

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago a este Plenário Relatório da Auditoria realizada, por força do Acórdão n. 452/2013 – Plenário, pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e no Serviço Social da Indústria – Sesi.

2. A fiscalização teve por objetivo verificar as receitas auferidas por essas entidades, em especial o controle daquelas oriundas da sistemática de arrecadação direta, e obter dados sobre o volume de aplicações financeiras e investimentos imobiliários, nos exercícios de 2009 a 2012, abrangendo as 27 unidades regionais e o órgão central de cada sistema.

3. Importa mencionar que, em razão de Solicitação do Congresso Nacional (TC-045.514/2012-7), esta Corte determinou, por meio do Acórdão 452/2013 – Plenário, a realização de auditoria nas aludidas entidades integrantes do Sistema S, abrangendo os seguintes aspectos:

3.1. total de receitas, incluindo as arrecadadas diretamente por essas entidades, detalhadas por contribuinte, bem como as arrecadadas pela Receita Federal do Brasil – RFB, para fins de conhecimento do montante efetivamente recebido pelo Sistema Indústria e do conseqüente valor dos recursos disponíveis para aplicação nos seus objetivos institucionais;

3.2. entaves que se apresentam perante a RFB para a arrecadação total das contribuições a elas destinadas;

3.3. controles existentes nos entes do Sistema Indústria para promover a correta arrecadação dos recursos para fiscais;

3.4. valores gastos com aquisições de imóveis, reformas e construções, referentes às suas dez maiores empresas fornecedoras;

3.5. recursos disponíveis para aplicação no mercado financeiro e respectivas aplicações realizadas.

4. Importante ressaltar que a aludida solicitação originou-se da análise do Acórdão 2.527/2012-TCU-Plenário, que trata de realização, por parte do Tribunal de Contas da União, de auditorias nas entidades integrantes do Sistema “S”. O procedimento foi efetivado para atender o Requerimento de Informações 1.058/2011, de autoria do Senador Ataídes Oliveira.

5. Os resultados da fiscalização apontaram para as seguintes ocorrências:

5.1. relativamente à arrecadação direta realizada pelo Senai e pelo Sesi, constatou-se que é antieconômica para o Sistema Indústria, pelos seguintes motivos:

5.1.1. as receitas auferidas acabam sendo menores, em função de os percentuais de subvenção (descontos) concedidos serem superiores à taxa de 3,5% paga à Receita Federal do Brasil (RFB) para realizar o trabalho de arrecadação;

5.1.2. produz despesas maiores, em função da necessidade de manutenção de estrutura de controle, fiscalização e cobrança, que não seriam necessárias caso a receita fosse totalmente arrecadada pela RFB;

5.2. relativamente aos controles da arrecadação direta, constatou-se que:

5.2.1. há compartilhamento do controle de arrecadação entre instituições (Sesi, Senai e RFB), que não atuam de forma coordenada;

5.2.2. não há meios de saber, **a priori**, se a arrecadação direta realizada pelo Sesi/Senai está sendo realizada adequadamente, a não ser mediante ações fiscais realizadas diretamente nas empresas;

5.2.3. embora a autoridade fiscal tenha afirmado que não possui acesso aos sistemas de controle de pagamentos efetuados, poderia ter, se assim o desejasse, uma vez que o Banco do Brasil concede acesso a Senai e Sesi a um “arquivo de retorno”, contendo informações sobre a arrecadação direta;

5.2.4. a ausência de informações reduz a efetividade do planejamento das ações por parte da autoridade fiscal.

5.3. relativamente às aplicações imobiliárias, os dados atendem ao solicitado, abrangendo os dez maiores favorecidos por gastos com aquisições, reformas e construções no período de 2009 a 2012 e a identificação dos principais imóveis;

5.4. no que concerne às aplicações financeiras, estão a cargo de instituições financeiras federais, tendo sido efetuada confrontação entre os valores informados nos balanços e os montantes transacionados nas operações financeiras, tendo sido detectadas algumas divergências, não havendo, contudo, como se efetuar uma análise conclusiva, ante a necessidade de exames mais detalhados que devem ser efetuados em procedimentos específicos.

6. Preliminarmente, cabe ressaltar que os Serviços Sociais Autônomos administram recursos públicos de natureza tributária advindos de contribuições parafiscais, destinados à persecução de fins de interesse público. Em decorrência da natureza pública desses recursos, estão as entidades integrantes do denominado "Sistema S" submetidas ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 5º, inciso V, da Lei n. 8.443/1992, e a elas se aplicam os princípios que regem a Administração Pública, nominados na cabeça do art. 37 da Constituição Federal.

7. No Voto impulsionador do Acórdão n. 1.461/2006 - Plenário, de minha lavra, assim tratei do tema:

“A nova Carta cuidou de enunciar, no **caput** do art. 37, princípios até então implícitos na ordem constitucional, que constituem um regramento mínimo para a consecução do interesse público. Dada a relação instrumental existente entre esses princípios e o interesse a ser perseguido pela aplicação de recursos de origem pública, a incidência dos primeiros ultrapassa a estrutura formal da administração direta e indireta para alcançar a gestão desses recursos, ainda que descentralizadas para os entes de cooperação, como as Entidades do Sistema ‘S’.”

8. No que concerne às questões específicas tratadas nestes autos, destaco que a SecexPrevidência restringiu a verificação da sistemática de arrecadação das contribuições parafiscais devidas ao Sesi e ao Senai ao exame da adequabilidade da arrecadação direta que vem sendo efetuada por essas entidades do Sistema “S”, sem atuação da Receita Federal do Brasil – RFB.

9. Contudo, todo o mecanismo de arrecadação de contribuições parafiscais por parte de entidades do Sistema “S”, inclusive o que é efetuado de forma direta, já foi objeto de análise no âmbito deste Tribunal, por ocasião do julgamento do TC 030.409/2008-4, tendo sido proferido o Acórdão n. 3.214/2013 – Plenário.

10. Nesse sentido, trago à baila trecho do Voto do Ministro José Múcio Monteiro que embasou a deliberação supramencionada e que sintetiza o entendimento desta Corte de Contas sobre essa matéria:

“Em exame levantamento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) com o objetivo de conhecer a sistemática de arrecadação das contribuições parafiscais devidas às entidades integrantes do Sistema S, em particular quanto aos seus aspectos legais.

2. As organizações do Sistema S, entidades corporativas voltadas principalmente ao treinamento profissional e à assistência social, são majoritariamente custeadas por meio de tributos previstos nos mesmos instrumentos legais que as instituíram. No caso específico do Senai e do Sesi, principais unidades do sistema, trata-se, respectivamente, do Decreto-lei 4.048/1942 e do Decreto-lei 9.403/1946. Esses normativos estabelecem:

Decreto-lei 4.048/1942 (Senai):

‘Art. 4º Serão os estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal para montagem e custeio das escolas de aprendizagem.

§ 1º A contribuição referida neste artigo será de dois mil réis, por operário e por mês.

§ 2º A arrecadação da contribuição de que trata este artigo será feita pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, sendo o produto posto à disposição do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários.

§ 3º O produto da arrecadação feita em cada região do país, deduzida a quota necessária às despesas de caráter geral, será na mesma região aplicado.

(...)

Art. 6º A contribuição dos estabelecimentos que tiverem mais de quinhentos operários será acrescida de vinte por cento.

Parágrafo único. O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários aplicará o produto da contribuição adicional referida neste artigo, em benefício do ensino nesses mesmos estabelecimentos, quer criando bolsas de estudo a serem concedidas a operários, diplomados ou habilitados, e de excepcional valor, para aperfeiçoamento ou especialização profissional, quer promovendo a montagem de laboratórios que possam melhorar as suas condições técnicas e pedagógicas.’(grifei)

Decreto-lei 9.403/1946 (Sesi):

‘Art. 3º Os estabelecimentos industriais enquadrados na Confederação Nacional da Indústria, bem como aqueles referentes aos transportes, às comunicações e à pesca, serão obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal ao Serviço Social da Indústria para a realização de seus fins.

§ 1º A contribuição referida neste artigo será de dois por cento (2 %) sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados. O montante da remuneração que servirá de base ao pagamento da contribuição será aquele sobre o qual deva ser estabelecida a contribuição de previdência devida ao instituto de previdência ou caixa de aposentadoria e pensões, a que o contribuinte esteja filiado.

§ 2º A arrecadação da contribuição prevista no parágrafo anterior será feita pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e também pelas instituições de previdência social a que estiverem vinculados os empregados das atividades econômicas não sujeitas ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Essa arrecadação será realizada pelas instituições de previdência social conjuntamente com as contribuições que lhes forem devidas.’ (grifei)

3. Como se apreende a partir da leitura dos dispositivos reproduzidos, a arrecadação dos recursos destinados ao Senai e Sesi era, originalmente, atribuição dos respectivos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Contudo, em 1964 os IAPs foram consolidados, vindo a formar o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), posteriormente transformado no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), após a fusão com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). Assim, a capacidade tributária ativa acabou sendo sucessivamente transferida a essas autarquias até chegar ao INSS, que a exercia por meio da Secretaria da Receita Previdenciária, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Em 2005, com a extinção desse órgão suas atribuições foram transmitidas à recém-criada Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que a sucedeu. Nesse sentido, a Lei 11.457/2007, que criou a RFB, previu expressamente, em seu art. 3º que lhe cabia a arrecadação das contribuições destinadas a terceiros, nos seguintes termos:

‘Art. 3º As atribuições de que trata o art. 2º desta Lei [planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais] se estendem às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor, aplicando-se em relação a essas contribuições, no que couber, as disposições desta Lei.

(...)

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo abrangerá exclusivamente contribuições cuja base de cálculo seja a mesma das que incidem sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do Regime Geral de Previdência Social ou instituídas sobre outras bases a título de substituição.

(...)

4. Os terceiros a que se refere a legislação são os fundos e entidades para os quais a RFB arrecada contribuições, segmento que é formado pelas organizações do Sistema S e outras unidades (FNDE, Incra, Fundo Aeroviário e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo).

5. A unidade técnica verificou, entretanto, que o Senai e o Sesi arrecadam diretamente parte das contribuições a que tem direito, aparentemente contrariando as disposições legais que regulam a matéria.

6. Na verdade, o recolhimento direto das contribuições por parte do Senai e do Sesi ocorre já há bastante tempo com base em seus regulamentos internos, aprovados, respectivamente, pelos Decretos 494/1962 e 57.375/1965, abaixo reproduzidos no que interessa à presente discussão:

Decreto 494/1962 (Senai)

‘Art. 50. Visando ao atendimento de situações especiais, determinadas empresas poderão recolher as suas contribuições diretamente aos cofres do Senai.’

Decreto 57.375/1965 (Sesi)

‘Art. 11º As despesas do Sesi serão custeadas por uma contribuição mensal das empresas das categorias econômicas da indústria, dos transportes, das comunicações e da pesca, nos termos da lei.

(...)

§ 2º No caso de cobrança direta pela entidade, a dívida considerar-se-á suficientemente instruída com o levantamento do débito junto à empresa, ou com os comprovantes fornecidos pelos órgãos arrecadadores.

§ 3º A cobrança direta poderá ocorrer na hipótese de atraso ou recusa da contribuição legal pelas empresas contribuintes, sendo facultado em consequência, ao Serviço Social da Indústria, independentemente de, autorização do órgão arrecadador, mas com seu conhecimento, efetivar a arrecadação por via amigável, firmando com o devedor os competentes acordos, ou por via judicial, mediante ação executiva, ou a que, na espécie, couber.

(...)

Art. 49 (...)

§ 2º Em face de circunstâncias especiais, as empresas que nela se encontrarem poderão recolher as suas contribuições diretamente ao Sesi, mediante autorização do Departamento Nacional, comunicada ao órgão previdenciário competente’ (grifos acrescidos)

7. Como se trata de decretos, a Semag arguiu, de forma acertada, que não são os instrumentos adequados para operar a transferência da capacidade tributária ativa (de arrecadar o tributo), matéria objeto de reserva legal.

8. Indagada acerca dessa questão, a Secretaria da Receita Federal do Brasil esclareceu que já estudou o assunto, tendo firmado entendimento no sentido de que ‘o fato de o Sesi e o Senai arrecadarem diretamente parte das contribuições que a lei lhes destinou com base apenas nos Decretos 494, de 1962, e 57.375, de 1965, não teria ofendido o princípio da legalidade tributária (...) a despeito de tais instrumentos não serem lei em sentido estrito, habilitaram as entidades ao exercício da capacidade tributária ativa por mais de quarenta anos e teriam, portanto, se convalidado pelo tempo, suprimindo assim o requisito.’

9. De fato, a situação já se encontra consolidada, tendo sido consentida por todos os órgãos arrecadadores que se sucederam nos últimos 48 anos.

10. Além disso, de acordo com a RFB, a contribuição adicional prevista no art. 6º do Decreto-lei 4.048/1942 possuiria fato gerador, base de cálculo e procedimentos de arrecadação distintos das demais contribuições sociais, se excluindo da capacidade tributária ativa daquele órgão em razão do disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007 (reproduzido acima). Ainda que esta posição possa ser questionada, resta evidente a total ausência de interesse da Receita Federal em assumir a arrecadação dessas contribuições.

11. Deve-se reconhecer, contudo, que eventual alteração da sistemática atualmente vigente para incluir, entre as atribuições da RFB, o recolhimento contribuição adicional (art. 6º do Decreto-lei 4.048/1942), implicaria mudança de procedimentos, envolvendo custos com a adequação de sistemas e manuais, além de treinamento de pessoal. Some-se ao fato de o órgão ter alegado ‘ser inviável, do ponto de vista técnico, implantar rotina especial para arrecadar tal tributo, porquanto suas peculiaridades requerem procedimento estranho à atividade fiscal tributária, consistente na contagem mensal do número de empregados da empresa, a fim de saber se naquele mês haverá incidência da contribuição adicional’.

12. Em síntese, estamos diante de uma situação em que todos os atores envolvidos, inclusive a Receita Federal, são uníssomos em repudiar a proposta de alteração da forma de recolhimento das contribuições fiscais devidas ao Sesi e Senai, mesmo reconhecendo que o arcabouço normativo que o sustenta talvez não seja o mais apropriado.

13. Por outro lado, é importante assinalar que não existe impedimento, sob o aspecto legal, à atribuição de capacidade arrecadatória aos integrantes do Sistema S, em relação aos tributos que lhes são devidos. A propósito, a Lei 8.706/1993 (art. 7º, § 1º) autoriza o Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) a recolherem diretamente as contribuições destinadas ao seu custeio, apesar de essas entidades ainda não exercerem, efetivamente, tal prerrogativa.

14. Visto por esse prisma, a questão toma contornos mais de uma lacuna legislativa do que propriamente de uma irregularidade, uma vez que a simples edição de uma norma atribuindo capacidade tributária ativa ao Sesi e Senai, como foi feito com o Sest e o Senat, sanaria de vez a discussão.

15. Registro ainda, por pertinente, que o encaminhamento proposto pela Semag, no sentido de determinar a centralização, na RFB, da arrecadação das contribuições devidas ao Sesi, ao Senai implicaria, para sua implementação, considerável ônus aos agentes envolvidos, sem que haja vantagens do ponto de vista do interesse público.”
(grifos acrescidos).

11. Diante desse contexto, entendo ser pertinente que este Tribunal encaminhe cópia do Acórdão 3.214/2013 – Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o embasaram ao Presidente do Senado Federal e aos Senadores Álvaro Dias (autor do requerimento n. 1.020/2012) e Ataídes Oliveira (autor do Requerimento de Informações n. 1.058/2011).

12. No tocante aos dados sobre os volumes de receitas, aplicações financeiras e investimentos imobiliários, nos exercícios de 2009 a 2012, abrangendo as 27 unidades regionais e o órgão central do Sesi e do Senai, as planilhas encaminhadas e as informações contábeis obtidas indicam que as receitas totais somaram R\$ 10,5 bilhões neste período, metade arrecadada de forma direta por Senai e Sesi e metade via RFB. Em conjunto, Senai e Sesi aplicaram R\$ 1,5 bilhão em imóveis (distribuídos em 800 favorecidos) e expandiram suas aplicações financeiras também em R\$ 1,5 bilhão no período (de R\$ 4,2 bilhões em 2009 para R\$ 5,7 bilhões em 2012).

13. A equipe de fiscalização conseguiu detectar os dez maiores favorecidos por investimentos imobiliários nos exercícios de 2009 a 2012 e a identificação dos imóveis de valor venal superior a R\$

10 milhões, com especificação inclusive de endereço e dados contábeis, consoante planilha que constitui a peça n. 47.

14. No que concerne às aplicações financeiras, são basicamente efetuadas em instituições federais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), sendo que as exceções são movimentações financeiras nos bancos Santander e Itaú, feitas pelos Senai/RJ e Sesi/RJ, decorrentes de aplicações obrigatórias de convênios firmados com a prefeitura do município do Rio de Janeiro.

15. Importante ressaltar que o valor das aplicações financeiras em 2012 foi expressivo, somando R\$ 5,7 bilhões, dos quais R\$ 3,8 bilhões na Caixa Econômica Federal e R\$ 1,9 bilhão no Banco do Brasil, de tal forma que 91% das aplicações foram efetuadas em Certificados de Depósito Bancário e Fundos de Investimentos Financeiros.

16. Para ilustrar a dinâmica adotada para aplicações financeiras e investimentos imobiliários, destaco os quadros a seguir constantes do Relatório precedente.

Aplicações em Imóveis em R\$ mil					
Entidade	2009	2010	2011	2012	Total
SENAI	73.731	102.837	148.422	230.370	555.358
SESI	145.104	224.056	314.780	275.326	959.267
Total	218.835	326.893	463.202	505.696	1.514.625

Aplicações Financeiras Senai e Sesi, em R\$ mil				
INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	2009	2010	2011	2012
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2.100.057	3.371.869	3.181.992	3.789.947
BANCO DO BRASIL	2.115.118	1.050.043	1.893.046	1.954.715
BANCO SANTANDER	-	-	-	351
BANRISUL	77	12	58	203
BANCO ITAÚ	3.095	3.663	83	-
Total	4.218.346	4.425.587	5.075.179	5.745.217

17. Por fim, cumpre a este Tribunal dar ciência de todas as informações obtidas na presente fiscalização ao Presidente do Senado Federal e aos Senadores Álvaro Dias (autor do requerimento n. 1.020/2012) e Ataídes Oliveira (autor do Requerimento de Informações n. 1.058/2011), enviando-lhes cópia do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o embasaram.

Diante de todo o exposto, concordo, no essencial, com a análise empreendida pela secretaria instrutiva, a qual incorporo às razões de decidir, e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 19 de agosto de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator