direitos etc. Mas não há a mesma obrigatoriedade quando o Tribunal apenas determina ao órgão jurisdicionado a adoção de providências para o cumprimento de seus deveres legais, de suas atribuições institucionais específicas, sem que daí resultem obrigações a que o destinatário já não estivesse sujeito.

6.8. No caso concreto, o cumprimento da determinação recorrida (item 9.1.5 do acórdão) não afetará o patrimônio jurídico da Aneel. Não acarretará a alteração de qualquer situação jurídica já alcançada e que a agência pretenda manter. Ao contrário, a decisão limita-se a determinar às agências reguladoras, entre as quais a Aneel, que cumpram seus deveres institucionais quanto à defesa dos direitos do consumidor usuário de serviços públicos concedidos, instrumentalizando adequadamente unidades de ouvidoria (que é meio adequado e proporcional para o alcance daquele fim, no que respeita ao objeto do presente processo).

6.9. Ou seja, não há a imposição de deveres que, em última análise, já não estejam inseridos na esfera de responsabilidade das agências. Logo, nenhum prejuízo é acarretado à Aneel pela decisão recorrida.

5.4. No presente caso, a determinação do Tribunal para que o IEL/PR realize procedimentos licitatórios, quando administrar recursos oriundos das administrações regionais do Sesi/PR e do Senai/PR, decorre do entendimento da Corte acerca das obrigações já impostas pelo ordenamento ao ente.

5.5. Ainda que se possa questionar e discutir o mérito da deliberação, o determinado pela Corte não necessitaria de contraditório prévio, tendo em vista se originar, como se discutirá à frente, de obrigação legítima do instituto, na conjuntura descrita nos autos.

5.6. A interpretação dada pelo recorrente à Súmula Vinculante 3 do STF não se ajusta ao caso em debate, pois o enunciado da Suprema Corte se refere ao efetivo contraditório em atos que infrinjam direitos subjetivos das partes, como explicado pelo Ministro Joaquim Barbosa em decisão monocrática proferida no bojo da Reclamação 6.396/DF:

Como se vê, a Súmula Vinculante nº 3 se dirige, única e exclusivamente, às decisões do Tribunal de Contas da União que anulem ou revoguem atos administrativos que beneficiem algum interessado (...)

5.7. Atualmente, a questão está inserida no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em seu art. 250, inciso V, ao dispor que o Relator ou o Tribunal, na apreciação de processo relativo à fiscalização de atos e contratos:

V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

5.8. Por fim, é prerrogativa do Tribunal de Contas da União proferir determinação para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, sem a exigência de oitiva prévia. Logo, não há que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa na espécie.

6. Obrigatoriedade de que o IEL/PR licite ou justifique contratações diretas com recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR (peça 197, p. 6-11)

6.1. O recorrente afirma não estar obrigado a licitar ou justificar contratações diretas, utilizando-se de recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O IEL/PR, com sede em Curitiba/PR, constitui associação civil sem fins lucrativos, componente de rede nacional de entidades com mesma designação, vinculada ao Sistema Federação das Indústrias de cada estado. Há, também, núcleo central, subordinado à Confederação Nacional da Indústria, que estabelece as diretrizes de atuação dos núcleos regionais. A entidade foi criada por iniciativa da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – Fiep, pelo Sesi/PR e pelo Senai/PR, conforme o estatuto do ente (peça 197, p. 6-7);

b) Em virtude das características da entidade, o IEL/PR rege-se pela lei civil e, exceto em relação ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, não está sujeito à jurisdição do Tribunal;

c) Ao receber recursos do Sesi/Senai, o recorrente deve prestar contas, obrigação sujeita aos ditames do instrumento que possibilitou o repasse e as normas definidas pelo concedente. Esse poder legiferante mitigado atribuído aos serviços sociais autônomos deve ser exercido nos limites dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e configura espécie de autogoverno privado, não admitindo intromissão estatal. Trata-se de entidades criadas para proteção de interesses comuns de determinadas categorias profissionais, as quais cabe gerir essas organizações;

d) O Sesi e o Senai possuem normativos próprios, a exemplo dos Regulamentos de Licitações e Contratos, de Contratação de Pessoal, de Repasses Institucionais para o IEL e de Convênios. Destaca-se, no caso, as Resoluções Sesi/CN n. 2 e Senai/CN n. 375, ambas de 2009; as quais definem, no art. 5º de ambas, as características exigidas aos convênios celebrados entre o IEL, o Sesi e o Senai. Há, também, a Ordem de Serviço Conjunta Sesi/Senai n. 02/2006, que define o processo de formatação e prestação de contas dos convênios no âmbito do Sesi/Senai do Paraná;

e) Nenhum dos normativos citados exige dos convenientes a realização de licitações no caso de compras de bens e contratação de serviços com valores repassados pelas entidades;

f) Em regra, os convenientes com o Sesi/Senai são pessoas jurídicas de direito privado, sendo que a exigência de licitação ou justificativa em caso de dispensa ou inexigibilidade, mesmo que na forma do Regulamento de Licitações e Contratos dos serviços sociais autônomos, constituiria óbice à formação das parcerias. As entidades a se associarem não possuem pessoal com capacidade para realizar os procedimentos licitatórios, seja pela estrutura própria ou pela periodicidade dos recebimentos;

g) Não se pode comprometer com exigências exageradas a função social das parcerias que o IEL/PR firma com o Sesi/PR e o Senai/PR, com fim de ampliar as ações de educação direcionadas ao trabalhador;

h) Incabível o exercício pelo IEL, ente privado, das prerrogativas estabelecidas pelo regulamento de licitações e contratos do Sesi/Senai, a exemplo da declaração de inidoneidade, aplicáveis a entes públicos ou com natureza sui generis;

i) O IEL/PR continua sem poder dispor de maneira informal e discricionária dos recursos transferidos pelo Sesi/Senai. O mais correto seria determinar ao recorrente que, caso venha a gerir recursos dos serviços sociais autônomos, atenda aos requisitos da impessoalidade, moralidade e

economicidade e, nas aquisições de bens e contratação de serviços, realize cotação prévia de preços, pelo menos três. Os repasses da União às entidades de direito privado não se submetem mais às Leis de Licitações e do Pregão, na forma descrita no art. 11 do Decreto 6.170/2007 (peça 197, p. 10);

j) Para os serviços sociais autônomos, o Tribunal se volta para as questões finalísticas, a exemplo da Decisão 907/1997 – Plenário. Com isso e tendo em vista o regime de repasses da União a entidades privada, é desarrazoado exigir do IEL/PR, ao gerir recursos do Sesi/Senai, que realize procedimentos licitatórios ou justifique contratações diretas;

6.2. Com isso, requer o IEL/PR (peça 197, p. 11):

(...) a reforma do item 9.8.2 do Acórdão recorrido, no sentido de excluir a obrigatoriedade do IEL/PR promover licitações no caso de contratação de serviços e aquisição de bens com recursos recebidos do Sesi/PR e do SENAI/PR.

(...) a produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente a juntada de outros documentos.

Análise

6.3. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. A questão não pode ser resolvida pela aplicação irrestrita do Decreto 6.170/2007 como pretende o IEL/PR. A relação entre o instituto e as administrações regionais do Sesi e do Senai é de natureza *sui generis*, como se demonstrará abaixo, devendo ser analisada de forma individualizada.

6.4. Os convênios celebrados entre o IEL, o Sesi e o Senai não correspondem exatamente aos ajustes firmados entre a União e as entidades privadas, regidos pelo Decreto 6.170/2007, normalmente com objetivos pontuais e limitados no tempo, não obstante esta Corte tenha buscado abrigo no normativo em alguns momentos, dada a ausência de regulamentação específica. As entidades do Sistema “S” são mantenedoras do Instituto Euvaldo Lodi.

6.5. Para tanto, é importante discutir a natureza jurídica e as finalidades desse instituto, além da relação dele com os serviços sociais autônomos. Cabe ressaltar, nessa linha, que a legislação de criação tanto do Sesi quanto do Senai permitiu que esses entes atuassem na proteção e aperfeiçoamento dos trabalhadores da indústria, de forma direta e indireta.

6.6. Nesse sentido, transcreve-se o art. 1º do Decreto-Lei 9.043/1946, diploma de criação do Sesi; bem como o art. 1º, alínea “a”, do Decreto-Lei 494/1962, regimento interno do Senai:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar **direta ou indiretamente**, medidas que contribuam para o **bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas**, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes” (grifou-se).

Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo:

a) realizar, em escolas instaladas e mantidas pela Instituição, **ou sob forma de cooperação, a aprendizagem industrial** a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos termos de dispositivo constitucional e da legislação ordinária; (grifou-se)

6.7. Assim, cabe aos entes citados, dentre outras funções, promover a capacitação e o aperfeiçoamento dos trabalhadores da indústria diretamente ou por meio de cooperação com outras entidades. Diante desse papel, o Sesi e o Senai, além de atuarem concretamente nessa seara, juntaram-se à Confederação Nacional da Indústria e criaram, em 1969, o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, com o objetivo de integrar as atividades econômica, social e universitária.

6.8. O Tribunal, após amplo trabalho sobre essa estrutura, concluiu no seguinte sentido acerca da relação entre o Sesi/Senai e o IEL (Acórdão 338/2013 – Plenário):

16. Sobre esse mecanismo de repasse, a unidade instrutiva apurou, após diligências e reuniões com representantes dos departamentos nacionais dos serviços sociais autônomos e do Núcleo Central do IEL, que o Instituto desempenha ações de atendimento a estudantes, mediante intermediação de estágio, e ao empresariado, oferecendo capacitação a dirigentes para aperfeiçoamento em gestão, além de ações voltadas à cadeia produtiva, à inovação e ao empreendedorismo.
17. Enquanto Sesi e Senai se ocupam da qualificação dos trabalhadores propriamente dita, o IEL desempenharia atividades adicionais e complementares voltadas à capacitação de estagiários, executivos, gestores e empresários, no intuito de preencher lacuna entre a indústria e os centros de ensino.
- 6.9. Nota-se, com clareza, que há forte imbricação entre o instituto e os serviços sociais autônomos. O IEL constitui extensão das atividades do Sesi e do Senai, o que se demonstra com a análise do estatuto do ente no Paraná, juntado pelo próprio recorrente (peça 197, p. 31-41).
- 6.10. De acordo com o art. 4º do estatuto do IEL/PR (peça 197, p. 34), o instituto se compõe de apenas três associados, os quais, além de instituidores, são, também, mantenedores do ente: a Fiep/PR, o Sesi/PR e o Senai/PR.
- 6.11. É fato que esse tema se encontra em intensa discussão nesta Corte há quase uma década, como demonstra trecho do voto condutor do Acórdão 53/2005-Plenário:
- e) não me parece caber ao Sesi e ao Senai manter o Instituto Euvaldo Lodi mediante ‘convênios institucionais’, uma vez que as transferências de recursos ao IEL devem ser previstas em convênios com objetos específicos, relacionados a execução de projetos que guardem consonância com os objetivos institucionais do Sesi e do Senai, contendo, ao menos, o plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e cláusula obrigando o Instituto a prestar contas dos recursos recebidos; e
 - f) no mesmo sentido, não me parece caber ao Sesi e ao Senai transferir recursos ao IEL para despesa com folha de pagamento de seus empregados, nem para despesas correntes, sendo obrigação do Instituto obter as receitas necessárias à sua manutenção”.
- 6.12. A questão, contudo, não é pacífica, sendo que a Corte, em julgados recentes, tem entendido como possíveis os repasses regulares ao instituto, mantendo pendente a discussão (Acórdão 7.306/2011 – Segunda Câmara):
22. Vale destacar que a jurisprudência deste Tribunal tem entendido possível que as transferências de contribuições desse jaez pelos Departamentos Regionais do Senai àquele Instituto e às Federações de Indústrias das respectivas bases territoriais, até o limite de 1% da respectiva receita, podem ser autorizadas pelos correspondentes Conselhos Regionais, na forma prevista no art. 34, alínea ‘q’, do Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, aprovado pelo Decreto n. 494/1962, este editado com fundamento no art. 8º do Decreto-lei n. 4.048/1942. Nesse sentido, cito como precedente, entre outros, o Acórdão 2.306/2010 - Plenário.
- (...)
- 9.4. determinar à 5ª Secex que autue apartado, com fulcro nos arts. 36, 37 e 38 da Resolução TCU nº 191, 21 de junho de 2006, como processo de representação, em razão das discussões tratadas nos itens 28 a 31 da Proposta de Deliberação, juntando ao novo processo cópia dos documentos que julgar necessários para apreciação da proposta de determinação apresentada pelo MPTCU neste processo, de modo a promover a devida instrução desses novos autos, não se olvidando de analisar a documentação acostada às fls. 226/321, v. 1, encaminhada pelo Departamento Nacional do Senai, a qual contém esclarecimentos adicionais e pareceres jurídicos sobre as transferências regulamentares ao IEL e às federações da indústria;
- 6.13. Diante do impasse, em concreto há o fato de que, mesmo após intensa atuação do Tribunal, os entes normatizaram a matéria na forma como entenderam correto. O art. 1º da Resolução 02/2009 do Sesi (peça 197, p. 13-14) e o dispositivo de mesmo número na Resolução 375/2009 da CNI /Senai, usado como defesa pelo recorrente, autorizam que essas entidades repassem, na condição de mantenedores, até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL.

6.14. Após a formação do apartado decorrente da deliberação transcrita no item 6.12 (TC 032.475/2011-0), o Tribunal, em deliberação recente, determinou que todos os departamentos regionais do Sesi e do Senai observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL, citadas acima (Acórdão 338/2013 – Plenário). Portanto, os instrumentos estão vigentes e não há provas concretas de mudanças na relação entre os entes.

6.15. Assim, quanto ao modo dos repasses financeiros dos entes do sistema "S" ao IEL, há duas linhas na jurisprudência no Tribunal: a) só podem ocorrer se precedidos por convênios regidos por normas próprias do sistema "S" (linha prevalecente); b) podem ocorrer como contribuições regulares autorizadas pelos conselhos regionais.

6.16. Então, os serviços sociais autônomos não se associam ao IEL/PR apenas de forma periódica ou sazonal como busca fazer crer o recorrente, mas sim promovem, em muitas oportunidades, a manutenção do instituto. São quase matriz e filial ou controladora e controlada. Mesmo que isso não esteja acontecendo no momento, a autorização normativa para tanto permanece vigente.

6.17. Ao contrário do que afirma o recorrente, essas transferências corriqueiras atraem a competência desta Corte, tendo em vista o disposto no parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal c/c o disposto no art. 5º, inciso V, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, dada a natureza pública das contribuições para fiscais recebidas pelo IEL.

6.18. É de fácil constatação que os repasses, por vezes regulares, e a função complementar à atuação dos próprios mantenedores destoam dos convênios firmados sob os auspícios do Decreto 6.170/2007, normalmente limitados no tempo e com objeto específico. Não se trata apenas de relação entre concedente e conveniente, mas sim de associados mantenedores e entidade mantida.

6.19. Por conta disso, é bastante dificultoso separar as aquisições destinadas aos objetivos recíprocos daquelas destinadas ao interesse exclusivo de uma das partes, tendo em vista que os fins devem ser complementares.

6.20. A lista de acórdãos do Tribunal com demonstrações acerca da dificuldade de se definir claramente os objetivos dos convênios firmados entre esses entes e do uso de ajustes genéricos e com graves falhas é longa: (Acórdãos 5.670/2009 e 4.746/2010 da 1ª Câmara e 1.511/2010 e 1.825/2010 da 2ª Câmara, Acórdão 348/2010 – Plenário).

6.21. Diante disso, não é demasiado perquirir acerca da pertinência do uso dos procedimentos licitatórios pelo IEL, ao receber e gerir recursos oriundos dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, como o fez o Tribunal na deliberação ora em debate. O controle dos desvios e a garantia da preservação das contribuições para fiscais geridas por esse ente se mostra ainda mais efetiva do que a gestão por convênios, mesmo que puros.

6.22. Cabe transcrever uma vez mais os achados de auditoria que fundamentaram a deliberação recorrida (peça 28, p. 33):

9.43. Irregularidade: pagamentos a empresa Copel, no valor de R\$ 122.037,73, consignados indevidamente ao projeto "CopeI", que na realidade não é um projeto, e sim uma denominação para pagamentos a empresa que fornece serviços de transmissão de dados às entidades do sistema, de maneira a escapar à obrigatoriedade de licitação. Mesmo caso do projeto "IMPSTAT", que absorveu recursos da ordem de R\$ 500.000,00, no ano, para fornecimento de sistemas de voz sobre IP para comunicação das entidades, caso óbvio de fuga à obrigatoriedade de licitação.

(...)

9.44. Irregularidade: pagamentos à empresa OELO Locadora de Equipamentos Eletrônicos Ltda., em valores que superaram R\$ 500.000,00 no exercício de 2004, relativos a locação de equipamentos de informática para uso das entidades, que além de não estar justificar a economicidade do procedimento de locação em relação à aquisição, configura a utilização do IEL/PR para a contratação direta da referida empresa, sem o exigido processo licitatório (fls. 669/680 do anexo 2).

6.23. O Sesi e o Senai, utilizando-se do domínio que possuem, como mantenedores, sobre o IEL, custeiam despesas de interesse de todos os entes do “Sistema Indústria”, sem o exigível procedimento licitatório prévio. Deve-se questionar se não seria essa a tônica da grande maioria dos ajustes firmados entre os entes.

6.24. Dessa forma, diante da proximidade entre os fins do IEL e dos mantenedores, não é difícil concluir pela fragilidade das contratações pelo instituto com recursos dos serviços sociais autônomos, possibilitando o escape à licitação, mesmo sob os auspícios de legítimos convênios com interesses comuns.

6.25. De outra sorte, ao contrário do que afirma o recorrente, há, no sítio do “Sistema Indústria” na internet (<<http://editaislicitacoes.cni.org.br/portal/main.jsp>>), diversos editais de licitação para contratações conjuntas, envolvendo o IEL, o Sesi, o Senai e a Fiep, o que demonstra a pertinência dessa sistemática. Esse tipo de aquisição tem sido, inclusive, objeto de fiscalizações do Tribunal (Acórdão 526/2013 – Plenário).

6.26. Por fim, cabe ressaltar que esta Corte, na deliberação combatida, não se olvidou das prerrogativas dos serviços sociais autônomos de regerem-se por regulamentos próprios com controle primordialmente finalístico, como garante a jurisprudência desta Casa desde a Decisão 907/1997 – Plenário.

6.27. É importante lembrar ao recorrente, contudo, que tanto o Sesi quanto o Senai, em seus respectivos regulamentos próprios de contratações e aquisições, exigem prévio procedimento licitatório ou as devidas justificativas em caso de contratações diretas (artigos 1º e 11). Trata-se de importante evolução normativa na forma de gerir as contribuições parafiscais, as quais, também, deságuam nos cofres do IEL.

6.28. A deliberação recorrida não remete ao uso desses dispositivos, ficando a critério do recorrente utilizar os estatutos dos mantenedores, os quais certamente estarão à disposição para dar-lhe o suporte técnico e jurídico nessa empreitada, desde que cumprida a determinação.

6.29. Ao gerir recursos de contribuições parafiscais em finalidades comuns ao Sesi e ao Senai, mantenedores, o IEL atrai para si a sistemática de contratação dos concedentes, inclusive com as prerrogativas que lhes são aplicáveis. Pensamento em contrário faria retornar ao *status quo* ante a evolução operada na gestão dos recursos públicos destinados aos serviços sociais autônomos.

6.30. Assim, o Instituto Euvaldo Lodi, ao gerir recursos do Sesi e do Senai, deve promover procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justificar em processo administrativo eventuais razões para a realização de contratações diretas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) É prerrogativa do Tribunal de Contas da União proferir determinação para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem a exigência de oitiva prévia;
- b) O Instituto Euvaldo Lodi, ao gerir recursos do Sesi e do Senai, deve promover procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justificar em processo administrativo eventuais razões para a realização de contratações diretas.

7.1. Como demonstrado anteriormente, os argumentos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente, ao Sesi/PR e ao Senai/PR a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

2. Dada a complexidade da matéria, solicitei pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, que se manifestou nos seguintes termos (peça 219):

“(…)

Ao ter presente instrução de mérito da unidade técnica propugnando conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento (peça 215, corroborada pelas manifestações da instância dirigente da Serur lançadas às peças 216 e 217), Vossa Excelência solicitou a manifestação do MP/TCU acerca da matéria considerando, em resumo, que: a entidade envolvida tem personalidade jurídica de direito privado que não integra o Sistema S; recente decisão do STF afastou a obrigatoriedade de as entidade do Sistema S de se submeterem ao art. 37, II, da Constituição Federal. Indaga-se, portanto, quais seriam os reflexos dessa decisão do STF sobre a determinação recorrida.

Antes, porém, de se abordar os aspectos jurídicos suscitados por Vossa Excelência, cumpre enfrentar a preliminar suscitada na peça recursal: a possível existência de nulidade processual por falta de notificação do recorrente no processo em análise.

De fato, em nenhum momento o Instituto Euvaldo Lodi no Paraná – IEL/PR foi instado a apresentar defesa em face de possível determinação que afetaria sua esfera de atuação administrativa e operacional. Ou seja, a obrigação de realizar licitações quando estiver gerindo recursos oriundos do Sesi/Senai para contratações de aquisições ou serviços em prol de projetos de interesse das referidas entidades.

Considero relevante essa preliminar.

Com efeito, o IEL/PR não foi chamado em nenhum momento aos autos. Não obstante, o Tribunal lhe dirigiu uma determinação que, a meu ver, afeta de forma frontal e contundente a sua esfera de atuação administrativa e operacional, na medida que lhe obriga a realizar procedimento licitatório ou justificar a realização de contratações diretas, nos moldes da lei de licitações, Lei nº 8.666/1993. Embora a determinação guerreada não seja explícita quanto a utilização da norma em questão, outro não pode ser o entendimento quando o comando do item 9.8.2 estipula expressamente: “promova **procedimentos licitatórios** prévios ...”.

A meu ver, e com as devidas vênias do entendimento da Serur, tal fato fere os princípios do contraditório e da ampla defesa, além de descuar do disposto no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, que prevê a realização de oitiva do terceiro interessado para se manifestar sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal **no sentido de desconstituir ato**, entre outras hipóteses.

Ora, a deliberação recorrida fulmina todo e qualquer ato futuro do IEL/PR em que ele adquira bens ou contrate serviços sem a realização de procedimentos licitatórios.

Não se aplica à situação sobre análise o precedente invocado pela unidade técnica (Acórdão nº 1.214/2014-Plenário), no sentido de que é dispensável o contraditório quando o Tribunal determina a órgão jurisdicionado a adoção de providências para o cumprimento de seus deveres legais.

Isso porque, em primeiro lugar, o Instituto Euvaldo Lodi não é órgão jurisdicionado *a priori* ao Tribunal de Contas da União. Em segundo lugar, porque a questão de fundo – obrigatoriedade do IEL/PR realizar procedimento licitatório – não é assim de clareza meridiana a ponto de se entender que não comporta nenhuma margem de dúvida e seja decorrente de comando legal de aplicação direta e isenta de desafios hermenêuticos. Ao contrário. Como bem apontado por Vossa Excelência em seu despacho que solicitou a manifestação do MP/TCU, a questão jurídica subjacente é complexa e ganha contornos exponencialmente mais polêmicos em razão de recentes decisões do STF e do próprio TCU acerca da natureza jurídica do Sistema S sindical, como será abordado mais adiante neste parecer.

Ressalto que o comando do acórdão guerreado é incomum. O mais acertado, do meu ponto de vista, caso o mérito da questão não comportasse dúvidas, seria direcionar a determinação não ao IEL/PR, mas sim aos órgãos jurisdicionados à Corte de Contas que lhe aportam recursos financeiros, no caso, o Sesi/PR e o Senai/PR. A propósito, pesquisa na base de dados de jurisprudência do Tribunal não revelou nenhum acórdão que tenha veiculado determinação diretamente ao Instituto Euvaldo Lodi, à exceção do *decisum* vergastado.

Isso se deve ao fato de que o Instituto Euvaldo Lodi tem natureza jurídica de sociedade civil sem fins lucrativos, criado com o intuito de incentivar e integrar a atividade econômica e social com a atividade universitária. Trata-se de entidade eminentemente privada.

O orçamento do IEL e de seus núcleos regionais, dentre eles o IEL/PR, é composto não somente das transferências institucionais feitas pelo sistema Sesi/Senai, mas também conta com outros entes colaboradores, conforme dispõe o estatuto do núcleo central (http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/07/06/133/20121101200659157217a.pdf)

Além do mais, o orçamento do IEL/PR em 2014 retrata que a maior parte de suas receitas decorre da prestação de serviços, que sobrepujam as contribuições dos mantenedores ([http://www.sistemafiep.org.br/uploadAddress/Dados_orcamentarios_IEL_4_Trimestre_2014\[61065\].pdf](http://www.sistemafiep.org.br/uploadAddress/Dados_orcamentarios_IEL_4_Trimestre_2014[61065].pdf)).

Nessas condições, a determinação expedida ao IEL/PR não encontra suporte de validade para permanecer no mundo jurídico por dois motivos.

O primeiro, é pela absoluta impropriedade de endereçá-la a entidade de direito privado não jurisdicionada ao TCU, ainda que reflexamente o tema de fundo diga respeito a recursos geridos por órgãos sujeitos à atuação direta do controle externo (Sesi/Senai), mas que não se refere a fato concreto e atual, mas sim a evento futuro e incerto, de caráter genérico, representado pela expressão: “em futuras aquisições e contratações de serviços, realize procedimento licitatório”.

O segundo motivo, conforme já declinado neste parecer, é pela inobservância do contraditório e da ampla defesa, desrespeitando comandos constitucionais, legais e regimentais, ao impossibilitar a defesa da entidade em matéria – como já ressaltado – de intranquila certeza jurídica.

Essas duas falhas na conformação da determinação, no meu entendimento, a eivam de nulidade absoluta, cabendo aplicar ao caso a hipótese prevista no art. 174 do Regimento Interno:

“Art. 174. Conforme a competência para a prática do ato, o Tribunal ou o relator declarará a nulidade de ofício, se absoluta, ou por provocação da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.”

Retomo, como reforço ao primeiro argumento que utilizei para afirmar a nulidade da deliberação recorrida – estar dirigida diretamente ao IEL/PR – um acórdão que tratou especificamente do tema relacionado à natureza e controle dos recursos financeiros transferidos pelo Sistema Sesi/Senai ao Instituto Euvaldo Lodi, ao apreciar estudos decorrente de provocação deste representante do Ministério Público, quando ocupava a cadeira de Procurador-Geral. Trata-se do Acórdão nº 338/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

No referido acórdão, o TCU estabeleceu as bases como devem ser feitas as transferências de recursos ao IEL e a fiscalização dos valores repassados ao Instituto. E o fez expedindo determinações diretamente aos órgãos do sistema Sesi/Senai, nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar aos conselhos nacionais do Sesi e do Senai que fiscalizem o cumprimento das resoluções que disciplinam os repasses ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL (Resolução Sesi/CN nº 2 e Resolução Senai/CN nº 375, ambas de 31 de março de 2009) e orientem todas as entidades do Sistema S no âmbito da indústria a adotar procedimentos operacionais padronizados de planejamento, acompanhamento e avaliação desses repasses, tomando como referência a sistemática de governança corporativa implementada pelos departamentos nacionais;

9.3. determinar aos departamentos nacionais do Sesi e do Senai que promovam a evolução da sistemática atualmente adotada para os repasses ao Núcleo Central do IEL, no sentido de que sejam

contabilizadas, em cada programa ou projeto de interesse de ente do Sistema S, as fontes de receita apropriadas às respectivas despesas, de modo a fazer constar das prestações de contas, parciais e anuais, demonstrativos correlacionando tais contribuições aos programas e projetos previstos no plano de ação do IEL, de acordo com o que foi previamente aprovado pelos mantenedores;

9.4. *determinar aos departamentos regionais do Sesi e do Senai que observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL (Resolução Sesi/CN nº 2 e Resolução Senai/CN nº 375, ambas de 31 de março de 2009), em especial, quanto à elaboração do plano de ação, com a discriminação dos objetivos, metas e fontes de recursos, bem como da correspondente prestação de contas relativa à aplicação dos valores repassados, de modo a garantir que os repasses ocorram exclusivamente para atender a objetivos de interesse complementar aos da entidade do Sistema S, sendo vedado o uso desses recursos para o pagamento de despesas que não guardem correlação com a missão institucional do repassador;” (Grifei e sublinhei).*

Vislumbra-se do arresto acima transcrito, que todo o balizamento necessário à forma de repasse, contabilização das receitas, acompanhamento dos gastos e prestação de contas, já fora definido pelo TCU quanto aos valores que Sesi/Senai repassam ao IEL, antes mesmo da prolação do Acórdão nº 2.853/2013-Plenário, ora sob recurso.

Assim, a sistemática adotada pela Corte de Contas para dar efetividade ao controle desses valores foi a expedição de determinações diretamente ao sistema Sesi/Senai, e não ao IEL.

Para se chegar a essa conclusão, o TCU acolheu os fundamentos do voto do Relator do Acórdão nº 338/2013-TCU-Plenário. Reproduzo, por pertinente, excertos dos argumentos lançados no voto:

“2. No que concerne aos repasses do Sesi e do Senai para o IEL, registro que, tendo em vista as reiteradas determinações deste Tribunal, os respectivos conselhos nacionais editaram, em 31/3/2009, as Resoluções Sesi/CN nº 2 e Senai/CN nº 375, de teor similar, as quais estabelecem, em suma, que a realização de objeto de interesse recíproco do Sesi/Senai e do IEL deve ocorrer por meio de convênio com fim específico, definindo plano de trabalho, valor da cooperação econômica de cada partícipe, prazo de vigência e forma de prestação de contas pelo executor (v. art. 5º dessas resoluções).

3. Tais normativos autorizam os departamentos regionais do Sesi e do Senai a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para consecução de objetivos do plano de ação anual do respectivo núcleo regional do IEL (art. 1º), o qual deve refletir programas, processos e projetos de interesse complementar, direto ou indireto, às finalidades dos repassadores (art. 2º, letra ‘d’), destacando-se que cada núcleo do IEL deverá submeter a prestação de contas à respectiva Assembleia Geral, na qual têm assento os representantes do Sesi e do Senai (art. 3º).

[...]

6. Dessa forma, o plano de ação e o orçamento do IEL, elaborados a cada exercício financeiro, especificariam projetos e programas de interesse dos departamentos nacionais do Sesi e do Senai, como também da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que juntamente com os entes do Sistema S se constituem em sócios mantenedores do IEL.

[...]

9. Importante reconhecer o avanço no disciplinamento dos repasses ao IEL trazido pelas resoluções em comento, uma vez que os anexos dessas normas estabelecem a necessidade de discussão, em âmbito técnico, da proposta de plano de ação para cada exercício, acordando os programas, projetos e processos que devem ser realizados, com descrição do objetivo de cada um deles, respectivas metas e orçamento, destacando-se que essa etapa de planejamento, com a definição de objetivos e metas, favorece o acompanhamento e a avaliação da prestação de contas anual.

[...]

25. Apesar dessas deficiências verificadas na sistemática detalhada acima, vê-se que a estrutura de planejamento e gestão do Núcleo Central do IEL é mais evoluída do que a dos núcleos regionais, considerando principalmente as falhas verificadas no extenso rol de deliberações colacionado pelo MPTCU no processo que deu origem a esta representação (reproduzido no Relatório constante do

Acórdão 7.306/2011-TCU-2ª Câmara), tornando-se recomendável a adoção dessa sistemática pelas entidades regionais do Sesi e do Senai.

[...]

27. Por isso, entendo oportuno encaminhar a determinação proposta pela unidade técnica aos departamentos regionais do Sesi e do Senai, a fim de que observem as resoluções dos respectivos conselhos nacionais em relação aos repasses a serem feitos aos núcleos regionais do IEL.

28. Adicionalmente, e com o intuito de corrigir a deficiente individualização na prestação de contas, faz-se necessário determinar aos departamentos nacionais do Sesi e do Senai que promovam a evolução da sistemática atualmente adotada para os repasses ao Núcleo Central do IEL, no sentido de que sejam contabilizadas, em cada programa ou projeto de interesse de ente do Sistema S, as fontes de receita apropriadas às respectivas despesas, de modo a fazer constar das prestações de contas, parciais e anuais, demonstrativos correlacionando tais contribuições aos programas e projetos previstos no plano de ação, de acordo com o que foi previamente aprovado pelos mantenedores.

29. Além disso, torna-se oportuno determinar aos conselhos nacionais do Sesi e do Senai que fiscalizem o cumprimento das resoluções que disciplinam os repasses ao IEL e orientem todas as entidades do Sistema S no âmbito da indústria a adotarem procedimentos operacionais padronizados de planejamento, acompanhamento e avaliação desses repasses, tomando como referência a sistemática de governança implementada pelos departamentos nacionais.” (Grifos ausentes no original).

Esses são os fundamentos que guiaram o Plenário a entender como adequada e regular a formatação dos repasses de recursos do sistema Sesi/Senai ao IEL, cuidando apenas de introduzir aperfeiçoamentos julgados oportunos, nos termos do *decisum* em linhas anteriores reproduzido.

No mesmo sentido em que se procedeu no âmbito do Acórdão nº 338/2013-Plenário, mediante a expedição de determinações diretamente ao sistema Sesi/Senai, aduzo que, por hipótese, se vier a prevalecer a tese de que o IEL - ao gerenciar esses recursos - deve observar os procedimentos licitatórios previstos em lei ou os regulamentos de seus mantenedores, esse comando do controle externo deverá ser dirigido ao Sesi/Senai. Desse modo, tais órgãos cuidarão de estabelecer em seus normativos próprios de relacionamento com o Instituto a previsão de que as aquisições e contratação de serviços por parte do IEL devem ser precedidas de procedimentos licitatórios prévios, ou, de justificativas que abalzem a realização de contratações diretas.

Nessa esteira de pensamento, caso acolhida a preliminar aqui levantada acerca da nulidade absoluta dos itens recorridos do Acórdão nº 2.853/2013 e dos demais dirigidos diretamente ao IEL/PR, e caso prevaleça o entendimento de que o Instituto em questão deva realmente se submeter à legislação e regulamentação atinente às licitações e contratações públicas, o Tribunal deve renovar a instância instrutória sobre o tema, para, ao final, se for o caso, expedir as determinações pertinentes ao Sesi/Senai do Estado do Paraná.

Embora entenda que a solução da questão preliminar solucione o problema aqui levantado, podendo-se considerar prejudicado o recurso interposto, não me furto de retomar a orientação contida no despacho de Vossa Excelência. Passo, portanto, a tratar do mérito das questões de fundo, alusivas aos reflexos das recentes decisões do STF (e também do TCU) na apreciação do pedido de reexame em tela.

A decisão da Corte Constitucional brasileira a que se refere Vossa Excelência é o acórdão proferido no RE 789.874-DF, com repercussão geral, assim ementado:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA ‘S’. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF).

1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema ‘S’, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado

*social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho –SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, **sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.** Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (Grifos e sublinhados acrescidos).*

Destaquei da ementa acima, os elementos que, no meu entendimento, são os vetores que devem conduzir a discussão acerca da obrigatoriedade dos órgãos do Sistema S sindical em geral, e o IEL em particular (situação discutida no caso concreto sob recurso) submeterem-se aos regimentos da licitação pública.

É certo que o próprio Tribunal de Contas da União já espousa o entendimento de que nessas matérias, o Sistema S deve seguir seus regulamentos próprios para a realização de suas compras e serviços, bem como deve realizar seleção pública de seus quadros, observando os princípios gerais definidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Uma primeira observação do entendimento do TCU a respeito do tema e do deliberado pelo STF no julgado acima permitiria, a princípio, a conclusão de que as posições da Corte de Contas e da Corte Constitucional não são colidentes.

No entanto, vislumbro nessa recente decisão do STF e, notadamente no voto condutor do acórdão, da lavra do Ministro Teori Zavascki, uma inclinação a conferir aos Serviços Sociais Autônomos um maior arejamento em sua gestão, desembaraçando-os de um controle de rigidez regulamentar que o TCU estaria propenso a realizar, e conferindo especial ênfase à autonomia desses entes, cabendo ao controle externo passar a exercer um controle essencialmente finalístico sobre seus resultados institucionais.

Ressalto a seguir alguns trechos do voto que conduzem a essa minha reflexão:

“Atendidos os demais requisitos formais de admissibilidade e tendo sido reconhecida a repercussão geral da matéria, não há óbice ao exame do mérito recursal, que consiste, em essência, em saber se procede a alegação do recorrente de que, ao defender a aplicação do art. 37, II, da Constituição às entidades do chamado Sistema ‘S’, ‘somente o fato de ser subvencionado por verbas públicas é suficiente para exigir a contratação de empregados por meio de processo seletivo, com critérios objetivos’.

[...]

Presentes no cenário brasileiro desde a década de 1940, as entidades integrantes do denominado Sistema ‘S’ resultaram de iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social. Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores. Como fonte financiadora desses serviços, atribuiu-se às empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos a obrigação de recolher uma contribuição compulsória, incidente sobre suas folhas de pagamento.

[...]

Presente esse quadro normativo, pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema ‘S’, vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao

estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.” (Grifei).

Cumpra aqui destacar a ênfase que o relator confere em seu voto, à natureza e origem dos recursos que mantêm os serviços sociais autônomos do sistema S sindical, fazendo a distinção entre esses e outros serviços sociais que auferem seus recursos não das contribuições de determinado grupo econômico, mas sim, diretamente do orçamento da União:

“Bem se vê, portanto, que ao contrário dos serviços autônomos do primeiro grupo, vinculados às entidades sindicais (SENAC, SENAI, SEST, SENAT e SENAR), os do segundo grupo (APS, APEX e ABDI) não são propriamente autônomos, pois sua gestão está sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal.”

Avançando em sua argumentação, o Ministro Teori Zavascki – e aqui se encontra a resposta à indagação dos efeitos do julgado do STF na questão da obrigatoriedade ou não dos órgãos do Sistema S realizarem procedimentos licitatórios – utiliza-se de um precedente da Corte Suprema em que se concluiu pela não aplicabilidade da regra do inciso XXI do art. 37 da CF, para estender o mesmo entendimento quanto à não obrigatoriedade dessas entidades também se sujeitarem ao inciso II do mesmo artigo:

“Estabelecido que o SEST, assim como as demais entidades do Sistema ‘S’, tem natureza privada e não integra a Administração Pública, direta ou indireta, a ele não se aplica o inciso II do artigo 37 da Constituição. No julgamento da ADI 1864, Min. Joaquim Barbosa, DJe 2/5/2008, tratando sobre lei do Estado do Paraná que criou o serviço social Paranaeducação, o Tribunal decidiu o seguinte, a propósito da aplicação do art. 37, II, da CF:

‘A Constituição Federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO.’

[...]

Mutatis mutandis, esse mesmo entendimento deve ser adotado em relação ao SEST e às demais entidades do Sistema ‘S’, que, conforme já enfatizado, são entes autônomos privados, não vinculados à Administração Pública.

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.

[...]

Cumpra 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.” (Grifos meus).

Vê-se, da parte final do parágrafo acima, que embora Sua Excelência – seguida da unanimidade do Plenário do STF – tenha enfaticamente afastado a aplicabilidade do art. 37 da Carta Magna ao Sistema S,

não deixou de registrar que eles devem manter um padrão de objetividade e eficiência em seus gastos, o que deve ser fiscalizado pelo TCU.

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.

A necessidade dos cogitados estudos fica mais patente quando nos deparamos com outros julgados em que é questionada a própria natureza dos recursos que irrigam as entidades em questão.

Refiro-me ao ACO 1953 AGR/ES (agravo regimental na ação civil originária), Relator o Min. Ricardo Lewandowski, julgamento: 18/12/2013. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe de 19/02/2014:

“Ementa: 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.”

E, outra decisão que posso citar, dessa feita não mais do STF, mas do próprio TCU, é o Acórdão nº 3.554/2014-TCU-Plenário, em que a Corte de Contas, aferindo a aplicação da Lei 10.101/2000 (participação dos trabalhadores nos lucros e resultados) ao Sistema S sindical, concluiu que é possível a esses entes a possibilidade de aplicação da referida lei aos seus empregados, respeitados os princípios postos no Acórdão 519/2014-Plenário.

Entre outros lúcidos e eruditos argumentos, o Relator da deliberação mencionada, Ministro Aroldo Cedraz, fez instigante estudo de cunho constitucional a respeito da natureza dos recursos auferidos pelo Sistema S sindical, asseverando que o art. 240 da Constituição Federal, ao afastar a incidência do art. 195 (regramento da seguridade social e das fontes que a mantém), estabelece de um só lance que as entidades abrangidas por esse sistema são entidades privadas e não são financiadas pela sociedade através de contribuições sociais dos empregadores. Conclui, então, Sua Excelência, que se não são contribuições sociais dos empregadores, só podem ser contribuições sindicais, cuja natureza é aquela de que cuida o art. 8º, inciso IV, da Carta Maior.

Assim dispõe o art. 240 da CF:

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

Para concluir, e em apoio à minha tese de que o TCU necessita repensar seu papel no controle dos Serviços Sociais Autônomos, recupero ainda do Voto condutor do Acórdão nº 3.554/2014-Plenário, as seguintes e incisivas passagens:

“17. Relembro de passagem de meu Voto, no qual falei de nossa tentação publicista de declarar a autonomia e a liberdade de auto-gestão do Sistema, falando da inaplicabilidade de normas como a Lei 8.666/1993, averbando, contraditoriamente, que o Sistema só está submetido aos princípios da administração pública. Ora, se são privados não estão regidos por princípios da administração pública. Prova é que eles não se submetem ao princípio da legalidade administrativa. Ao contrário, quando falamos em princípios da moralidade, da legitimidade, da eficiência, estamos a falar de meta-princípios, aplicáveis a todos indistintamente. Aos incrédulos dou um exemplo: quando a lei fundamental declara o direito fundamental à propriedade, ao mesmo tempo declara a função social da mesma, dizendo desapropriáveis as propriedades improdutivas. Nada mais está a falar o texto constitucional do que a produtividade (eficácia e eficiência) na iniciativa privada. O mesmo se pode dizer do instituto da encampação de empresas.

18. E por vezes declaramos solenemente a autonomia e a auto-gestão dos integrantes do Sistema S Sindical, associada à inaplicabilidade da lei de licitações, mas quando analisamos as normas internas de licitações, parece que só entendemos como lícito o que for similar à Lei 8.666. Em síntese, serão livres se editarem regulamentos quase-idênticos à Lei de Licitações e Contratos.

[...]

21. Afirmo, 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.

[...].

24. 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.”

Diante de todo o quadro até aqui exposto, em que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o próprio TCU fazem uma leitura em que prepondera a flexibilização da autonomia gerencial e administrativa do Sistema S e em que se aponta um horizonte em que os controles devem ser menos procedimentais e mais finalísticos das atribuições institucionais e dos resultados efetivos das entidades que integram esse sistema, não tenho dúvidas de que, se vencida a preliminar suscitada neste parecer, deve, no mérito, ser conhecido e provido o pedido de reexame do IEL/PR – que, por excelência e natureza – detém caráter eminentemente privado e, embora mantido parcialmente pelo sistema Sesi/Senai, sequer se constitui em entidade da mesma natureza de seus mantenedores.

Ante o exposto, e com as vênias devidas por dissentir da unidade técnica, este representante do Ministério Público submete à consideração de Vossa Excelência as seguintes propostas de encaminhamento:

a) declarar, de ofício, a nulidade absoluta dos itens do Acórdão nº 2.853/2013-Plenário dirigidos ao IEL/PR, considerando, por conseguinte, prejudicado o pedido de reexame interposto;

b) alternativamente, em não sendo acolhida a proposta preliminar acima, que seja conhecido e dado provimento ao pedido de reexame;

Sugiro, ainda, seja determinado às unidades competentes da Secretaria do Tribunal, que empreendam estudos aprofundados acerca do papel do Controle Externo sobre os Serviços Sociais Autônomos, tendo em conta o tanto quanto exposto neste parecer e na jurisprudência nele citada.”



É o relatório.