

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2013

Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas do uso de recursos públicos repassados às Federações Representativas de Categorias Econômicas e sobre as condições para os candidatos a seus cargos de direção e à contratação de pessoal efetivo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece as normas de fiscalização e prestação de contas aplicáveis às Federações Representativas de Categorias Econômicas, que recebam, direta ou indiretamente, recursos públicos originários do produto da arrecadação de contribuições sociais e adicionais, e estabelece condições para os candidatos a seus cargos de direção e à contratação de pessoal efetivo.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se Federações Representativas de Categorias Econômicas as pessoas jurídicas responsáveis pela organização e administração, em nível regional, dos Serviços Sociais Autônomos nas respectivas categorias, conforme estabelecido nas leis que os instituíram.

Parágrafo único. Os recursos públicos recebidos, inclusive os decorrentes de superávit, só poderão ser utilizados pelas Federações nas atividades previstas e aprovadas no plano de aplicação de recursos anual, de que trata o art. 4º desta Lei.

Art. 3º Na aplicação dos recursos públicos referidos no art. 1º, as Federações observarão, entre outros, os princípios da legalidade,

legitimidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público ou social, economicidade e eficiência.

Art. 4º As Federações Representativas de Categorias Econômicas deverão elaborar anualmente plano de aplicação dos recursos públicos a serem recebidos, o qual será submetido ao Ministério incumbido por lei da aprovação dos orçamentos anuais das seccionais regionais dos Serviços Sociais Autônomos sob sua administração.

§ 1º O plano de aplicação dos recursos de que trata o *caput* será elaborado de acordo com as normas pertinentes às entidades sem fins lucrativos, editadas nos termos do art. 6º, alínea “f”, do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, e compreenderá os recursos a serem alocados a unidades regionais e locais.

§ 2º Ao Ministério incumbido da aprovação do plano de aplicação de recursos públicos da respectiva Federação caberá ainda supervisionar a execução do plano, na forma prevista em regulamento.

§ 3º As Federações apresentarão ao respectivo Ministério, até 31 de janeiro de cada ano, relatório sobre a execução do plano de aplicação dos recursos públicos recebidos no exercício findo, com a prestação de contas, a relação dos convênios celebrados e o período de sua vigência.

§ 4º O relatório de execução, a prestação de contas e os demais documentos referidos neste artigo observarão ainda as instruções baixadas pelo Tribunal de Contas da União.

§ 5º No prazo estabelecido no regulamento, o Ministério apresentará parecer sobre o relatório, remetendo-o ao Tribunal de Contas da União que, em consonância com o disposto no § 4º, examinará a respectiva prestação de contas.

Art. 5º As obras, os serviços, inclusive de publicidade, as compras, as alienações e as locações, quando realizadas mediante utilização dos recursos públicos de que trata o art. 1º, serão regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 6º É vedado o repasse de recursos públicos a Federação Representativa de Categoria Econômica nos casos em que membro de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, seus cônjuges, companheiros ou parentes consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau civil, sejam integrantes de seus órgãos de natureza colegiada ou administrativa.

Art. 7º As transferências dos recursos públicos para as Federações de que trata o art. 1º desta Lei serão feitas por intermédio de instituições financeiras federais.

§ 1º Os recursos públicos recebidos nos termos deste artigo deverão ser mantidos em depósito no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

§ 2º Eventuais disponibilidades dos recursos públicos transferidos nos termos deste artigo serão aplicadas em títulos do Tesouro Nacional ou em fundos por eles lastreados.

Art. 8º Compete ao Banco Central do Brasil, no tocante às instituições financeiras, a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 7º e a aplicação das penalidades estabelecidas na legislação pertinente em caso de constatação de seu descumprimento.

Parágrafo único. Em caso de constatação de descumprimento, caberá ainda ao Banco Central do Brasil representar à Controladoria-Geral da União.

Art. 9º Sem prejuízo do disposto no art. 183 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a gestão dos recursos públicos pelas Federações Representativas de Categorias Econômicas está sujeita a auditoria a cargo dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e demais normas pertinentes.

§ 1º A auditoria limitar-se-á ao uso dos recursos públicos repassados à Federação.

§ 2º A auditoria prevista no *caput* estende-se às associações controladas direta ou indiretamente por qualquer Federação Representativa de Categoria Econômica.

Art. 10. Se verificadas irregularidades, e o responsável devidamente notificado deixar de atender às exigências dos órgãos referidos no art. 9º, o respectivo Ministro de Estado determinará a imediata suspensão dos repasses destinados à Federação pertinente.

Parágrafo único. A suspensão somente cessará quando declaradas corrigidas as falhas detectadas na auditoria, por decisão do Tribunal de Contas da União ou do Ministério a que for vinculada a Federação.

Art. 11. Os dirigentes de Federações Representativas de Categorias Econômicas, integrantes de órgãos de natureza colegiada ou administrativa, não poderão acumular o cargo com outro da estrutura organizacional de Serviço Social Autônomo ou de entidade à qual sejam transferidos, a qualquer título, recursos públicos.

§ 1º Os dirigentes de Federações Representativas de Categorias Econômicas serão eleitos, na forma previstas no estatuto, entre cidadãos de reputação ilibada e reconhecida competência.

§ 2º Não será admitido no processo de eleição candidato condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado pelos crimes:

I - contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

III - de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

IV - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

V - de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

VI - de redução à condição análoga à de escravo;

VII - contra a vida e a dignidade sexual;

VIII - praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

§ 3º A vedação do § 2º aplica-se, ainda, a candidato:

I - cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário;

II - condenado em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em decorrência de ocupação de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que haja beneficiado a si ou a terceiros;

III - condenado à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito;

IV - excluído do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

V - demitido do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial; e,

VI - que, magistrado ou membro do Ministério Público, tenha sido aposentado compulsoriamente por decisão sancionatória, perdido o cargo por sentença ou pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

§ 4º São incompatíveis com o exercício da presidência ou de cargo, mandato ou função de direção em Federações Representativas de Categorias Econômicas:

I – a titularidade de cargo público ou mandato eletivo, nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal;

II – o desempenho de mandato classista ou sindical;

III – a propriedade, o controle acionário ou a administração de empresa de prestação de serviços educacionais.

§ 5º Os dirigentes de Federações Representativas de Categorias Econômicas respondem subsidiariamente pelas obrigações assumidas pela entidade durante o mandato e, solidariamente, por atos temerários ou praticados com violação à lei ou ao estatuto.

Art. 12. O processo de seleção para admissão de pessoal efetivo de Federações Representativas de Categorias Econômicas observará os princípios da publicidade, impessoalidade, e moralidade, e constará de etapa seletiva baseada em critérios de mérito e qualificação dos candidatos.

Parágrafo único. Os candidatos à seleção de que trata o *caput* deverão atender ao que dispõem os §§ 2º e 3º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Na relação de trabalho das Federações Representativas de Categorias Econômicas com o pessoal contratado, serão observados os seguintes princípios:

I – não haverá contratação de servidores públicos em atividade;

II – os empregados perceberão salário fixo, em valor compatível com o mercado de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e o setor de especialização profissional, proibida a percepção de vantagem ou remuneração de qualquer outra fonte de natureza retributiva, excetuados proventos de aposentadoria ou pensão ou renda patrimonial.

Art. 14. Os representantes do Poder Público, nomeados para o exercício de mandato, cargo ou função em órgãos colegiados ou administrativos em Federações Representativas de Categorias Econômicas são solidariamente responsáveis pelos danos decorrentes das irregularidades praticadas em nome da entidade, salvo se fizerem consignar a divergência em ata da reunião ou representação, transmitindo-a ao órgão competente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com a informação dos demais dirigentes ou empregados dos quais divergiu.

Art. 15. As Federações Representativas de Categorias Econômicas deverão divulgar, anualmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização, o montante dos recursos públicos que lhes foram transferidos e o plano de sua aplicação, com a justificativa e as metas a serem atingidas.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União expedirá as instruções necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, em especial no que tange ao conteúdo e à forma de divulgação das informações.

Art. 16. A inobservância do disposto nesta Lei acarretará a imediata suspensão dos repasses de recursos públicos à Federação pertinente, sem prejuízo do disposto na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

Art. 17. A criação de associações ou quaisquer pessoas jurídicas a serem controladas por Federação Representativa de Categoria Econômica deverá ser previamente comunicada ao Ministério respectivo, ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria-Geral da União, sob pena de nulidade do registro dos atos constitutivos.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil tem propiciado uma crescente conscientização a respeito do uso dos recursos públicos, tornando imprescindível o aprimoramento dos instrumentos de fiscalização na aplicação desses recursos.

Com tal intuito, elaboramos este Projeto de Lei do Senado (PLS), que dispõe sobre as normas de controle e prestação de contas na aplicação de recursos das contribuições sociais que são repassados às *Federações Representativas de Categorias Econômicas* – nos mesmos moldes do PLS nº 153, de 2013, também de nossa autoria, e que trata das *Confederações Representativas* dessas categorias.

Ainda que o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (CF) já determine que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores público, deverá prestar contas, encontramos lacunas na obediência a esse preceito, que está presente também na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de auxílio do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Nesse caso, destacam-se as Federações Representativas de Categorias Econômicas, obrigadas a prestar contas dos recursos públicos em decorrência da administração dos Serviços Sociais Autônomos, o chamado “Sistema S”, e das contribuições patronais. Entretanto, como temos observado, esse conjunto de entidades, embora custeadas em boa parte com recursos públicos, e cumpram, sem dúvida, importante papel social tanto na coordenação como na execução das inúmeras atividades ligadas à formação profissional e ao bem-estar das respectivas categorias, vêm revelando baixa transparência na aplicação desses recursos e rara adesão aos procedimentos de prestação de contas, mesmo os já previstos na legislação vigente.

Para resolver essa situação, o Projeto determina que essas entidades apresentem anualmente plano de aplicação dos recursos públicos que lhes são repassados, o qual deverá ter a aprovação do Ministério a que forem vinculados os Serviços Sociais Autônomos sob sua administração.

A proposta estabelece que as Federações submetam relatórios de execução e de prestação de contas dos recursos para exame pelo respectivo Ministério a que sejam vinculadas, e posterior encaminhamento ao TCU. Dispõe ainda que estejam sujeitas a auditoria externa a cargo dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Além disso, determina que as transferências de recursos públicos devam ser efetuadas por meio de instituições financeiras oficiais, e os recursos mantidos em depósito no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, cabendo a fiscalização ao Banco Central do Brasil, procedimento, aliás, já requerido, conforme os arts. 1º e 6º do Decreto-Lei nº 151, de 9 de fevereiro de 1967.

Incluem-se também no projeto a obrigatoriedade de observância da Lei nº 8.666, de 1993, quando houver obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações, realizados com esses recursos, e ainda que, além das sanções estabelecidas na legislação sobre improbidade e ilegalidade no uso de recursos públicos, a constatação de irregularidade implicará a suspensão imediata dos repasses às Federações.

Com relação aos dirigentes dessas pessoas jurídicas, nossa proposta inclui importantes normas no sentido de garantir a qualidade e a moralidade na gestão das instituições. Para isso, exige-se que os candidatos aos mandatos eletivos possuam reputação ilibada e qualificação para o cargo, e atendam aos requisitos fixados na Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Lei da “Ficha Limpa”. Fica também vedada a acumulação desses cargos com outro da estrutura organizacional de Serviço Social Autônomo ou de entidade à qual sejam transferidos recursos públicos. O projeto estabelece também a responsabilização dos dirigentes por obrigações assumidas durante sua gestão, com a previsão da responsabilidade solidária em caso de atos praticados de forma temerária, ou com descumprimento de dever legal ou estatutário.

De forma análoga para o restante do pessoal efetivo das Federações, a proposição determina a obrigatoriedade de processo seletivo que observe os quesitos de publicidade, moralidade e impessoalidade, além da qualificação individual, e que os candidatos atendam aos critérios de idoneidade idênticos aos fixados para os dirigentes. Ademais, os funcionários devem ser contratados por tempo integral e não poderão acumular atividade com exercício de cargo público.

É preciso deixar claro, contudo, que nosso intento não é o de coibir a ação das Federações junto às categorias que representam e, sobretudo, junto ao Sistema S, na exitosa atividade de formação técnica e profissional, cuja carência é notório obstáculo ao desenvolvimento de importantes setores da nossa economia. Na realidade, o que almejamos é que os recursos públicos sejam *efetivamente* direcionados para esses objetivos, com parcimônia, objetividade e eficiência.

Apesar da dificuldade de obter informações adequadas, sabe-se, por exemplo, que a arrecadação das contribuições parafiscais destinada aos Serviços Sociais Autônomos – e gerida parcialmente por essas Federações – é vultosa, tendo alcançado cerca de R\$ 15 bilhões, em 2012. Segundo o Relatório de Contas do Governo de 2010, do TCU, ano em que esse montante chegou a R\$ 12,8 bilhões, a arrecadação do Sistema S cresceu 27%, o maior aumento entre os tributos federais no período analisado.

Ressaltamos ainda que embora esses entes estejam submetidos legalmente ao controle do TCU, a Corte de Contas não tem podido exercer adequadamente sua prerrogativa em decorrência da falta de sistemática no cumprimento dessa norma. Tem-se constatado, inclusive no Sistema S, diversas irregularidades em auditorias específicas, desde a compra de bens e serviços sem obedecer aos mais básicos preceitos de lisura, até a contratação de pessoal e consultorias sem critérios explícitos nem concursos, e o pagamento de salários muito superiores aos de mercado.

Desse modo, consideramos inaceitável que, contrariamente aos preceitos legais, a prestação de contas por parte das Federações relativa aos gastos com os recursos públicos que lhes são repassados também não seja feita de forma sistemática e transparente, o que acaba por lançar dúvidas sobre a sua idoneidade. Nesse sentido, o projeto introduz também prática inovadora, que a nosso ver garante maior transparência à administração dessas entidades, ao exigir a divulgação anual, na respectiva página na internet, do montante dos recursos públicos que lhes foram transferidos e as linhas gerais do plano de sua aplicação, com a justificativa e as metas a serem atingidas.

Ademais, o art. 17 do PLS determina que, caso se crie associação ou outra pessoa jurídica que seja controlada por Federação, deverão ser comunicados o TCU, a Controladoria-Geral da União e o Ministério respectivo, sob pena de nulidade do registro dos atos constitutivos. Essa regra tem por objetivo permitir um efetivo controle da estrutura dessas entidades, evitando a proliferação de entes menores, o que pode desvirtuar o intuito de transparência buscado na proposição.

Por tudo isso, estamos convictos da importância desse Projeto, que irá propiciar a imprescindível observância dos requisitos de publicidade e moralidade, a que se devem submeter as instituições que usufruem recursos públicos. Acreditamos que nossa iniciativa contribuirá para o fortalecimento dessas Federações no papel de coordenadoras das atividades desenvolvidas pelos Serviços Sociais Autônomos, para que possam assim continuar obtendo o apoio governamental para essa atuação em benefício das categorias que representam e da economia nacional.

Por todo o exposto, contamos com o imprescindível apoio dos nobres Pares para a aprovação dessa importante proposta.

Sala das Sessões,

Senador ATAÍDES OLIVEIRA