

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2013

Dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I **DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS**

Art. 1º Esta Lei estabelece as normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União, que recebam recursos públicos originários do produto da arrecadação de contribuições sociais e adicionais.

Art. 2º Na aplicação dos recursos públicos referidos no art. 1º, os serviços sociais autônomos observarão, dentre outros, os princípios da legalidade, legitimidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público ou social, economicidade e eficiência.

Parágrafo único. Os recursos públicos previstos no art. 1º, inclusive os decorrentes de superávit, só poderão ser utilizados por serviço social autônomo para a realização das atividades previstas na lei que autorizou a respectiva criação.

Art. 3º Os serviços sociais autônomos se vincularão, mediante cooperação, ao Ministério cuja área de competência guarde compatibilidade com os seus objetivos institucionais, a quem incumbirá supervisionar a gestão e administração dos recursos públicos.

§ 1º O serviço social autônomo que atue em mais de uma das áreas de competência de Ministérios submeterá seus orçamentos anuais e planos de aplicação ao Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade.

§ 2º Considera-se área de atuação preponderante aquela definida como atividade principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda.

§ 3º O Poder Executivo, mediante decreto, disporá sobre as vinculações de que trata este artigo.

Art. 4º As obras, os serviços, inclusive de publicidade, as compras, as alienações e as locações quando realizadas pelos serviços sociais autônomos mediante utilização dos recursos públicos a que alude o art. 1º, reger-se-ão pelo disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, os dirigentes e empregados dos serviços sociais autônomos equiparam-se a agentes públicos.

Art. 5º É vedado aos serviços sociais autônomos aliciar ou coagir membros, associados ou assistidos para se filiarem a sindicatos ou partidos políticos, bem como destinar recursos para propaganda de cunho político-eleitoral.

Art. 6º A prestação dos serviços que constituem a atividade-fim

de serviço social autônomo independe do pagamento de qualquer contraprestação pecuniária.

§ 1º Poderá ser exigida contraprestação pecuniária nos casos de estrita necessidade, devidamente justificados, para a viabilização econômica da atividade desenvolvida.

§ 2º Caso exigida contraprestação pecuniária, nos termos do § 1º, as entidades deverão reservar no mínimo vinte por cento das vagas para o oferecimento gratuito dos serviços a pessoas reconhecidamente pobres.

§ 3º O disposto no § 1º não se aplica aos cursos de formação profissional.

Art. 7º No caso de extinção de serviço social autônomo a partir da data da publicação desta Lei, o patrimônio remanescente será revertido à União.

CAPÍTULO II DOS ORÇAMENTOS

Art. 8º O serviço social autônomo deverá elaborar anualmente orçamento geral e plano de aplicação dos recursos públicos, nacionalmente consolidados, com indicação dos benefícios pretendidos, os quais, após deliberação pelos órgãos competentes de suas estruturas organizacionais, serão submetidos ao Ministério em cuja área de competência se encontrar, para aprovação e publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O orçamento será elaborado de acordo com as normas

pertinentes às entidades sem fins lucrativos, editadas nos termos do art. 6º, alínea “f”, do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, e compreenderá os recursos a serem alocados a unidades regionais e locais.

§ 2º A contabilidade registrará todos os fatos relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, independentemente de sua legalidade, sem prejuízo das responsabilidades e das demais sanções previstas em lei.

§ 3º Os planos anuais de aplicação serão elaborados na forma do decreto de regulamentação.

CAPÍTULO III DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 9º O serviço social autônomo apresentará ao Ministério ao qual se vincular, até 31 de janeiro de cada ano, relatório circunstanciado de gestão sobre a execução do plano de aplicação do exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos por ele recebidos, a relação dos convênios celebrados e o período de sua vigência, bem assim o sumário das atividades desenvolvidas, acompanhada de parecer de auditores independentes e do conselho fiscal ou órgão equivalente.

Parágrafo único. O relatório de gestão e demais documentos referidos neste artigo observarão as instruções baixadas pelo Tribunal de Contas da União.

Art. 10. No prazo de trinta dias, o órgão competente do Ministério apresentará parecer sobre o relatório circunstanciado remetendo-o ao Tribunal de Contas da União, que julgará a respectiva prestação de contas.

CAPÍTULO IV DO PESSOAL

Art. 11. O processo de seleção para admissão de pessoal efetivo de serviço social autônomo deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da União e constará de etapas eliminatória, classificatória e de treinamento, observadas as peculiaridades de cada entidade.

§ 1º Não será admitido no processo de seleção candidato condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado pelos crimes:

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

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

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

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

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

VI - de redução à condição análoga à de escravo;

VII - contra a vida e a dignidade sexual;

VIII - praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

§ 2º A vedação do § 1º aplica-se, ainda, a candidato:

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

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

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

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

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

VI – que, magistrado ou membro do Ministério Público, tenha sido aposentado compulsoriamente por decisão sancionatória, perdido o

cargo por sentença ou pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

Art. 12. Na relação de trabalho de serviço social autônomo com o pessoal por ele contratado, serão observados os seguintes princípios:

I - proibição de contratação de servidores e empregados públicos em atividade;

II – regime de dedicação em tempo integral;

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

Parágrafo único. Para os fins de aplicação do inciso III será observado o disposto art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992.

Art. 13. Os dirigentes de serviço social autônomo, integrantes de órgãos de natureza colegiada ou administrativa, não poderão acumular o cargo com outro da estrutura organizacional de serviço social autônomo ou de entidade a quem transferidos, a qualquer título, ainda que parcialmente, os recursos públicos de que trata o art. 1º.

§ 1º Os presidentes de serviço social autônomo serão nomeados pelo Presidente da República, a partir de uma lista sêxtupla formada por cidadãos de reputação ilibada e reconhecida competência, indicados pela confederação do seu setor de atuação, após aprovação prévia do Senado Federal, para mandato de quatro anos, vedada a recondução.

§ 2º O disposto nos §§ 1º e 2º do art. 11 deverá ser observado por ocasião de nomeação ou eleição de dirigentes de serviço social autônomo, bem assim na hipótese de indicação de representantes do Poder Público para o exercício de mandato, cargo ou função em órgãos colegiados ou administrativos que integrem a respectiva estrutura.

§ 3º São incompatíveis com o exercício da presidência ou de cargo, mandato ou função de direção de serviço social autônomo:

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

II – o desempenho de mandato classista ou sindical;

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

§ 4º Os presidentes ou diretores de serviços sociais autônomos respondem subsidiariamente pelas obrigações assumidas pela entidade durante o mandato, e solidariamente por atos temerários ou praticados com violação à lei ou ao estatuto.

Art. 14. Sem prejuízo dos demais casos previstos nas respectivas leis, em seus estatutos ou regimentos internos, é vedado o repasse dos recursos públicos a serviço social autônomo nos casos em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja integrante de seus órgãos de natureza colegiada ou administrativa.

CAPÍTULO V DAS TRANSFERÊNCIAS E DOS DEPÓSITOS

Art. 15. As transferências dos recursos públicos de que trata o art. 1º a serviços sociais autônomos serão feitas por intermédio de instituições financeiras federais.

§ 1º Os recursos públicos recebidos por serviço social autônomo, nos termos deste artigo, deverão ser mantidos em depósito no Banco do Brasil S.A. e na Caixa Econômica Federal.

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

Art. 16. Compete ao Banco Central do Brasil, no tocante às instituições financeiras, a fiscalização do cumprimento do disposto neste artigo e a aplicação das penalidades estabelecidas na legislação pertinente em caso de constatação de seu descumprimento.

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

CAPÍTULO VI DA FISCALIZAÇÃO

Art. 17. Sem prejuízo do disposto no art. 183 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a gestão dos recursos públicos pelos

serviços sociais autônomos está sujeita a auditoria externa a cargo dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e demais normas pertinentes.

Parágrafo único. Se o serviço social autônomo dispuser de receita própria de outra natureza, a auditoria se limitará ao emprego dos recursos públicos.

Art. 18. Apuradas irregularidades, se o responsável, devidamente notificado, deixar de atender às exigências dos órgãos referidos no artigo anterior, o Ministro de Estado determinará a suspensão dos repasses destinados ao serviço social autônomo pertinente.

Art. 19. Os representantes do Poder Público, nomeados para o exercício de mandato, cargo ou função em órgãos colegiados ou administrativos de serviço social autônomo, são solidariamente responsáveis pelos danos decorrentes das irregularidades, salvo se fizer consignar sua divergência em ata da reunião ou representação, transmitindo-a ao órgão competente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com a informação dos demais dirigentes ou empregados dos quais divergiu, consignando os entendimentos destes.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União expedirá as instruções necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.

CAPÍTULO VII DA TRANSPARÊNCIA

Art. 20. Os serviços sociais autônomos deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização, os valores que lhes foram transferidos e a especificação de cada

receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região.

§ 1º As entidades de que trata o *caput* divulgarão e manterão atualizada, nos respectivos sites na internet, além da estrutura remuneratória dos mandatos, quando remunerados, e dos cargos e funções de dirigentes e empregados, bem assim a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

§ 2º A Controladoria-Geral da União expedirá as instruções necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, em especial no que tange ao conteúdo e à forma de divulgação das informações.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, e na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, a inobservância do disposto nesta Lei acarretará a imediata suspensão dos repasses destinados ao serviço social autônomo pertinente.

Art. 22. Os serviços sociais autônomos atualmente existentes terão até o primeiro dia útil do ano subsequente ao da publicação desta Lei para se adequarem às regras de prestação de contas, contratação, licitação e seleção de pessoal nela previstas.

Art. 23. Ficam reduzidos em cinquenta por cento os percentuais dos repasses dos serviços sociais autônomos de recursos públicos originários das contribuições referidas no art. 1º, destinados à confederação incumbida de sua criação.

Art. 24. Revogam-se o art. 3º do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, os §§ 1º e 2º do art. 10 do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, o art. 2º do Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946, o Decreto-Lei nº 151, de 9 de fevereiro de 1967, o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, o inciso I do art. 6º e o § 1º do art. 7º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, e o § 1º do art. 9º da Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os serviços sociais autônomos, principalmente aqueles ligados ao chamado Sistema S, são entidades de direito privado criadas por meio de autorização legislativa para a realização de atividades de interesse público. Apesar disso, não integram a Administração Pública Indireta, como preconiza o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 4º, uma vez que neste ficaram compreendidas somente as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. São administrados, em geral, por representantes dos próprios setores econômicos para os quais desenvolvem suas atividades.

Foram instituídos com base em diversos diplomas legais editados entre 1942 e 2004. Alguns se destinam à prestação de serviços de assistência social e educacional – como é o caso do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social de Aprendizagem Rural (SENAR). Outros desempenham atividades de fomento às exportações e ao desenvolvimento industrial (Agência Brasileira de Promoção de Exportações do Brasil – APEX-Brasil e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI).

Porém, essa proliferação de leis esparsas gerou grandes problemas do ponto de vista jurídico. Há diversas controvérsias: (i) acerca da natureza jurídica e forma de arrecadação da contribuição social fonte dos recursos financeiros que sustentam essas entidades; (ii) em relação ao dever de transparência; (iii) a respeito do verdadeiro regime jurídico aplicável; (iv) sobre o controle e a fiscalização da utilização dos repasses; e (v) assim como a imputabilidade de sanções previstas no Código Tributário e Civil.

Quanto à natureza jurídica da contribuição social, destaca-se que os recursos que são transferidos para os serviços sociais autônomos, na sua totalidade, são oriundos das denominadas contribuições sociais de interesse de categorias profissionais, incidentes sobre a folha de salários.

A partir da promulgação da Constituição da República de 05 de outubro de 1988, o seu art. 149 deixou claro que tais contribuições sociais possuem natureza tributária, ficando subordinadas a todas as normas gerais de direito tributário, além de se submeterem aos princípios da legalidade estrita e da anterioridade.

Foi o que esclareceu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento RE 556.664-1 RS, relatado Ministro Gilmar Mendes, no qual ficou registrado: “III – NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação ao art. 149 da CF de 1988. Precedentes.”

Reconhecida a natureza tributária e expressamente prescrevendo a aplicação do Código Tributário Nacional, é preciso enfrentar a questão da arrecadação direta que é realizada, segundo o Tribunal de Contas da União, pelas entidades componentes do Sistema S. Neste

particular, o Código Tributário Nacional diz que a constituição dos créditos tributários, dar-se-á mediante o lançamento, tornando um ato privativo de autoridade administrativa – ato este absolutamente incompatível com qualquer ente privado, porque não é dotado de autoridade para sua prática.

Ao mesmo tempo, se diz que as aludidas contribuições sociais são objeto de fiscalização, que igualmente é ato privativo de autoridade administrativa, consoante o prescrito nos arts. 194, 196, 197 e 200 do mesmo Código.

É exatamente por isso que o caput do art. 7º do Código Tributário Nacional restringe o cometimento das funções de arrecadar e fiscalizar tributos, exclusivamente, as autoridades integrantes dos quadros de pessoas jurídicas de direito público interno.

A partir da codificação do direito tributário, a face da limitação imposta à delegação da fiscalização apenas aos entes de direito público interno, apresentam-se revogados a todos os dispositivos que tivessem atribuído este mister a pessoas jurídicas de direito privado, por incidência do disposto no art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil).

Esta conclusão se reforça através da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que acrescentou o inciso XXII ao art. 37, deixando claro que a “administração tributária” é uma atividade essencial do Estado, portanto é indelegável a terceiros e o seu exercício dá-se somente “por servidores de carreiras específicas”; afastando os particulares.

Por isto, mesmo quem pretenda superar a revogação dos preceitos que delegavam o encargo de fiscalização a pessoas jurídicas de direito privado, a partir da codificação do direito tributário, há de se concluir

que é impossível, por absoluta incompatibilidade com o disposto no art. 37, inciso XXII, da Constituição.

Além disso, por expressa determinação do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, as atribuições de arrecadação e fiscalização destas contribuições em apreço, foram transferidas para a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portanto, a arrecadação direta das contribuições, aquela realizada pelos próprios serviços sociais autônomos não encontram amparo legal. Consoante esses fatos torna-se perplexo ao se constatar no Acórdão 2527/2012 do Plenário do Tribunal de Contas da União, relativamente aos anos de 2008, 2009 e 2010, que o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) têm uma “especificidade a mais”, uma vez que, ainda se adotam a prática de arrecadar parte de suas receitas de contribuições sociais diretamente das indústrias, sem a intervenção da Receita Federal do Brasil.

Por esta razão, o Tribunal de Contas da União, reconhece a arrecadação informada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a quem por lei compete esta atribuição. As informações obtidas não são suficientes para conhecer a receitas destas entidades, sendo necessário solicitar-lhes diretamente tal informação. Dito de outra forma, o principal órgão de controle do Governo Federal e a Secretaria da Receita Federal do Brasil não sabem ao certo quanto arrecadam diretamente.

A princípio isto só aconteceria, porque a Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, embora diga em seu art. 109, caber à Secretaria da Receita Federal do Brasil as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança dessas contribuições sociais, acaba por excetuar de suas competências, os casos em que, com base em expressa previsão legal, seja celebrado por essas entidades convênio com a empresa contribuinte para que o recolhimento seja feito diretamente à entidade ou fundo.

Ora, se a Lei nº 11.457, de 2007, atribuiu à Secretaria da Receita Federal do Brasil – e não “facultou” -, sem qualquer ressalva, competência para “planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições” sociais de interesse de categorias profissionais incidentes sobre a folha de salários, a legislação anterior ficou revogada.

Flagrante a incompatibilidade de qualquer norma anterior que cometesse às citadas entidades o encargo ou a função de arrecadar contribuições sociais e esta lei, que atribuiu, dentre outras e sem ressalvas, a mesmíssima competência à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Na verdade o disposto no art. 111, § 1º, da Instrução Normativa RFB nº 971, de 2009, vai além do mero encargo ou da mera função de arrecadar prevista no § 3º do art. 7º do Código Tributário Nacional, na medida em que se cogita a arrecadação se opera sem a interveniência dos agentes da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

No que diz respeito ao dever de transparência, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei do Acesso à Informação -, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, obriga aos serviços sociais autônomos em geral a dar publicidade de seus atos, especificamente quanto aos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo da prestação de contas a que estejam obrigadas.

Passou a ser obrigatória, a publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, a divulgar informações de interesse público independentemente de solicitações, a utilizar de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e a fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na sua administração, conforme art. 3º daquela Lei.

Fora previsto também, no art. 6º da Lei da Transparência a obrigatoriedade de os serviços sociais autônomos adotarem gestão transparente da informação, permitindo amplo acesso a ela e sua divulgação, de proteção à informação, garantido sua disponibilidade, autenticidade e integridade e, ainda, de proteção da informação sigilosa e de informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Para dar efetividade a estas regras, a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 –, a exemplo de suas anteriores aprovadas desde 2008, determinou que os serviços sociais autônomos devam divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e de cada despesa constante dos respectivos orçamentos, discriminados por natureza, finalidade e região.

A propósito do verdadeiro regime jurídico aplicável, verifica-se que muito embora se trate de pessoas jurídicas de direito privado, os serviços sociais autônomos, possuem regime híbrido. Especialmente em face das adaptações constantes da legislação própria de cada qual, além das disposições especiais da legislação federal, em razão do controle final.

Por isto o Decreto-Lei nº 200, de 1967, estabeleceu que as entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, submeter-se-iam à fiscalização do Estado sem que tenha criado qualquer condicionante a dever de fiscalizar, de acordo com a legislação especial de cada um dos serviços sociais autônomos.

Isto introduz a discussão sobre o controle e fiscalização, do mesmo modo que traz a questão da imputabilidade de sanções, pela natureza pública dos recursos destinados aos serviços sociais autônomos.

No art. 327, § 1º, do Código Penal, equipararam-se os dirigentes e empregados destes entes a funcionários públicos para fins de apuração de responsabilidades nos crimes praticados contra a Administração em geral, pelo exercício do cargo, emprego ou função.

A Constituição, no art. 37, § 4º, dispôs que, na forma e com a gradação prevista em lei e sem prejuízo da ação penal cabível, os atos de improbidade administrativa os acarretarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que regula a improbidade administrativa, aplica-se aos dirigentes e empregados dos serviços sociais autônomos porque o seu art. 1º, parágrafo único, submeteu às sanções nela previstas os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção de órgão público, contudo limitada, a sanção patrimonial à parcela representada pelos recursos públicos.

Além disto, equiparam o agente público (art. 2º) todos aqueles que exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, qualquer que tenham vínculo ou emprego ou função em serviços sociais autônomos.

Os tipos de atos de improbidade encontram-se descritos no caput dos arts. 9º (improbidade que importa em enriquecimento ilícito) consistente em obtenção de vantagem patrimonial indevida, 10 (improbidade que causa prejuízo ao Erário), cuja característica própria é a lesão ao Erário, e 11 (improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública), que é a ação ou conduta que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

É bom que se registre alguns dos exemplos de improbidade previstos nessa Lei: usar em proveito próprio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades que recebem subvenção (art. 9º, inciso XII), frustrarem a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente (art. 10, inciso VIII), agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda (art. 10, inciso X) e deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo (art. 11, inciso VI).

Outro ponto que merece destaque é o fato que à sanção de ressarcimento prevista no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, não se aplicam as regras de prescrição estabelecidas no art. 23 da mesma Lei, porque as ações de ressarcimento de danos previstas no art. 37, § 5º da Constituição são imprescritíveis, como entende o Supremo Tribunal Federal.

Além disto, pela ampla extensão do conceito de agente público contido no art. 2º da Lei nº 8.429, de 1992, aplicável aos empregados e dirigentes dos serviços sociais autônomos, deles se torna exigível, antes da posse e do exercício, a apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, que deverá ser atualizada anualmente e na data em que em que deixar o emprego ou a função, nos termos do art. 13 dessa mesma Lei.

Na esteira de toda problemática, verifica-se a ocorrência de desvios de finalidade nessas entidades. Em vez de prestarem serviços de assistência de forma gratuita, já que são financiadas por meio de recursos públicos (contribuições sociais), muitas vezes cobram valores altíssimos por cursos ou treinamentos que oferecem.

Além do mais, alguns desses serviços atuam como verdadeiros agentes econômicos, operando no ramo de compra e venda de imóveis e ativos financeiros. Como se não bastasse, há casos em que os recursos

públicos são utilizados para patrocinar filmes e outros atos de finalidade nitidamente político-eleitoral.

Dois outros pontos sensíveis são a seleção de empregados, que não se submete às salutares regras de concurso público, e a contratação de bens e serviços, não sujeita ao regramento da Lei de Licitações. No que se relaciona a realização de concursos para a seleção de seus funcionários, o Ministério Público do Trabalho deliberou na 7ª Reunião da CONAP – Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas da Administração Pública que o Sistema S estaria obrigado a realizá-los, pois, se utiliza de recursos públicos. O critério selecionado comporta a adoção de critérios subjetivos que atenda contra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

Por todos esses motivos, consideramos oportuna e conveniente – além de necessária – a aprovação de um projeto de lei unificando o regime jurídico dessas entidades dentre outras medidas necessárias ao aperfeiçoamento e total transparência da sua governança, gestão e administração.

No Projeto que ora propomos, estabelecem-se os princípios gerais aplicáveis à utilização de recursos públicos por esses serviços (art. 2º, caput), bem como se impõe, a bem da eficiência administrativa e do efetivo controle finalístico, sua vinculação aos Ministérios respectivos (art. 3º), ampliando a possibilidade de fiscalização da Administração Pública sobre esses entes, inclusive por meio de regras para a prestação anual de contas dos serviços aos Ministérios a que forem vinculados (art. 9º e art. 10).

Afinal, ao se reconhecer a natureza pública dos recursos destinados a essas entidades, nada mais natural que o estabelecimento de um controle mais rígido, próximo e efetivo. Justamente por isso se prevê,

também, a reversão à União do patrimônio remanescente, em caso de extinção do serviço (art. 7º). E, num dos pontos principais da proposta, reduzem-se em 50% os repasses dos serviços para as confederações que os mantêm (art. 23), como forma de garantir a permanência de um maior percentual dos recursos arrecadados para que as entidades possam revertê-los para a gratuidade e ampliação dos serviços ofertados.

Nessa mesma linha, o projeto veda aos serviços sociais coagir ou aliciar “associados ou assistidos para se filiarem a sindicatos ou partidos políticos, bem como destinar recursos para propaganda de cunho político-eleitoral” (art. 5º), como forma de preservar o princípio da impessoalidade.

Além disso, impõe-se a realização de licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações pelos serviços sociais autônomos, retomando aquela que era a intenção original do legislador, quando elaborou o art. 1º da citada Lei.

Com efeito, apesar de a atual redação do dispositivo já poder sustentar essa obrigatoriedade, o Tribunal de Contas da União (TCU), modificando sua tradicional jurisprudência, passou a entender que a Lei de Licitações não se aplica aos serviços sociais (TCU, Pleno, Decisão nº 907/97), o que acarretou consequências deletérias para a moralidade pública e a eficiência na gestão de recursos que, em sua origem, são públicos, e às finalidades públicas devem atender. Agora, buscamos estabelecer de forma inequívoca a obrigatoriedade de licitação, realizando o princípio da moralidade administrativa.

Da mesma forma, busca-se moralizar a prestação dos serviços. Por conta disso, o art. 6º dispõe independer de contraprestação pecuniária a prestação dos serviços que constituem a atividade-fim do serviço,

ressalvando-se apenas a cobrança quando indispensável à viabilidade econômica da atividade (e, mesmo assim, com a reserva de pelo menos 20% das vagas para pessoas reconhecidamente pobres).

Uma das mais importantes inovações trazidas pelo projeto é a normatização do regime de pessoal dos serviços sociais autônomos. De acordo com a proposição, os empregados serão sujeitos a regime de dedicação exclusiva, com proibição de possuir outro vínculo com o Poder Público (art. 12). E – o mais importante – deverão ser contratados mediante processo seletivo que respeite os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 11), adotando-se a obrigatoriedade de seleção de candidatos Ficha Limpa, em moldes semelhantes aos adotados pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

Demais disso, os dirigentes e membros dos órgãos colegiados de serviço social autônomo “não poderão acumular o cargo com outro da estrutura organizacional de serviço social autônomo ou de entidade a quem transferidos, a qualquer título, ainda que parcialmente”, recursos públicos, nos termos da moralizadora medida prevista no art. 13.

Os Presidentes de serviço social autônomo também deverão ter a ficha limpa (art. 13, § 2º), além de serem previstas diversas incompatibilidades para o exercício da presidência dessas entidades por pessoas que detenham cargo ou função pública, mandato eletivo ou de dirigente sindical (art. 13, § 3º). Com isso, assegura-se uma atuação mais imparcial dos serviços sociais, mormente as entidades componentes do chamado Sistema S, inclusive para atender ao princípio constitucional da impessoalidade, ainda mais porque o dirigente deverá ser escolhido pelo Presidente da República, a partir de uma lista sêxtupla, com prévia aprovação do Senado Federal (art. 13, § 1º).

Ademais, para garantir a qualidade na gestão dos serviços, há regras de responsabilização dos dirigentes por obrigações assumidas durante sua gestão, até mesmo com a previsão da responsabilidade solidária em caso de atos praticados de forma temerária, ou com descumprimento de dever legal ou estatutário (art. 13, § 4º).

No capítulo referente às transferências de recursos, o Projeto dispõe que deverão ser feitas por intermédio de instituições financeiras oficiais (art. 15, caput), devendo ser mantidos em depósito no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal – providência que cabe ao Banco Central do Brasil fiscalizar (art. 16).

Quanto à fiscalização, o Projeto dispõe que, além daquela realizada pelo Ministério a que for vinculado, o serviço também estará sujeito a auditorias externas realizadas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (art. 17), e a detecção de irregularidade pode acarretar, inclusive, a suspensão do repasse de recursos e/ou a responsabilização dos dirigentes dos serviços e dos agentes públicos que integrem órgãos colegiados da entidade, nos termos do § 2º do art. 19 e do art. 21.

O projeto também prima pela adoção da transparência irrestrita, obrigando os serviços sociais autônomos a prestarem contas trimestralmente, via internet, dos recursos recebidos e das atividades desenvolvidas (art. 20, caput), bem como a divulgarem, também na internet, “a estrutura remuneratória dos mandatos (...) e dos cargos e funções de dirigentes e empregados, bem assim a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico” (art. 20, § 1º).

Também para permitir maior controle, o Projeto obriga os serviços sociais autônomos a elaborarem orçamento geral e plano de aplicação de recursos públicos, nacionalmente consolidado, e que dependerá

de aprovação do Ministério a que forem vinculados (art. 8º). Essa salutar providência facilitará, inclusive, a fiscalização do TCU sobre as contas dessas entidades.

Como se percebe, com este Projeto, buscamos o aperfeiçoamento do Sistema S, além de unificar e reformar a legislação que rege os serviços sociais autônomos, submetendo-os a maior controle, e melhorando os mecanismos de fiscalização e funcionamento, em benefício do interesse público.

Com base nos motivos até aqui expostos, contamos com o decisivo apoio dos nobres Pares para a aprovação dessa importante proposta.

Sala das Sessões,

Senador Ataídes Oliveira