

Aviso nº 428 - GP/TCU

Brasília, 12 de junho de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, com a finalidade de fornecer subsídios para a discussão do Projeto de Lei 3.904/2020, cópia do Acórdão 1068/2024 (acompanhado dos respectivos relatório e voto), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão de 29/5/2024, ao apreciar, nos autos do TC-018.755/2019-4, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, pedido de reexame, relatado pelo Ministro Augusto Nardes e interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e pelo Serviço Social da Indústria - Sesi contra o Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário.

Esclareço que o mencionado processo trata de monitoramento do cumprimento da determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário (TC-027.202/2016-0), referente a auditoria que avaliou o nível de transparência das entidades do Sistema S.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RODRIGO PACHECO  
Presidente do Senado Federal  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO N° 1068/2024 – TCU – Plenário

1. Processo n° TC 018.755/2019-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Monitoramento).
3. Recorrentes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social da Indústria (Sesi).
4. Unidades Jurisdicionadas: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social do Transporte (Sest).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ 91.152), representando o Senai; Eliziane de Souza Carvalho (OAB-DF 14.887), representando o Senar.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento em que, nesta fase processual, é apreciado pedido de reexame contra o Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 32 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1 conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário; e

9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes e demais unidade jurisdicionadas, bem como ao Senado Federal, com a finalidade de fornecer subsídios para a discussão do Projeto de Lei 3.904/2020.

## 10. Ata n° 21/2024 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 29/5/2024 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1068-21/24-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Vital do Rêgo, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Peço vências ao eminente relator para ponderar sobre alguns fundamentos inscritos no voto de S. Excelência e na manifestação da *Parquet* de Contas.

2. O voto conclui suas análises afirmando que não haveria “o devido suporte jurídico para autorizar esta Casa a proferir diretamente, por meio de fixação de entendimento, determinação para o uso do MCASP e do PCASP, mesmo que em caráter complementar”; discordo, entretanto, dessa conclusão, diante dos argumentos que passo a aduzir.

3. Em primeiro lugar, destaco que não vejo contradição entre os entendimentos do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e aqueles da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), visto que as normas do conselho se aplicam a profissionais de contabilidade, enquanto as regulações da secretaria destinam-se a instituições públicas ou a que utilizam recursos públicos federais, e uma norma não exclui a outra.

4. No caso, tanto o MCASP quanto as NBC TSP dispõem que seus regramentos podem ser aplicados a entidades não compreendidas no conceito de entidades do setor público de maneira facultativa ou por determinação dos respectivos órgãos reguladores, fiscalizadores e congêneres, conforme a página 29 do MCASP 2023 (disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:48458](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458)) e nos itens 1.8 a 1.8D das NBC TSP Estrutura Conceitual (disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>):

“Os Conselhos Profissionais e as demais entidades não compreendidas no conceito de entidades do setor público, incluídas as empresas estatais independentes, **poderão aplicar as normas estabelecidas no MCASP** de maneira facultativa ou **por determinação dos respectivos órgãos reguladores, fiscalizadores e congêneres.**” (grifos nossos)

5. A partir desses dispositivos extrai-se que a sistemática das normas contábeis autoriza o TCU a exigir das unidades jurisdicionadas que lhe prestem contas, além de observarem as NBC TSP, e outros regulamentos contábeis complementares, inclusive com demonstrações contábeis específicas, como o MCASP e PCASP.

6. Essa possibilidade também decorre de seu poder de fiscalização: como este órgão tem poder de regular a forma de prestação de contas de seus jurisdicionados, por força de seu regimento interno e de sua lei orgânica, também pode exigir a adoção de regulamentos específicos que viabilizem melhor desempenho de suas funções constitucionais. Trata-se de poder análogo àquele desempenhado pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários ou outras agências reguladoras ao exigirem, além de observância das NBCs, que as empresas privadas sob suas respectivas jurisdições sigam outros regulamentos contábeis complementares.

7. Igualmente, não subsistem os argumentos, para impedir a aplicação do MCASP e do PCASP, de que o sistema social autônomo não está inserido no Siafi, de que não segue os estágios de realização das despesas públicas e de que não integra o orçamento da União e a conta única do Tesouro Nacional.

8. Esses aspectos não constituem critérios de definição acerca da submissão aos procedimentos do MCASP e PCASP, e o sistema Siafi não representa elemento essencial para execução dos procedimentos previstos nesses normativos, tanto é que estados e municípios não utilizam necessariamente tal sistema, mas, mesmo assim, são obrigados a seguir suas determinações.

9. Também não importa se seguem os estágios da despesa, se integram, ou não, o orçamento da União ou a conta única do Tesouro Nacional; as empresas estatais dependentes não observam os estágios de realização das despesas, todavia cumprem obrigatoriamente o MCASP.



10. O principal fundamento que deve orientar a adoção, ou não, do PCASP e do MCASP é o da elaboração das contas nacionais no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN). Por essa perspectiva, realmente não há elementos que conduzam a conclusão sobre a necessidade do sistema social autônomo se submeter a esses regramentos, porquanto não são consolidados nas contas nacionais. Haveria, ao menos no contexto atual, um incremento de custos para adaptação do seu sistema contábil, sem a obtenção de benefícios claros, inclusive em termos de transparência de suas contas.

A partir dessas ponderações, anuo à proposta do eminentíssimo relator, com as ressalvas ora postas, para tornar sem efeito o subitem 9.2 do acórdão recorrido.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de maio de 2024.

JHONATAN DE JESUS  
Ministro

## VOTO

Trata-se de pedido de pedido de reexame interposto por Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e por Serviço Social da Indústria (Sesi) contra o Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Sub. Weder de Oliveira), em processo de monitoramento, por meio do qual foi fixado o entendimento de que se aplicam aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal.

2. O presente processo foi instaurado para monitorar o cumprimento do disposto no item 9.2.2 do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário, cujo teor se vincula à análise das manifestações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da então Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, acerca da atuação do órgão central de contabilidade da União, no tocante aos recursos federais arrecadados e geridos pelos serviços sociais autônomos.

3. Em resumo, existe contradição entre os entendimentos do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), uma vez que o primeiro comprehende que os serviços sociais autônomos devem se submeter às normas brasileiras de contabilidade do setor público por ele expedidas (NBT TSP), enquanto o segundo, responsável pela contabilidade da União, defende que tais entidades não estão obrigadas a adotar o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que é um normativo baseado nas NBC.

4. A orientação formulada pelo TCU no acórdão recorrido teve o seguinte fundamento registrado no voto condutor:

*“(...) 61. A Lei 12.249/2010 alterou o Decreto-Lei 9.295/1946 para possibilitar que o CFC expeditisse normas brasileiras de contabilidade (NBC) convergidas aos padrões internacionais. Com base nesse novo arcabouço, o órgão de classe expediu normas aplicáveis aos setores privado e público.*

*62. Para a expedição de normas aplicáveis ao setor privado, foi criado o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), que tem como objetivo ‘o estudo, o preparo e a emissão de documentos técnicos sobre procedimentos de Contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais’.*

*63. (...)*

*64. Ou seja, dada a natureza do processo regulamentador de normas/padrões contábeis, é desejável que diversos atores participem e contribuam com a discussão. Para o setor privado, o risco de emissão de normas por um único órgão, com a indesejável falta de pluralidade, de consenso e estabilidade, foi mitigado pela existência de um comitê.*

*65. Não há um paralelo ao CPC para a expedição de normas para o setor público.*

*66. O Decreto 6.976/2009, ao regulamentar a Lei 10.180/2001, contudo, consolidou as competências da STN quanto à matéria. É com base nesse comando infralegal que a STN expede, anualmente, seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). O preâmbulo do último MCASP trazia o seguinte registro:*

*i. ‘Considerando a atribuição do Conselho Federal de Contabilidade de regular os princípios contábeis e editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica, conforme Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, alterado pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e’*

*67. Considerando a inexistência de um comitê para emissão de normas, de forma similar ao que ocorre para o setor privado, e ainda o risco de que apenas uma entidade expeça tais normas e,*

particularmente no caso em comento, em conflito com a própria titular da contabilidade federal, é desejável que esta, ao menos, tenha expressamente reconhecida sua atribuição na matéria.

68. Nesse sentido, proponho que seja fixado o entendimento de que ‘se aplicam também aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal’. (...)

5. Na análise do recurso, a unidade técnica instrutiva, após avaliação transcrita no Relatório precedente, propôs conhecer do pedido de reexame, com fulcro nos arts. 32 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário.

6. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal discorda do encaminhamento da unidade técnica e propõe:

“a) conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão recorrido;

b) subsidiariamente, caso não seja acolhida a proposta de mérito aventada na alínea precedente, ainda assim tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão recorrido, em razão da afronta ao contraditório e à ampla defesa dos Serviços Sociais Autônomos e à postura atual do Tribunal de construção participativa das deliberações, e promover, previamente, a oitiva dos departamentos nacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), à Associação das Pioneiras Sociais (APS) e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), acerca da possível aplicação das normas de contabilidade pública da STN aos entes de cooperação governamental.”

7. Após esse breve resumo, decido.

8. De início, ratifico o conhecimento do presente recurso, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, visto existir interesse dos recorrentes, uma vez que a decisão expediu orientação a ser por eles seguida, ainda que não tenha impingido sanção ou prejuízo.

9. No tocante ao mérito, alinho-me com o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir.

10. O entendimento firmado por este Tribunal, contra o qual se insurgem o Sesi e o Senai, foi no sentido de que se aplicam aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal. Tal posicionamento acaba por representar determinação indireta a todas essas organizações.

11. Diante disso, registro que não houve a devida observância aos parâmetros estabelecidos pela Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Com efeito, em face da força da deliberação formulada por esta Corte que se materializou por meio de fixação de entendimento ora questionado, seria necessária, nos termos do art. 6º, inciso II, do mencionado normativo, a menção a “*critério constitucional, legal ou regulamentar infringido e a base normativa que legitima o TCU a expedir a deliberação*”, o que não ocorreu no presente caso.

12. Na mesma linha, conforme destaca o MPTCU, “*de acordo com o art. 14 da Resolução/TCU 315/2020, deve-se oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas*”, o que também não ocorreu

13. Reconheço, na situação em análise, que apesar da ciência da deliberação recorrida a todos os entes nacionais pertencentes ao sistema “S”, nenhum deles teve a oportunidade de se manifestar a respeito das circunstâncias práticas afetas à implementação da determinação estabelecida, o que pode, por si só, ensejar a nulidade do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário, diante da inobservância do devido contraditório.

14. Dessa forma, para a validação da determinação questionada, seria necessária a oitiva de todas as competentes unidades jurisdicionadas. Contudo, com vistas a evitar o trabalho relativo às aludidas oitivas e devidas análises, acredito que estão presentes neste processo informações suficientes para a reflexão a respeito do teor do entendimento fixado.

15. Com efeito, existem diferenças significativas entre as normas contábeis oriundas do Tesouro Nacional constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Plano de Contas aplicado ao Setor Público (PCASP) em comparação às Normas Brasileiras de Contabilidade Pública Técnicas aplicáveis ao Setor Público (NBC TSP), quando utilizadas pelos Serviços Sociais Autônomos. O quadro elaborado pelo MPTCU, constante do Relatório precedente, indica algumas dessas diferenças entre os dois conjuntos de normas, que trarão difíceis impactos na transição do sistema contábil para os Serviços Sociais Autônomos,

16. Oportuno lembrar que esses entes, mesmo com a utilização das NBC TSP, não mantêm contabilidade por meio dos estágios de realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento); não estão inseridos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), elemento essencial na execução dos procedimentos de contabilização de eventos na Administração Pública Federal; e não integram o orçamento da União e a conta única do Tesouro Nacional.

17. Nesse contexto, registro que as NBC TSP apresentam discrepâncias em relação à aplicação do MCASP e do PCASP, o que impacta a deliberação recorrida.

18. Consoante jurisprudência do Tribunal, os Serviços Sociais Autônomos representam Entes de Cooperação Governamental que praticam atividade caracterizada como serviço de utilidade pública e são pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da administração indireta, razão pela qual não se inserem nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

19. Não obstante, conforme destaca o MPTCU, “*as normas do CFC já tiveram a anuência e têm sido empregadas no contexto contábil dos Serviços Sociais Autônomos, não havendo mais discussão quanto a esse ponto. Mas o órgão de contabilidade nenhuma referência faz acerca da obrigatoriedade, mesmo em caráter complementar, da utilização do MCASP e do PCASP pelos entes de cooperação*”.

20. Neste ponto, oportuno transcrever algumas considerações do d. **Parquet** a respeito da matéria:

“(...)  
39. A interpretação dada pelo Relator **a quo** sobre a Lei 10.180/2001 expressa, por certo, preocupação quanto ao padrão da contabilidade pública nacional, questionamentos compartilhados por esta representante do Ministério Público de Contas, como se demonstrará à frente neste parecer. Contudo, o entendimento fixado ultrapassou os limites do normativo, do qual não se extrai a obrigatoriedade do uso do MCASP e do PCASP pelos Serviços Sociais Autônomos.

40. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão central do Sistema de Contabilidade da União, o qual abarca as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, nos termos dos arts. 16 e 17, inciso I, da Lei 10.180/2001.

41. Os órgãos setoriais que integram o Sistema de Contabilidade Federal e estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica da STN são unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União, conforme o art. 17, inciso II e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 10.180/2001. (...)

44. Dessa forma, a atuação da STN está claramente direcionada à Administração Pública Federal e à consolidação das contas públicas nacionais, sem que estejam abarcados os Serviços Sociais Autônomos, entidades não integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

45. As normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal, por sua vez, materializam-se, sobretudo, no ‘Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público’ (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 117/2021 e pela Portaria STN nº 1.131/2021, no que tange aos fatos contábeis ocorridos a partir do exercício de 2022. Há, também, o ‘Plano de Contas Aplicado ao Setor Público’ (PCASP), autorizado pela Portaria nº 1.568/2022. (...)

47. Há corrente interpretativa que preconiza a possibilidade de aplicação do MCASP por determinação do Tribunal de Contas da União, com base nesse trecho do Manual. Contudo, como se observa na transcrição, a interpretação mais consentânea com a discussão empreendida até o momento é que a Corte de Contas poderia determinar a aplicação das normas da STN a outros entes integrantes da Administração Pública Federal, a exemplo das empresas estatais independentes.

48. Trata-se da interpretação mais adequada, pois, considerando que a aplicação obrigatória do MCASP e do PCASP aos Serviços Sociais Autônomos não encontra guarida na Lei que rege a atuação da STN, não poderia portaria do órgão estender essas competências, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

49. Não se tem dúvida, como se discutirá a seguir, que a estruturação pela via legislativa da obrigatoriedade do MCASP e do PCASP também aos Serviços Sociais Autônomos seria o melhor caminho para a formatação de contabilidade pública nacional íntegra e coerente, como entende o Relator a quo. Isso, contudo, ensejaria previsão legal e modificações em regulamentos e no próprio Manual, para abrancar a conjuntura dos entes de cooperação. (...)" (grifei).

21. Não esqueço que as normas de contabilidade aplicáveis aos Serviços Sociais Autônomos sempre foram objeto de discussões no âmbito dos órgãos responsáveis e deste Tribunal, diante da natureza pública das contribuições parafiscais que sustentam os entes de cooperação, debate que se aprimora nos presentes autos.

22. Com propriedade, o MPTCU registra que é “*entendimento amplamente aceito nos autos a aplicabilidade das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público aos Serviços Sociais Autônomos, tendo se manifestado nesse sentido desde o Conselho Federal de Contabilidade até os próprios recorrentes*”.

23. De qualquer modo, tanto o MCASP quanto o PCASP possuem grande aderência às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), editadas pelo CFC, sempre na busca de todos para a convergência com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público – **International Public Sector Accounting Standards** (IPSAS) – editadas pelo **International Public Sector Accounting Standards Board** (IPSASB).

24. Não reduzo aqui a importância da uniformização de padrões contábeis aos fatos envolvendo recursos públicos que sustentam entidades da administração direta e indireta e os Entes de Cooperação Governamental, uma vez que é oportuna a busca de estruturar prestação de contas e responsabilização dos agentes, de modo a viabilizar a comparação das informações relativas a entidades alimentadas por tributos de competência da União.

25. Nessa linha, como o MCASP e o PCASP possuem como um dos fundamentos as próprias NBC TSP emanadas do Conselho Federal de Contabilidade, têm sido utilizados pelos conselhos de fiscalização profissional e estatais dependentes dados afetos aos relevantes ganhos ao país da uniformização contábil envolvendo as entidades sustentadas por recursos públicos federais.

26. Apesar da importância da matéria em debate, não identifico o devido suporte jurídico para autorizar esta Casa a proferir diretamente, por meio de fixação de entendimento, determinação para o uso do MCASP e do PCASP, mesmo que em caráter complementar, razão pela qual entendo que o recurso interposto deva ser conhecido para, no mérito, ser-lhe dado provimento parcial, de modo a tornar insubstancial o item 9.2 do acórdão recorrido.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 29 de maio de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 018.755/2019-4

Natureza: Pedido de reexame (em Monitoramento).

Unidades Jurisdicionadas: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social do Transporte (Sest).

Recorrentes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social da Indústria (Sesi).

Representação legal: Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ 91.152), representando o Senai; Eliziane de Souza Carvalho (OAB-DF 14.887), representando o Senar.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. MODELO DE CONTABILIDADE. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTABILIDADE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. COMUNICAÇÃO.

## RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório a instrução produzida no âmbito da então Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 86), aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peça 87), transcrita a seguir:

**“INTRODUÇÃO”**

*Trata-se de pedido de pedido de reexame interposto por Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e por Serviço Social da Indústria -Sesi (peça 51) contra os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário (peça 22), exarado nos seguintes termos:*

*9.1. considerar cumprida a determinação contida no item 9.2.2 do acórdão 991/2019-TCU-Plenário;*

*9.2. fixar o entendimento de que se aplicam aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal;*

*9.3. dar ciência desta decisão aos entes nacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), à Associação das Pioneiras Sociais (APS) e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater);*

*9.4. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.*

**HISTÓRICO**

*O presente processo foi instaurado para monitorar o cumprimento do disposto no item 9.2.2 do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário (TC 027.202/2016-0), cujo teor se vincula à análise das*

manifestações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, acerca da atuação do órgão central de contabilidade da União, no tocante aos recursos federais arrecadados e geridos pelos serviços sociais autônomos. O exame realizado pela SecexTrabalho resultou na expedição do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário (Peça 22), acima transscrito.

2. Os órgãos do Ministério da Economia foram ouvidos sobre o alcance das normas contábeis para o setor público, a fim de evitar que as mudanças pretendidas por este TCU não alcançassem os objetivos de transparência colimados pelo Acórdão 991/2019-TCU-Plenário (TC 014.248/2015-8), por meio do qual determinou-se às entidades do Sistema S que adequassem seus sistemas contábeis de forma que suas demonstrações contábeis fossem elaboradas, no que coubesse, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC TSP EC, admitindo-se a utilização concomitante da Contabilidade empresarial, se assim entendesse necessário e conveniente.

3. Em suma, a razão maior de perquirir aquele Ministério se deve ao fato de haver contradição entre os entendimentos do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), uma vez que o primeiro comprehende que os serviços sociais autônomos devem se submeter às normas brasileiras de contabilidade do setor público por ele expedidas (NBT TSP), enquanto o segundo, responsável pela contabilidade da União, defende que tais entidades não estão obrigadas a adotar o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que é um normativo baseado nas NBC.

4. Após o exame das repostas apresentadas pelos diversos atores envolvidos, a unidade instrutiva do TCU considerou cumprida a determinação constante do item 9.2.2 do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário e deliberou pelo arquivamento dos autos, porquanto a STN esclareceu que (peças 16/18):

a) o registro contábil no Siafi dos valores das contribuições dos serviços sociais autônomos arrecadados pela Receita Federal, depositados na conta única do Tesouro Nacional, são tratados como o reconhecimento de ativos necessários à satisfação de um passivo a ser honrado pela União, decorrente da obrigação de entrega dos valores arrecadados aos serviços sociais autônomos;

b) o procedimento de transferência de recursos arrecadados não deve levar à conclusão de que as entidades do Sistema S estão obrigadas a utilizar amplamente o Siafi para o registro de suas transações;

c) as entidades do sistema S não são enquadradas como órgãos setoriais, disciplinados nos arts. 10 e 17 da Lei 10.180/2001, por não pertencerem à estrutura organizacional da Administração Pública Federal, definida na Lei 13.844, de 18/6/2019.

5. Contudo, discordando da proposta, o Relator sopesou que:

a) a STN não ofereceu manifestação robusta quanto à necessidade de utilização de um único padrão de contabilidade pública nacional para entidades que gerem recursos públicos federais, uma vez que seus esclarecimentos limitaram-se a destacar, mais enfaticamente, as preocupações quanto ao uso do Siafi pelos serviços sociais autônomos, ainda que isso não tenha sido objeto de deliberação ou discussão no acórdão 991/2019-TCU-Plenário;

b) pela perspectiva jurisprudencial, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF), quanto o TCU, já reconheceram a condição de ‘ente de colaboração’ dos órgãos do Sistema S que, embora não pertençam à administração pública federal, gerem recursos majoritariamente federais, sendo, por esse motivo, obrigados a: sujeitarem-se à supervisão ministerial; submeterem seus orçamentos à aprovação dos respectivos ministérios; arrecadarem seus recursos por intermédio de um órgão federal de arrecadação; submeterem-se às disposições das leis de diretrizes orçamentárias; e estarem jurisdicionados à Controladoria-Geral da União (CGU), além do próprio TCU;

c) ainda que tais entidades não integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social, claramente seus recursos são contemplados pelo planejamento governamental e pelo macroprocesso alocaitivo federais (art. 134 da LDO 2020);

d) o que se discute nestes autos é como conferir integridade, confiabilidade e transparéncia às demonstrações contábeis dos serviços sociais autônomos, a partir de uma estrutura normativa sólida e estável, bem como conferir segurança jurídica às próprias entidades e permitir a atuação do controle externo, de modo a cumprir o disposto no art. 134 da LDO 2020;

e) a Lei 10.180/2001, que trata da organização dos ‘Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal’, não se refere à ‘administração pública direta ou indireta’ ou a ‘órgãos e entidades’, mas à ‘União’. Sendo assim, as estruturações legais sobre planejamento, orçamento, administração financeira e contabilidade são federais, e, consequentemente, relacionadas à União, enquanto as disposições sobre controle interno são restritas ao Poder Executivo Federal;

f) sob a ótica dos recursos geridos, o conceito de ‘União’ considera todos os haveres sobre os quais possui capacidade tributária ativa, abarcando todos os recursos que a ela pertencem, isto é, todos os valores federais, de sorte que a interpretação correta desse conceito é a de que ele circunscreve os órgãos da administração direta, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, e pessoas jurídicas autônomas, chegando-se à conclusão de que esses órgãos se submetem aos padrões de contabilidade pública. A melhor interpretação para o caso é aquela que comprehende a STN como titular da gestão da contabilidade da União.

g) a STN dispõe de duas áreas distintas para o exercício de suas competências: a Coordenação-Geral de Contabilidade da União e a Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, ambas integrantes da Subsecretaria de Contabilidade Pública;

h) se o sistema de controle interno, que é apenas, segundo a Lei 10.180/2001, do ‘Poder Executivo Federal’, realiza auditoria nos serviços sociais autônomos, a contabilidade, que, segundo ele normativo, é da União, tem o poder-dever de normatizar as práticas contábeis desses entes;

i) é razoável asseverar que, dadas as amplas e vastas competências da STN, conferidas por meio do Decreto 6.976/2009 que regulamentou a Lei 10.180/2001, lhe caiba disciplinar, de alguma maneira, a forma de contabilização de recursos públicos federais – cuja competência tributária é da União – transferidos ao Sistema Se e demais SSAs.

j) com base nesse Decreto 6.976/2009, anualmente, a STN expede seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e, com fulcro na Lei 12.249/2010, o CFC expede normas brasileiras de contabilidade (NBC) convergidas aos padrões internacionais, aplicáveis aos setores privado e público;

k) o CFC não constituiu comitê de procedimento para a emissão de normas aplicáveis ao setor público, nos moldes existentes para o setor privado, de modo que vários atores da esfera pública não contribuem para a elaboração dessas normas.

6. Por fim, o Voto do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário consignou que, considerando a inexistência de um comitê para emissão de normas para o setor público e ainda o risco de que apenas uma entidade expeça tais normas, em conflito com a própria titular da contabilidade federal, é desejável que a STN, ao menos, tenha expressamente reconhecida sua atribuição na matéria. Nesse sentido, propôs-se que fosse fixado o entendimento de que ‘se aplicam também aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal’, conforme consolidado no subitem 9.2 daquela Decisão.

7. Insurgindo-se contra esse entendimento expresso, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-DN) e o Serviço Social da Indústria (Sesi-DN) apresentam o pedido de reexame de peça 51, por meio do qual requerem o provimento do recurso e a imediata suspensão dos efeitos da Decisão, de modo a tornar insubstinentes os seus subitens 9.2 e 9.3.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. A admissibilidade contida nas peças 56/57, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992 e artigo 282 do Regimento Interno/TCU, pugnou pelo não conhecimento do pleito em

razão da ausência de interesse recursal - uma vez que o entendimento fixado no Acórdão atacado não implica sucumbência e não mitiga ou restringe a utilização das normas contábeis adotadas pelos serviços sociais, bem como a decisão não confronta, suprime ou altera o teor da determinação constante do item 9.3 do Acórdão 699/2019- Plenário -, asseverando que ambas as decisões versam sobre a possibilidade de aplicação complementar das normas contábeis do setor público à contabilidade do Sistema S.

9. Todavia, considerando que houve a sucumbência das partes, o Exmo. Relator Min. Augusto Nardes conheceu do recurso (peça 59), com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, deixando assente que:

a) o interesse dos recorrentes consubstanciou-se, uma vez que a decisão expediu orientação a ser por eles seguida, ainda que não tenha impingido sanção ou prejuízo;

b) se existe discordância em relação a uma orientação deste Tribunal, mesmo que formulada de modo geral a todas as entidades do sistema S, pode ser oportunizada aos interessados uma rediscussão do mérito da questão, porquanto o entendimento deverá ser por eles observado a partir deste momento.

### **EXAME DE MÉRITO**

10. Delimitação

11. É objeto do recurso analisar a:

a) possibilidade de expedição de determinação a destinatários não ouvidos na instrução processual;

b) adequabilidade da extensão de regras exclusivas da Administração Pública Federal a entidades a ela não pertencentes;

c) suficiência normativa dos regramentos expedidos pelo Conselho Federal de Contabilidade e destinados aos serviços sociais autônomos.

Da possibilidade de nova determinação sem que os destinatários da anterior participem da instrução processual

12. Os recorrentes apontam a impossibilidade de o TCU expedir determinação de adotar medidas futuras de ajustamento (subitem 9.2 do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário), sem que lhes tenha sido oportunizada prévia manifestação, em detrimento da segurança jurídica, dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e do disposto no art. 160 RITCU, que garante à parte interessada o direito de contribuir com a instrução do processo:

'Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.'

12.1. Argumentam que o art. 29 da Lei nº 9.784/1999, aplicado de forma subsidiária aos processos do TCU, materializa o direito de participação do interessado nas atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, e que o art. 38 da mesma lei estabelece que 'o interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo', de modo que os elementos probatórios possam ser 'considerados na motivação do relatório e da decisão' (§1º).

12.2. Suscitam jurisprudência deste Tribunal que conheceu e deu provimento a recurso interposto pelo Senai/DN (Acórdão 391/2020 - TCU – Plenário – Relator Min. Augusto Nardes), tornando insubsistente comando decisório que determinara a sua ciência em processo do qual não participou (Acórdão 1059/2019-Plenário – Relator Min. Raimundo Carreiro).

#### **Análise**

13. Cabe inicialmente alvitrar que o arresto impugnado se originou de minudente estudo destinado a avaliar o nível de transparência das entidades do Sistema S em relação ao acesso à informação de dados sobre receitas, despesas, demonstrações contábeis, licitações, contratos, entre outras (TC 014.248/2015-8). O trabalho foi realizado por meio de auditoria coordenada pela

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência - que contou com o auxílio de outras oito secretarias regionais do TCU -, e foi instrumentalizado mediante a circularização de questionários junto a todas as 141 entidades do Senai, Senac, Sesi, Sesc e Senar.

13.1. Sendo assim, a prospecção inicial das informações necessárias para a consolidação do entendimento firmado contou com o tratamento das informações então oferecidas por aqueles órgãos, entre eles os recorrentes, que foram posteriormente instados inclusive, por meio do subitem 9.4 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário (Relatoria do Ministro Weder de Oliveira), a apresentarem plano de ação a este Tribunal, previamente discutido com os atores envolvidos, com vistas à implementação das diversas recomendações constantes nos itens 9.1 e 9.2, sendo que o subitem 9.3 dessa Decisão, paralelamente, determinou que aos serviços autônomos adequassem seus sistemas contábeis com base na contabilidade aplicada ao setor público, admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial.

13.2. Com a constituição do TC 027.202/2016-0 para monitorar o cumprimento das deliberações acima, foram promovidas oitivas do CFC e da STN, bem como realizadas diligências junto a todos departamentos nacionais do Sistema S, incluindo os recorrentes (ofícios 0714 e 0716/2017-TCU/SecexPrevidência, de 26/7/2017 - peças 57 e 59 e do TC 027.202/2016-0), a fim de que encaminhassem informações referentes às providências adotadas para atendimento aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário.

13.3. Como se vê, antes da reformulação do enunciado anterior, no sentido de vedar a utilização da contabilidade empresarial nos sistemas contábeis, este Tribunal ouviu por diversas vezes os atores envolvidos, no intuito de conferir sustentabilidade e legitimidade ao novo entendimento construído. Isso demonstra o significativo desvelo em propiciar à elaboração da tese os benefícios do processo dialético, em homenagem aos princípios da motivação das decisões, da fundamentação e coerência da jurisprudência e da racionalização administrativa.

13.4. Nessa espécie de instrução processual, em que se produzem entendimentos, não existem partes ou possíveis lesões a direitos de órgãos públicos, que podem ocorrer apenas em situações que transbordem os limites da legalidade e que efetivamente venham a causar algum prejuízo aos jurisdicionados, situações estas aqui não configuradas, não havendo assim razão para evocar violação aos princípios da segurança jurídica, ou mesmo do contraditório e ampla defesa, ainda que se considere que os recorrentes não foram ouvidos previamente.

13.4.1 A propósito, insta realçar que não cabe ao TCU a instauração de contraditório a todos os atingidos em determinações genéricas do Tribunal – expedidas no exercício de sua competência constitucional de exigir dos jurisdicionados o exato cumprimento da lei –, pois de conteúdo apenas objetivo, de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2878/2008-TCU-Plenário) e do STF (MS 21.449-SP, MS 27.733/MC, AgSS 514-AM, RE 163.301-AM, Rcl 7000/DF, Rcl 7096/MC-RJ, entre outros).

13.4.2 Não é à toa que o art. 278, § 5º, do Regimento Interno/TCU, preleciona que o conhecimento de recurso contra deliberação proferida no âmbito de monitoramento somente pode ocorrer quando presentes concomitantemente dois requisitos: rediscussão de questões de mérito e imposição de sanção. Como não se contempla, a princípio, a existência de lesão a direito ou qualquer imposição de sanção, conforme mais adiante demonstraremos, este apelo teria potencial de não ser conhecido, em razão da caracterização da ausência de possíveis prejuízos.

13.4.3. Contudo, em análise bem apertada, o conhecimento do pleito se justifica pois reconhece-se que, com a edição do novo entendimento, houve a fixação de obrigação de fazer aos jurisdicionados que tem possibilidade de ser elevada ao status de sucumbência, uma vez que as cortes superiores podem enxergar excessos na interpretação analógica conferida por este Tribunal à legislação que disciplina os regimes contábeis dos Serviços Sociais Autônomos.

14. Dando continuidade ao exame, objetam-se também os argumentos baseados no descumprimento do contido no art. 160 RI/TCU e no art. 29 da Lei nº 9.784/1999. A uma porque o

primeiro garante ao responsável devidamente constituído nos autos o direito de apresentação de defesa prévia em sede de audiência e citação, incabível assim ao presente feito, uma vez que tais procedimentos, geralmente, são dirigidos a pessoas contra as quais se atribui o cometimento de falhas ou irregularidades. A duas porque os artigos 29 e 38 do outro dispositivo dizem respeito à faculdade, não exercida pelos recorrentes em época oportuna, reservada a interessados que postulem a realização de diligências e apresentação de alegação antes da decisão ser proferida.

15. No concernente ao provimento de recurso interposto pelo Senai/DN contra Decisão que lhe deu ciência sobre irregularidade cometida por uma administração regional (Acórdão 391/2020-TCU-Plenário – Relator Min. Augusto Nardes), tal fato não se amolda ao presente caso em que se científica acerca de entendimento afeto aos recorrentes, e em que não se comunica o cometimento de quaisquer inconsistências. Sendo assim, desconsidera-se essa alegação.

*Da adequabilidade da extensão de regras próprias e de uso exclusivo da administração pública Federal a entidades que dela não fazem parte*

16. Segundo os recorrentes, o subitem 9.2 do Acórdão TCU 1567/2020-Plenário ampliou a competência da Secretaria do Tesouro Nacional, ao impor os seus regramentos a entidades as quais não se destinam, conforme abaixo pontuado:

a) a STN, na Nota Técnica Conjunta SEI 4/2019/CCONF/CCONT/SUCON/STN-ME: reafirmou o entendimento de que sua prerrogativa transitória para editar normas gerais está relacionada à consolidação das contas nacionais, as quais não contemplam os Serviços Sociais Autônomos (item 7); afirmou categoricamente que os Serviços Sociais Autônomos não estão obrigados a adotar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) ou Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), no que diz respeito à utilização do regime contábil; e enfatizou a impossibilidade do enquadramento dos serviços sociais autônomos no Sistema de Contabilidade Federal como órgãos setoriais, por não integrarem a administração pública conforme disciplina o art. 17 da Lei nº 10.180/2001;

b) a Secretaria do Tesouro Nacional, apoiada na legislação, também defende a sua incompetência para editar normas de acolhimento compulsório para os Serviços Sociais Autônomos, seja porque não integram a Administração Pública Federal, seja porque os seus recursos não fazem parte do orçamento fiscal da União ou do orçamento da Seguridade Social;

c) ao decidir que as normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional são de uso compulsório pelos serviços sociais autônomos, o Tribunal adota postura ativista e invade esfera reservada à lei formal;

d) se os serviços sociais autônomos não fazem parte da administração pública federal, e os seus recursos não compõem o orçamento fiscal da União, nem o orçamento da Seguridade Social, a Lei 10.180/2001 ou os seus regulamentos não lhes alcançam;

e) refuta-se o argumento lançado no item 65 da proposta de Voto do Acórdão atacado, relativo à motivação adotada pelo Relator, no sentido de que não existiria comitê técnico para auxiliar a construção das normas contábeis do setor público, porquanto é notória a constituição, pela Portaria CFC 263/2019, do Grupo Assessor das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, composto por membros das três esferas de governo, entre outros, sendo uma de suas finalidades harmonizar as IPSAS à realidade brasileira, dar pluralidade ao processo de elaboração, conferindo maior legitimidade às NBC – TSP;

f) a motivação estampada no Voto não resiste ao teste da proporcionalidade exigida pelo parágrafo único do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a redação que lhe deu a Lei 13.655/2018: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”;

g) o Decreto 9.745/2019, que aprova o regimento interno do Ministério da Economia, no Anexo, artigos 49 e 51, estabelece as atribuições da Secretaria do Tesouro Nacional e da

Subsecretaria de Contabilidade Pública, confirmando a sua competência normativa em relação ao setor público:

Art. 49. À Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, compete:

(...) IX - editar normas e procedimentos contábeis para o registro adequado dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

(...) Art. 51. À Subsecretaria de Contabilidade Pública compete:

I - coordenar a edição e a manutenção de manuais e instruções de procedimentos contábeis e de responsabilidade fiscal, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e o processo de registro padronizado dos atos e dos fatos da administração pública;

II - estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro adequado dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública, de forma a promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil;

(...) XI - estabelecer as normas gerais para consolidação das contas públicas enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, por meio de manuais de contabilidade aplicada ao setor público e de demonstrativos fiscais; Análise

17. De plano, cabe desde logo anotar que manifestações formuladas pela STN, ou qualquer outro órgão público, à exceção da Excelsa Corte, não vinculam o entendimento deste Tribunal que pauta sua atuação independente, fixada nos artigos 70 e 71 da Lei Maior, com base na observância estrita dos princípios constitucionais, sobretudo o princípio da legalidade, ao qual os departamentos nacionais do Sesi e Senai insinuam afronta, ante os termos do enunciado lapidado no subitem 9.2 do Acórdão TCU 1567/2020-Plenário.

17.1. A fim de afastar qualquer ilação nesse sentido, ressalta-se que a redação do Voto do Relator foi suficientemente clara e didática ao fundamentar a submissão dos órgãos do Sistema S aos ditames da Lei nº 10.180/2001, mediante a teleologia, a jurisprudência e diversas leis e argumentos, conforme restou sobejamente demonstrado (alíneas 'b', 'c', 'e', 'f', 'h', 'i' e 'j' do item 5 deste Relatório). Embora esse diploma legal, que disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, não mencione os serviços sociais autônomos, pelo método de integração normativa, eles são de fato abarcados pela Lei nº 10.180/2001.

17.2. Neste ponto, é bom ressaltar que não foi indicada pelos recorrentes, base legal que prescreva, inequivocamente ou expressamente, a não obrigatoriedade de adoção, pelas entidades do Sistema S, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) ou do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), evidenciando-se assim a existência de possível lacuna normativa acerca do tema.

17.3. Desta forma, não há o que se falar em ativismo impróprio do TCU (item VI da peça 39) ou extração dos limites de interpretação da lei, porquanto a utilização de métodos integrativos, prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, se mostra adequada quando a norma jurídica não é capaz de regular todas as situações possíveis e imagináveis da convivência humana, como no presente caso.

17.4 Nessa toada, o conceito de 'União' (alínea 'f', item 5 deste Relatório), ampliado sob a ótica da natureza pública dos recursos geridos, justifica a subsunção da lei justamente para prestigiar o princípio da transparéncia, que consiste na principal motivação do enunciado do Decisum (item 13, p. 3 da- peça 23). Sendo assim, ao contrário do que se apregoa, a fundamentação não se desfigurou em função da alegação de existência do Grupo Assessor das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, até mesmo porque a simples constituição e atuação desse Comitê não implica garantia de observância desse princípio ou certeza do alcance dos efeitos almejados pela corrente ação de controle.

17.5 Aliás, cumpre alvitrar que objetivo deste processo é ‘consolidar o entendimento sobre quais são os emissores e os responsáveis pelas normatizações sobre a contabilidade aplicada ao Sistema S’ (item 12, p. 3 da– peça 23), a fim de provocar convergência jurisprudencial que mitigue riscos inerentes à adoção de um modelo de contabilidade inapropriado e exposto a possíveis alterações normativas por parte do órgão de um classe como o CFC, buscando-se, portanto, segurança jurídica e preservação do interesse público, dada a natureza e magnitude dos recursos manejados por meio desse sistema (R\$ 17 bilhões em 2015).

17.6 Assim sendo, afigura-se descabido aduzir à violação do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pois ficou caracterizado que esta Corte formulou entendimento com base em sólidos valores jurídicos, considerando as consequências práticas da sua decisão, que são favoráveis à boa e regular aplicação dos recursos que lhe compete fiscalizar.

Da suficiência normativa dos regramentos expedidos pelo Conselho Federal de Contabilidade e destinados aos serviços sociais autônomos.

18. Ponderam os recorrentes que os regramentos editados pelo CFC são satisfatórios e suficientes para adequadamente disciplinarem as obrigações contábeis dos Serviços Sociais Autônomos, conforme demonstra o quadro de normas convergidas, apresentado à peça 5, p. 16, ainda que várias das normas destinadas ao setor público não lhes sejam aplicáveis em razão dessas entidades não estarem submetidas ao regime de empenho da despesa, pois não pertencem à administração pública federal, e mais:

a) o Conselho Federal de Contabilidade, em razão do disposto na alínea ‘f’ do artigo 6º do Decreto-Lei 9.295, de 27 de maio de 1946, alterado pela Lei 12.249, de 11 de junho de 2010, é a única instituição com autorização em lei para editar normas de contabilidade que possam abranger os Serviços Sociais Autônomos;

b) o processo de convergência das normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais conta com comitê integrado por representantes de entidades públicas, privadas e da academia, conferindo pluralidade de pensamento à elaboração das normas;

c) a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e, conforme o estabelecido nos artigos 15 e 17 da Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, as normas que edita são aplicáveis de maneira obrigatória tão somente aos integrantes do Sistema de Contabilidade Federal e aos entes subnacionais que têm suas contas consolidadas na forma definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) submeter os Serviços Sociais Autônomos, de forma obrigatória, às normas de contabilidade editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, afronta o disposto nos art. 15 e 17 da Lei 10.180/2001, bem como o contido na alínea ‘f’ do artigo 6º do Decreto-Lei 9.295, de 27 de maio de 1946, alterado pela Lei 12.249, de 11 de junho de 2010.

#### Análise

19. No intuito de elidir a obrigatoriedade de aplicação das normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, em complementação às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, indaga-se que os regramentos editados pelo CFC são suficientes para disciplinar a execução das obrigações contábeis, contudo, há de se convir que a simples apresentação de um quadro de normas convergidas, ou mesmo a menção à legislação que foram integradas por analogia no entendimento fixado pelo TCU, não são capazes de infundir convicção a ele contrário, porquanto a força coercitiva do Enunciado de Decisão ampara-se em critérios revestidos de legalidade e razoabilidade, não caracterizando desta forma desrespeito à legislação indicada.

19.1 Exemplificando, a alínea ‘f’ o citado art. 6º do Decreto-Lei 9.295 menciona a edição de Normas Brasileiras de Contabilidade, de natureza técnica e profissional, como uma das atribuições do Conselho Federal de Contabilidade, entretanto, esse dispositivo não implica desconsiderar a competência da STN de expedir normativos destinados ao setor público, sendo assim inadequado afirmar que o CFC seja a única instituição com autorização para emitir normas de contabilidade que

contemplem os Serviços Sociais Autônomos, haja vista a natureza pública dos recursos por eles arrecadados.

19.2 Com relação à proclamada exclusividade de tutela da Lei 10.180/2000 - direcionada tão somente aos integrantes do Sistema de Contabilidade Federal e aos entes subnacionais que têm suas contas consolidadas na forma definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal -, pode-se até considerá-la procedente, desde que enxergada sob o prisma da interpretação conferida pelo Acórdão atacado, por meio da qual conclui-se que os serviços sociais são órgãos que integram o 'Sistema de Contabilidade Federal'.

19.2.1 Nada obstante, como já mencionado no tópico anterior, tem-se que inexiste norma que defina inequivocamente o regime contábil a ser adotado pelos recorrentes, não lhes assistindo assim razão para admitir que a sobredita legislação esgota a regulação da matéria, mormente quando se considera a complexidade de interpretação, decorrente da natureza pública dos recursos manejados, e as diversas características peculiares aos serviços sociais autônomos, indicadas na alínea 'b' do item 5 deste Relatório.

19.3 Indo mais além, a questão de fundo a ser enfrentada é esclarecer as verdadeiras razões que impulsionam a irresignação manifestada. Salienta-se que, a partir do entendimento prolatado, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, apenas deverão ser aplicadas de forma suplementar às do Conselho Federal de Contabilidade, ou seja, tão somente em matérias que tratam estritamente de interesse público, como a realização da despesa por meio das etapas previstas na Lei 4.320/64 e a inclusão dos registros no Siafi de forma limitada, de modo que não se vislumbra a imposição de transtornos excessivos à administração das entidades, ou mesmo a caracterização da presença de succumbência em favor dos apelantes.

19.4 A refutação em adotar essas práticas vai de encontro, repisa-se, aos princípios da transparência, segurança jurídica, publicidade e do interesse superveniente em favor da coisa pública, de sorte que não conseguimos compreender a insatisfação dos recorrentes que, com certeza, perfilham dos mesmos objetivos colimados por este Tribunal no tocante ao pleno atendimento desses princípios.

19.5 Ante todo o exposto, rejeitam-se as razões oferecidas e, no mérito, manifesta-se pelo conhecimento e não provimento do presente recurso, a fim de que sejam mantidos inalterados os termos da Decisão adversada.

#### CONCLUSÃO

20. A análise do pedido de reexame, decorrente da fixação de entendimento firmado pelo Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário, foi delimitada em função da avaliação da: possibilidade de expedição de determinação a destinatários não ouvidos na instrução processual; adequabilidade da extensão de regras exclusivas da Administração Pública Federal a entidades a ela não pertencentes; e da suficiência normativa dos regramentos expedidos pelo Conselho Federal de Contabilidade e destinados aos serviços sociais autônomos.

21. No primeiro ponto, identificou-se que as interpretações conferidas à legislação, à jurisprudência e aos princípios constitucionais suscitados, e utilizados como fundamentação, se mostraram incompatíveis com a situação fática do objeto destes autos, razão pela qual foram afastadas ilações quanto à possível nulidade do Acórdão prolatado.

22. Quanto ao elastecimento indevido das normas restritas à Administração Pública Federal, anotou-se que o conceito de 'União', ampliado sob a ótica dos recursos geridos, e a ausência de lei que regule expressamente o regime contábil dos órgãos do Sistema S, permitem interpretação analógica que justifica a subsunção da norma em homenagem ao princípio da transparência.

23. Outrossim, no respeitante à última ponderação, com o fito de refutar a suficiência da legislação para disciplinar a matéria, novamente fez-se menção à existência de lacuna normativa e à complexidade de interpretação dos dispositivos existentes, tendo em vista a natureza pública dos recursos manejados e as diversas características peculiares aos serviços sociais autônomos.

24. Com efeito, as razões recursais foram rejeitadas, pugnando-se pelo conhecimento e

*não provimento do presente recurso, bem como pela manutenção dos termos do Areto combatido.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*25. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:*

*a) conhecer do pedido de reexame, com fulcro nos arts. 32 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário;*

*b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos entes nacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), à Associação das Pioneiras Sociais (APS) e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)."*

2. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal divergiu da proposta da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 88):

*"(...) 8. Em despacho prolatado em 23/2/2023, o eminente Ministro Relator João Augusto Ribeiro Nardes, considerando o impacto que a deliberação recorrida poderá ter no âmbito dos Serviços Sociais Autônomos, solicitou o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, com fundamento no art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU (peça 88), o que se faz nesta assentada.*

*9. Após, em audiência no Gabinete desta representante do Ministério Público e por meio de memoriais, os advogados do Sesi/DN e do Senai/DN reforçaram os argumentos expendidos na peça recursal, além de trazerem elementos adicionais de ordem técnica, com vistas a ensejar a rediscussão da matéria, conforme resumo apertado abaixo:*

*a) a manutenção do acórdão recorrido trará grave perturbação administrativa e na gestão dos Serviços Sociais Autônomos;*

*b) os Serviços Sociais Autônomos não poderão cumprir todas as regras da Parte II do MCASP – Procedimentos Contábeis Orçamentários;*

*c) os Entes de Cooperação Governamental não estão submetidos à inscrição e pagamento de restos a pagar e registros da programação financeira, além de não integrarem a conta única do Tesouro Nacional; e*

*d) os lançamentos contábeis de reconhecimento e mensuração dos elementos patrimoniais estabelecidos pela STN estão sempre vinculados a procedimentos técnico-operacionais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), não aplicáveis aos SSA.*

*10. Sobre a admissibilidade do recurso, compartilhamos do entendimento consignado no despacho do Ministro Relator (peça 59), no sentido de estar ‘presente o interesse dos recorrentes, uma vez que a decisão, mesmo que não tenha impingido sanção ou prejuízo, acabou por efetuar orientação a ser seguida por todas as entidades do Sistema S, dentre as quais os ora recorrentes’.*

*11. Com relação ao mérito, respeitosamente divergimos do posicionamento da unidade técnica, uma vez que, a nosso ver, não restaram adequadamente delimitados os requisitos necessários para a fixação do entendimento, nos termos do item 9.2 do Acórdão 1.567/2020-TCU-Plenário, verdadeira determinação às entidades do Sistema ‘S’.*

*12. O tema central em debate neste recurso é a aplicabilidade ou não das normas de contabilidade pública editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional aos Serviços Sociais Autônomos, ainda que de forma complementar às diretrizes do CFC.*

*13. Como se pode observar no texto da deliberação transcrita no início deste parecer, o entendimento fixado no acórdão recorrido aponta para a aplicação obrigatória aos Serviços Sociais Autônomos, em complemento às NBC expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), das*

*normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Trata-se, portanto, de clara determinação aos entes, haja vista a natureza cogente do julgado.*

14. De acordo com o art. 2º da Resolução/TCU 315/2020, constitui determinação a deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares.

15. Ao fixar entendimento no sentido de que as normas de contabilidade pública oriundas do Tesouro Nacional serão aplicadas aos Serviços Sociais Autônomos de maneira complementar, o Tribunal claramente delimita mandamento aos entes de cooperação, o qual deverá ser observado tão logo se extinga o efeito suspensivo ao recurso interposto.

16. Entretanto, nos termos do inciso II do art. 6º do referido normativo, as determinações devem indicar o critério constitucional, legal ou regulamentar infringido e a base normativa que legitima o TCU a expedir o mandamento. Ou seja, esse tipo de deliberação necessariamente está restrito ao princípio da legalidade.

17. Esse ponto tem especial relevância no direcionamento de determinações aos Serviços Sociais Autônomos (Entes de Cooperação Governamental), pessoas jurídicas de direito privado. Logo, não obstante a intrínseca relação com o Estado, tendo em vista a prestação de serviços de utilidade pública, essas entidades estão sujeitas a normas do setor privado, com derrogações do direito público, especialmente, quanto à utilização de recursos públicos e prestação de contas.

18. As derrogações no regime de direito privado por normas de direito público, entretanto, não permitem que se apliquem indiscriminadamente todo e qualquer dispositivo relacionado à Administração Pública aos entes de cooperação, conforme ampla jurisprudência do Tribunal.

19. De outro lado, sem que se desconsidere o caráter objetivo do entendimento fixado, o Tribunal tem caminhado no sentido da construção participativa das deliberações. De acordo com o art. 14 da Resolução/TCU 315/2020, deve-se oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

20. Assim, além de fincada nos limites da legislação aplicável, seria exigível, em entendimento de tal sorte relevante, a oitiva prévia dos entes de cooperação, haja vista que o impacto das modificações trazidas pela deliberação não é desprezível aos sistemas contábeis dos Serviços Sociais Autônomos.

21. Nessa linha, é importante destacar que, não obstante tenham a mesma gênese, há diferenças relevantes entre as normas contábeis oriundas do Tesouro Nacional e cristalizadas, especialmente, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Plano de Contas aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Pública Técnicas aplicáveis ao Setor Público (NBC TSP), quando utilizadas pelos Serviços Sociais Autônomos.

22. Nessa linha, buscou-se proceder à comparação entre os dois conjuntos de normas, com a indicação de algumas diferenças relevantes, quando utilizadas pelos Serviços Sociais Autônomos, conforme o quadro abaixo:

	MCASP	NBC TSP na contabilidade dos SSA
Fonte normativa	NBC TSP, IPSAS, Lei 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, dentre outros normativos direcionados à Administração Pública	Próprias NBCs e IPSAS
Orçamento	Vinculação à LOA	Não vinculação à LOA
Siafi	Modalidade total	Não utiliza
Principais focos dos registros	Aspectos orçamentário, patrimonial e financeiro	Aspectos patrimonial e financeiro
Contas nacionais	Consolidação das contas nacionais	Não participa

	MCASP	NBC TSP na contabilidade dos SSA
Programação financeira	Registros contábeis pertinentes	Não registra
Restos a pagar	Registra	Não registra
Fases da despesa	Registros quando do empenho, liquidação e pagamento	Registros patrimoniais
Conta única do Tesouro Nacional	Registro amplo das disponibilidades financeiras da União	Registros apenas da arrecadação e do encaminhamento dos recursos aos Serviços Sociais Autônomos

23. Pode-se observar, portanto, que não será sem percalços a transição do sistema contábil dos Serviços Sociais Autônomos em relação ao MCASP e ao PCASP, sendo que, logo de inicio, não poderão os entes de cooperação executar, na íntegra, procedimentos contábeis orçamentários, como inscrição em restos a pagar, por exemplo. Esses entes, inclusive, mesmo com a utilização das NBC TSP não mantêm contabilidade por meio dos estágios de realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

24. Além disso, os recorrentes não estão inseridos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), elemento essencial na execução dos procedimentos de contabilização de eventos na Administração Pública Federal, além de não integrarem o orçamento da União e a conta única do Tesouro Nacional.

25. Assim, as NBC TSP, na forma como têm sido utilizadas pelos Serviços Sociais Autônomos, têm diferenças em relação à aplicação do MCASP e do PCASP, ainda que de forma suplementar, como requer a deliberação recorrida.

26. Diante disso, além da exigência de arcabouço normativo convincente para imposição desse encargo aos entes de cooperação, seria exigível que o Tribunal, antes de fixar o entendimento, tivesse aprofundado a discussão com as entidades destinatárias, em razão da imensa modificação a elas direcionada. Todavia, nenhum desses dois requisitos de validade e eficácia da deliberação recorrida foram obedecidos na espécie.

27. O acórdão recorrido constitui desdobramento de amplo trabalho realizado junto a diversos representantes dos Entes de Cooperação Governamental, no âmbito do TC 014.248/2015-8 e, posteriormente, no respectivo monitoramento, no TC 027.202/2016-0.

28. Para tanto, o Tribunal deliberou, inicialmente, pela obrigatoriedade de uso e, ainda assim, no que coubesse, apenas das Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis ao Setor Público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, conforme o item 9.3 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, transcrito abaixo:

9.3. determinar, por força do estabelecido na NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades do ‘Sistema S’ que ainda não o tenham feito, que, no prazo de um ano, contado da notificação dessa deliberação, adequem seus sistemas contábeis, de forma que suas demonstrações contábeis sejam elaboradas, **no que couber**, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC T 16.6, admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial, se assim entender necessário e conveniente a entidade jurisdicionada. (Grifos acrescidos)

29. Antes da prolação dessa determinação, a unidade técnica, em respeito aos princípios do contraditório, ampla defesa e construção participativa das decisões do Tribunal, submeteu versão preliminar do relatório de auditoria para avaliação dos gestores do Senac, Senai, Sesi, Senar e Sesc (TC 014.248/2015-8 – peças 80-105), sendo que alguns deles encaminharam comentários (TC 014.248/2015-8 – 106 e 118).

30. Posteriormente, os ora recorrentes foram notificados acerca do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário ainda no âmbito do TC 014.248/2015-8 (peças 144-145, 152 e 154). Eles deixaram de encaminhar comentários ao relatório preliminar ou se insurgir contra as conclusões do Tribunal, por entenderem possível a aplicação dos normativos do CFC, diante da realidade contábil dos Entes de Cooperação Governamental.

31. Depois, no TC 027.202/2016-0, instaurado para monitoramento do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, o Tribunal, com vistas a promover a atualização do julgado às mudanças nas normas do CFC, modificou, por intermédio do item 9.1 do Acórdão 991/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, a redação do item 9.3 da deliberação monitorada, na forma abaixo:

9.3. determinar às entidades do Sistema S que, no prazo de um ano, contado da notificação dessa deliberação, adequem seus sistemas contábeis, caso ainda não o tenham feito, de forma que suas demonstrações contábeis sejam elaboradas, **no que couber**, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC TSP EC (ou outra norma do Conselho Federal de Contabilidade que vier a sucedê-la), admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial, se assim entender necessário e conveniente; (Grifos acrescidos)

32. Os Serviços Sociais Autônomos foram diligenciados no âmbito do TC 027.202/2016-0 acerca das providências adotadas para o atendimento do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, incluindo-se o item 9.3 do julgado (TC 027.202/2016-0 – peças 52 e 56-70). Os recorrentes, dentre outros entes de cooperação, apresentaram as respostas (TC 027.202/2016-0 – peças 94 e 141-144), examinadas no âmbito do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário.

33. O TC 018.755/2019-4, ora em análise, tinha a finalidade apenas de situar a Secretaria do Tesouro Nacional nas discussões acerca da aplicabilidade, em caráter complementar, das normas de contabilidade aplicadas ao setor público editadas pela STN aos Entes de Cooperação Governamental. Ao final, contudo, o Tribunal restou por proferir determinação que enseja consideráveis modificações no sistema de contabilização das entidades, sem, contudo, ouvi-las previamente.

34. É forçoso reconhecer que a medida sugere afronta ao contraditório e à ampla defesa dos Serviços Sociais Autônomos e, especialmente, à postura atual do Tribunal de construção participativa das deliberações, o que enseja a nulidade do julgado combatido.

35. Ainda que se considere o entendimento fixado como medida de caráter geral, com desnecessidade da oitiva dos entes de cooperação acerca da matéria, não se verifica arcabouço normativo consistente que fundamente a determinação, não obstante se entenda pela necessidade de formatação de dispositivo legal nesse sentido, com se demonstrará à frente.

36. É importante ressaltar que cabe, precipuamente, ao CFC expedir Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), que convirjam aos padrões internacionais de registros contábeis, nos termos do art. 6º, alínea 'f', do Decreto-Lei 9.295/1946, alterado pela Lei 12.249/2010.

37. Nessa linha, conforme os itens 1.8A e 1.8D da NBC TSC EC, o Tribunal de Contas da União poderá determinar a aplicação das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público aos Serviços Sociais Autônomos. Nesse normativo, embasa-se, regularmente, o Acórdão 699/2016, alterado pelo Acórdão 991/2019, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

38. As normas do CFC já tiveram a anuência e têm sido empregadas no contexto contábil dos Serviços Sociais Autônomos, não havendo mais discussão quanto a esse ponto. Mas o órgão de contabilidade nenhuma referência faz acerca da obrigatoriedade, mesmo em caráter complementar, da utilização do MCASP e do PCASP pelos entes de cooperação.

39. A interpretação dada pelo Relator a quo sobre a Lei 10.180/2001 expressa, por certo, preocupação quanto ao padrão da contabilidade pública nacional, questionamentos compartilhados por esta representante do Ministério Público de Contas, como se demonstrará à frente neste parecer. Contudo, o entendimento fixado ultrapassou os limites do normativo, do qual não se extrai a obrigatoriedade do uso do MCASP e do PCASP pelos Serviços Sociais Autônomos.

40. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão central do Sistema de Contabilidade da União, o qual abrange as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, nos termos dos arts. 16 e 17, inciso I, da Lei 10.180/2001.

41. Os órgãos setoriais que integram o Sistema de Contabilidade Federal e estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica da STN são unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União, conforme o art. 17, inciso II e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 10.180/2001.

42. Do mesmo modo, de acordo com o art. 18, inciso II, do referido diploma legal, compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal.

43. Outra função primordial da STN é elaborar os Balanços Gerais da União e consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, em atendimento ao art. 18, incisos VI e VII da Lei 10.180/2001, o que se relaciona com a consolidação das contas públicas da Federação, prevista nos arts. 50, *caput* e § 2º, e 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. Dessa forma, a atuação da STN está claramente direcionada à Administração Pública Federal e à consolidação das contas públicas nacionais, sem que estejam abarcados os Serviços Sociais Autônomos, entidades não integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

45. As normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal, por sua vez, materializam-se, sobretudo, no ‘Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público’ (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 117/2021 e pela Portaria STN nº 1.131/2021, no que tange aos fatos contábeis ocorridos a partir do exercício de 2022. Há, também, o ‘Plano de Contas Aplicado ao Setor Público’ (PCASP), autorizado pela Portaria nº 1.568/2022.

46. Consta do próprio Manual o alcance das normas nele estabelecidas, conforme se extrai das páginas 28 e 29 do documento:

As normas estabelecidas no MCASP aplicam-se, obrigatoriamente, às entidades do setor público. Estão compreendidos no conceito de entidades do setor público: os governos nacional (União), estaduais, distrital (Distrito Federal) e municipais e seus respectivos poderes (abrangidos os tribunais de contas, as defensorias e o Ministério Público), órgãos, secretarias, departamentos, agências, autarquias, fundações (instituídas e mantidas pelo poder público), fundos, consórcios públicos e outras repartições públicas congêneres das administrações direta e indireta (inclusive as empresas estatais dependentes).

**Os Conselhos Profissionais e as demais entidades não compreendidas no conceito de entidades do setor público, incluídas as empresas estatais independentes, poderão aplicar as normas estabelecidas no MCASP de maneira facultativa ou por determinação dos respectivos órgãos reguladores, fiscalizadores e congêneres. (Grifos acrescidos)**

47. Há corrente interpretativa que preconiza a possibilidade de aplicação do MCASP por determinação do Tribunal de Contas da União, com base nesse trecho do Manual. Contudo, como se observa na transcrição, a interpretação mais consentânea com a discussão empreendida até o momento é que a Corte de Contas poderia determinar a aplicação das normas da STN a outros entes integrantes da Administração Pública Federal, a exemplo das empresas estatais independentes.

48. Trata-se da interpretação mais adequada, pois, considerando que a aplicação obrigatória do MCASP e do PCASP aos Serviços Sociais Autônomos não encontra guarida na Lei que rege a atuação da STN, não poderia a portaria do órgão estender essas competências, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

49. Não se tem dúvida, como se discutirá a seguir, que a estruturação pela via legislativa da obrigatoriedade do MCASP e do PCASP também aos Serviços Sociais Autônomos seria o melhor caminho para a formatação de contabilidade pública nacional íntegra e coerente, como entende o Relator a quo. Isso, contudo, ensejaria previsão legal e modificações em regulamentos e no próprio Manual, para abranger a conjuntura dos entes de cooperação.

50. Não por caso, a própria Secretaria do Tesouro Nacional se mostrou reticente quanto à aplicação direta do MCASP e do PCASP aos Serviços Sociais Autônomos, quando instada a se manifestar sobre o tema (TC 027.202/2016-0 – peça 172, p. 2):

7. Deste modo, as entidades que compõem os SSA não são consolidadas na forma da LRF, dado não pertencerem aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) dos entes da Federação. Desta modo, o Sistema S, em princípio, não se encontra obrigado a observar o MCASP editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nem seus desdobramentos como, por exemplo, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Por outro lado, a aplicação das NBC TSP tem um alcance mais ampliado do que o do MCASP, constando na NBC TSP EC (item 1.8D) que ‘as demais entidades não compreendidas no item 1.8A, incluídas as empresas estatais independentes, poderão aplicar esta estrutura conceitual e as demais NBCs TSP de maneira facultativa ou por determinação dos respectivos órgãos reguladores, fiscalizadores e congêneres. Assim, **em nossa interpretação, embora não estejam sujeitas à observância do MCASP, os SSA podem estar sujeitos às NBC TSP caso o CFC ou o próprio TCU assim determine.** (Grifos acrescidos)

51. Por oportuno, após intensas pesquisas quando da elaboração deste parecer, constatou-se a existência do Projeto de Lei nº 3904, de 2020, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), que prevê exatamente a obrigatoriedade de adoção pelos Serviços Sociais Autônomos (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat e Sescoop) do MCASP e, em especial, a observância do PCASP.

52. Destaque-se trecho da justificação do projeto:

Esse procedimento de transferência de recursos arrecadados pelo Tesouro Nacional aos serviços sociais autônomos não pode, no entender da STN, levar à conclusão de que aquelas entidades devem utilizar amplamente o Siafi para o registro das suas transações, tampouco estariam obrigados a adotar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

De fato, a ausência de legislação que traga especificamente essa previsão permite ao órgão do Executivo chegar a tal interpretação.

A fim de suprir essa lacuna e determinar a consolidação das contas das entidades do Sistema S com maior facilidade, garantindo, por consequência, a fiscalização da aplicação desses recursos, apresentamos o presente Projeto de Lei, obrigando essas entidades a adotarem o MCASP.

(Disponível [em:\[https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8867621&ts=1685654819868&disposition=inline&\\\_gl=1\\\*t3luky\\\*\\\_ga\\\*MTc4NDMzMjY3Mi4xNjkwODM1NTA4\\\*\\\_ga\\\_CW3ZH25XMK\\\*MTY5MTMyNzY5MS40LjAuMTY5MTMyNzY5MS4wLjAuMA.>\]\(https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8867621&ts=1685654819868&disposition=inline&\_gl=1\*t3luky\*\_ga\*MTc4NDMzMjY3Mi4xNjkwODM1NTA4\*\_ga\_CW3ZH25XMK\*MTY5MTMyNzY5MS40LjAuMTY5MTMyNzY5MS4wLjAuMA.>\) Acesso em 6 ago 2023\)](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8867621&ts=1685654819868&disposition=inline&_gl=1*t3luky*_ga*MTc4NDMzMjY3Mi4xNjkwODM1NTA4*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MTMyNzY5MS40LjAuMTY5MTMyNzY5MS4wLjAuMA.>)

53. De fato, compartilha-se do pensamento do parlamentar quanto à necessidade de que instrumento normativo possibilite, com segurança jurídica, a aplicação do MCASP e do PCASP aos Entes de Cooperação Governamental.

54. Com já se discutiu acima, os Serviços Sociais Autônomos, conforme a jurisprudência do Tribunal e a ampla doutrina, constituem Entes de Cooperação Governamental, que praticam atividade caracterizada como serviço de utilidade pública, com benefícios a grupos específicos de cidadãos. Trata-se de pessoas jurídica de direito privado, não integrantes da administração indireta e, portanto, não inseridas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

55. De outro lado, praticamente a totalidade dos recursos que alimentam os Entes de Cooperação Governamental advêm de receitas tributárias decorrentes de contribuições parafiscais, incidentes sobre folhas de salários dos trabalhadores do respectivo setor, logo, recolhidas de forma compulsória, tendo como contribuintes, em regra, os empregadores. Essas espécies tributárias estão previstas nos arts. 149 e 240 da Constituição Federal.

56. Inclusive, o perfil dos Serviços Sociais Autônomos é bastante plural, havendo alguns deles que, apesar de excluídos da Administração Pública Indireta, têm natureza de pessoas administrativas, podendo receber até mesmo recursos diretamente do Orçamento Geral da União. É o caso da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

57. Diante da natureza pública dos recursos que os alimentam, os Serviços Sociais Autônomos atraem para si diversas regras e princípios aplicáveis aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, como prestação de contas ao TCU, supervisão ministerial,

fiscalização pela Controladoria-Geral da União e submissão a regras previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

58. Dessa forma, os procedimentos de contabilidade aplicáveis aos Serviços Sociais Autônomos sempre foram objeto de discussões nos órgãos responsáveis e no Tribunal, dada a natureza pública das contribuições parafiscais que sustentam os entes de cooperação, debate que também se estabelece nesta assentada.

59. Ressalte-se que é entendimento amplamente aceito nos autos a aplicabilidade das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NPB TSP) aos Serviços Sociais Autônomos, tendo se manifestado nesse sentido desde o Conselho Federal de Contabilidade até os próprios recorrentes.

60. Cite-se, nessa linha, trecho da manifestação do Conselho Federal de Contabilidade, quando inquirido a se manifestar no âmbito do TC 027.202/2016-0 (peça 130, p. 5-6):

17. As entidades dos SSA, pelo fato de gerirem recursos advindos de contribuição parafiscal, de desempenharem atividades de relevante valor social e por gozarem de privilégios próprios das entidades públicas, submetem-se a certas regras típicas da administração pública, tais como o dever de licitar e de prestar contas aos órgãos de controle (inclusive ao TCU). Sendo assim, em primeira análise, seria um contrassenso que essas entidades não observassem regras próprias de entidades do setor público em relação à Contabilidade.

(...) Nesse contexto, para fins de uniformidade, levando em conta que as entidades do setor público, as empresas dependentes e os conselhos profissionais já adotam ou estão em processo de adotar as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público, entendemos que essas últimas normas (as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público) deveriam ser utilizadas pelo sistema S, respeitando-se o período necessário para migração ao novo sistema contábil.'

61. Por oportuno, antes mesmo da prolação do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, praticamente todos os Serviços Sociais Autônomos já se utilizavam da contabilidade aplicada ao setor público como padrão contábil, com exceção do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), conforme constatou a unidade técnica e consta nos itens 18 e 16 dos votos condutores dos Acórdãos 699/2016-TCU-Plenário e 991/2019-TCU-Plenário, respectivamente.

62. O Relator, no item 18 do voto condutor do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, informou que, quando da realização dos trabalhos em 2016, as entidades nacionais e regionais do Sesc/Senac e Sesi/Senai já elaboravam suas demonstrações financeiras com base na NBC-T 16.6. As entidades do Senar, ao contrário, baseavam-se na Lei 6.404/1976, alterada pelas Leis 11.638/2007 e 11.941/2009.

63. Posteriormente, conforme o item 16 do voto condutor do Acórdão 991/2019-TCU-Plenário, o Tribunal novamente constatou que, dentre todos os Entes de Cooperação Governamental, apenas o Senar, o Sescoop e o Sebrae se baseavam, integralmente, na Lei 6.404/1976, alterada pelas Leis 11.638/2007 e 11.941/2009, para a elaboração e divulgação das demonstrações financeiras.

64. Ou seja, antes mesmo dos trabalhos de auditoria do Tribunal, os entes de cooperação, em sua maioria, já contabilizavam os fatos contábeis e elaboravam as respectivas demonstrações financeiras, com base, primordialmente, em regras do setor público.

65. Os recorrentes confirmam essa informação em trecho específico e detalhado do recurso (peça 51, p. 15-17) e relatam que, desde a revogação das NBC T 16, passaram a apresentar as demonstrações contábeis com base nas NBC TSP, conforme determinado pelo Acórdão 699/2016-TCU-Plenário.

66. É importante informar, ainda, que tanto o MCASP quanto o PCASP possuem grande aderência às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), editadas pelo CFC, buscando todos permanente convergência com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) – editadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), conforme consta à página 25 da 9ª edição do Manual:

Tendo em vista essa competência, a Portaria MF nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009 determinam que a STN, enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, edite normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e plano de contas de âmbito nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas. Tais instrumentos encontram-se em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) – editadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). (Grifos acrescidos)

(Disponível

em:<[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943)>Acesso em 27 abr 2023)

67. É fato, como se demonstrou até o momento, que o MCASP e o PCASP têm, também, relação estreita com o processo de consolidação das contas públicas e com os registros de natureza orçamentária vinculados à Lei 4.320/1964 e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Por óbvio, a aplicação irrestrita dessa sistemática exigiria razoável esforço dos entes de cooperação e necessitaria profunda discussão legislativa.

68. De outro lado, a uniformização de padrões contábeis aos fatos envolvendo recursos públicos que sustentam entidades da administração direta e indireta e os Entes de Cooperação Governamental é sobremaneira salutar à prestação de contas e responsabilização dos agentes (**accountability**), cabendo lembrar que os conselhos de fiscalização profissional e as empresas estatais dependentes também passaram a adotar as normas contábeis do setor público, nos últimos anos. A padronização tem estreita relação com a capacidade de se comparar entidades alimentadas por tributos de competência da União.

69. O item 3.24 das NBC TSP – Estrutura Conceitual, aplicável hoje tanto à Administração Pública Federal quanto aos Serviços Sociais Autônomos, dispõe sobre a importância da comparabilidade em registros contábeis:

3.24 A informação sobre a situação patrimonial da entidade, o desempenho, os fluxos de caixa, a conformidade com os orçamentos aprovados ou com outra legislação relevante ou com os demais regulamentos relacionados à captação e à utilização dos recursos, o desempenho da prestação de serviços e os seus planos futuros, é necessária para fins de prestação de contas e responsabilização (**accountability**) e tomada de decisão. A utilidade de tal informação é aprimorada se puder ser comparada com, por exemplo:

(...) (c) informação similar sobre outras entidades (por exemplo, entidades do setor público prestando serviços semelhantes em jurisdições distintas) para o mesmo exercício.

70. Cite-se, igualmente, a preocupação da contabilidade pela ótica do setor público com a execução orçamentária dos recursos oriundos de tributos federais, como as contribuições parafiscais destinadas aos Entes de Cooperação Governamental.

71. Sobre esse ponto, não se poderia deixar de citar a enorme controvérsia existente na alocação e administração dos recursos de contribuições parafiscais pelos Serviços Sociais Autônomos e conselhos de fiscalização profissional em orçamentos paralelos à Lei Orçamentária Anual.

72. A execução dos recursos oriundos de tributos federais fora das Leis Orçamentárias Anuais constituiria indesejáveis orçamentos paralelos, para parte da doutrina. A controvérsia, inclusive, levou a questão a ser discutida nos mais variados palcos, tendo influenciado a inserção de obrigações desses entes em diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de modo a comprovar a proximidade desses valores com as regras do setor público federal.

73. Transcreve-se, nessa linha, o art. 161 da Lei 14.436/2022, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o orçamento federal de 2023:

Art. 161. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo e destinatárias de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, nos respectivos sítios eletrônicos, em local de fácil visualização:

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

II - as demonstrações contábeis;

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

IV - a estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

§ 1º As entidades a que se refere o caput divulgarão também em seus sítios eletrônicos:

I - seus orçamentos para o ano de 2023;

II - demonstrativos de alcance de seus objetivos legais e estatutários e de cumprimento das respectivas metas;

III - resultados dos trabalhos de auditorias independentes sobre suas demonstrações contábeis; e

IV - demonstrativo consolidado dos resultados dos trabalhos de suas unidades de auditoria interna e de ouvidoria.

§ 2º Os sítios eletrônicos a que se refere o caput permitirão a gravação de relatórios de planilhas, em formatos abertos e não proprietários, com a integralidade das informações disponibilizadas para consulta.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se aos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada.

74. Do mesmo modo, o Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017, delega aos titulares dos Ministérios supervisores a aprovação dos orçamentos gerais dos Serviços Sociais Autônomos, sendo que os Entes de Cooperação Governamental deverão submeter aos órgãos as propostas orçamentárias anuais que englobem as previsões de receita e de aplicação de seus recursos.

75. A preocupação com a transparência dos orçamentos dessas entidades também restou inserida no próprio Acórdão 699/2016, alterado pelo Acórdão 991/2019, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, tendo o Tribunal deliberado no seguinte sentido:

9.1. recomendar às entidades do 'Sistema S' regionais e nacionais (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, Sescoop) que divulguem amplamente nos seus respectivos sítios eletrônicos, de maneira centralizada, em cada um dos departamentos nacionais:

9.1.1. os orçamentos originais e executados nos mesmos moldes e nível de desagregação dos que são encaminhados aos ministérios supervisores para aprovação;

9.1.2. os documentos de aprovação dos orçamentos (portarias) e os orçamentos retificadores, quando houver;

9.1.3. as demonstrações contábeis, elaboradas, no que couber, de acordo com a NBC TSP EC (ou outra norma do Conselho Federal de Contabilidade que vier a sucedê-la), assinadas pelos contadores responsáveis e com a indicação dos nomes dos dirigentes; (...)

76. Dessa forma, nota-se que o interesse da União sobre a gestão orçamentária e financeira dos Serviços Sociais Autônomos não se restringe simplesmente à arrecadação e transferência dos valores relacionados às contribuições parafiscais, mas envolve, sobretudo, a execução eficiente e regular das despesas dos entes, razão pela qual a uniformização de procedimentos contábeis é não apenas salutar, mas também exigível.

77. A contabilização envolvendo esses recursos, seja pela ótica da receita ou da despesa, não está mais inclinada aos aspectos de direito privado certamente aplicáveis a esses entes, tanto que os próprios recorrentes têm se utilizado, no dia a dia, das normas de contabilidade relativas ao setor público, que também se encontram, em grande medida, na essência do MCASP e do PCASP, editados pela STN.

78. Nessa linha, como o MCASP e o PCASP têm como um dos fundamentos as próprias NBC TSP emanadas do Conselho Federal de Contabilidade, têm sido utilizados pelos conselhos de fiscalização profissional e estatais dependentes e, dados os relevantes ganhos ao país da uniformização contábil envolvendo as entidades sustentadas por recursos públicos federais, a utilização desses instrumentos pelos Serviços Sociais Autônomos aparenta ser o destino natural.

79. De todo modo, não obstante a importância da matéria, não se identifica suporte jurídico suficiente para autorizar o Tribunal de Contas da União a proferir diretamente determinação para o uso do MCASP e do PCASP, impondo-se tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão recorrido.

80. Por outro lado, mostra-se de grande relevância o trâmite do Projeto de Lei nº 3904/2020, cabendo ao Tribunal encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Senado Federal, com o intuito de subsidiar as discussões acerca da matéria.

81. Por fim, caso o Tribunal entenda pela possibilidade de manutenção do entendimento fixado na deliberação recorrida, impõe-se o retorno dos autos à fase anterior, de modo a possibilitar que os entes de cooperação aprofundem debate de tal sorte relevante, com impactos substanciais no dia a dia das entidades.

82. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público propõe:

a) conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão recorrido;

b) subsidiariamente, caso não seja acolhida a proposta de mérito aventada na alínea precedente, ainda assim tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão recorrido, em razão da afronta ao contraditório e à ampla defesa dos Serviços Sociais Autônomos e à postura atual do Tribunal de construção participativa das deliberações, e promover, previamente, a oitiva dos departamentos nacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), à Associação das Pioneiras Sociais (APS) e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), acerca da possível aplicação das normas de contabilidade pública da STN aos entes de cooperação governamental;

c) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, aos departamentos nacionais dos Serviços Sociais Autônomos e ao Senado Federal, a esse último com a finalidade de fornecer subsídios às discussões do Projeto de Lei nº 3904/2020, em trâmite naquela Casa Legislativa.”

É o Relatório.

**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.428/2024-GABPRES

Processo: 018.755/2019-4

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 08/07/2024

*(Assinado eletronicamente)*  
CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.