

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em caráter não terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2013 que "*Dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências.*"

RELATOR: Senador IVO CASSOL

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para apreciação o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 72, de 2013, de autoria do Senador Ataídes de Oliveira, que dispõe sobre "Normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências".

Na justificativa de sua Proposição, o autor explica que os serviços sociais autônomos foram instituídos com base em diversas leis esparsas, que geraram grandes problemas do ponto de vista jurídico, de modo que o autor considera oportuna e conveniente 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.

Assim, o projeto é estruturado em VII Capítulos e 25 artigos.

Distribuído às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Comissão de Educação; e Comissão de Constituição e Justiça.

Agora chegando a esta Comissão, passa-se ao exame de seu conteúdo, em decisão não terminativa sobre o Projeto.

É o Relatório.

II - ANÁLISE

É incumbência desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático, sem esquecer dos aspectos constitucionais que devem permear a análise de qualquer proposição legislativa.

Insta ressaltar inicialmente, todavia, a percepção de que o bloco de medidas apresentadas afasta-se da concepção original do modelo de gestão privada eleito pelo legislador ordinário e constitucional para os serviços sociais autônomos que recebem contribuições compulsórias, desvinculando do sistema sindical, por exemplo, aqueles que tem por

missão a formação profissional e a assistência social dos trabalhadores. O PLS promove em síntese uma verdadeira estatização dessas entidades.

Para chegar-se à avaliação do escopo da proposta, faz-se necessário listar suas principais determinações:

- a) vinculação de cada serviço social autônomo a um Ministério, que será competente supervisionar a gestão e administração dos recursos das entidades, cabendo ao Poder Executivo dispor sobre a matéria (art.3º);
- b) submissão integral dos serviços sociais autônomos à Lei 8.666/93, e equiparação de seus dirigentes e empregados a agentes públicos, para os fins da citada Lei (art. 4º);
- c) obrigatoriedade de prestação gratuita de todos os serviços, salvo justificativa em casos de estrita necessidade (art. 6º);
- d) transferência do patrimônio das entidades à União, em caso de extinção do serviço social (art. 7º);
- e) observância a regras orçamentárias descritas, bem como a outros atos normativos regulamentares do Poder Executivo, com demonstração de plano de aplicação e de todos os fatos relativos à gestão orçamentária, sempre sujeita à aprovação do Ministério vinculado (art. 8º);
- f) envio prévio de prestação de contas ao Ministério correspondente, que a remeterá ao TCU para julgamento (arts 9º e 10º);

g) submissão da gestão dos recursos públicos à auditoria dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (art. 17);

h) disciplina de processo seletivo e admissão de pessoal das entidades, com determinação de: proibição de contratação de servidores e empregados públicos em atividade; proibição de cumulação remuneratória com qualquer outra fonte retributiva, salvo aposentadoria, pensão ou renda patrimonial; obrigatoriedade de pagamento de salário fixo; proibição de cumulação de cargo na estrutura organizacional do serviço social autônomo com a função de integrante de órgãos colegiados das Entidades e, nomeação dos presidentes dos serviços sociais autônomos pelo Presidente da República, a partir de lista sêxtupla, após aprovação prévia do Senado, para mandato de 4 (quatro) anos, sem recondução (arts 11, 12 e 13);

h) proibição de exercício da presidência ou de qualquer cargo diretivo na Entidades por quem possua cargo público ou mandato eletivo, desempenhe mandato classista ou sindical (incisos I e II, do §3º, do art. 13);

i) redução em cinqüenta por cento do percentual de repasse dos serviços sociais autônomos à confederação incumbida de sua criação (art. 23), e

j) revogação expressa dos dispositivos legais que atribuem a organização e direção do SESI e SENAI à CNI, do SENAC à CNC, do SENAR à CNA, do SEST e SENAT à CNT (art. 24)

Como se verifica, o Projeto traz novos paradigmas para atuação dos serviços sociais autônomos, os quais, passariam a ser regidos pelas regras insertas no art. 37 da Constituição Federal, hoje aplicáveis, por força constitucional, apenas às entidades da administração direta e indireta, da qual aqueles serviços sociais autônomos, indiscutivelmente, não fazem parte.

Ainda que não se pretenda por em dúvida os nobres propósitos do Projeto, o aporte constitucional dos serviços sociais autônomos não pode ser desprezado e afastado por um projeto de lei (art. 240 da CF), visto que o mesmo alcançou status constitucional, justamente, no reconhecimento da excelência dos serviços educacionais e assistenciais prestados aos trabalhadores pelas entidades do chamado “Sistema S”, nos moldes da legislação que lhes é própria, isto é, como entes privados, organizados e geridos pelas entidades sindicais correspondentes, sob regras estatutárias soberanas, visando alcançar a finalidade legal fincada em seus diplomas instituidores, de fomento social, com recursos advindos de contribuições das empresas ligadas a cada um dos segmentos econômicos envolvidos.

Ao despir as entidades de sua natureza própria e autônoma, impondo-lhes papel de agentes da própria Administração Pública, apagando a estabilidade jurídica formal e material do modelo atual incorporado pelo constituinte originário na concretização de importantes direitos sociais dos trabalhadores, o projeto pode levar à frustração da legítima expectativa da sociedade acerca da concretização de direitos sociais, notadamente os direitos à educação, à formação profissional, à saúde, ao lazer e à assistência social, todos explicitados no texto

constitucional como direitos fundamentais, e que hoje é atendida com notória eficiência pelo Sistema S, tal como concebido e vigorante.

Observa-se que na sua Justificativa, a proposição não faz menção a dados ou estudos precedentes que possam contribuir para firmar o convencimento de que, dentro do modelo público desenhado pelo PLS haverá mais eficiência na prestação dos serviços. A experiência não aponta nesse sentido.

Muito ao contrário. A única realidade conhecida e comprovada estampa o oposto, ou seja, que andou bem o constituinte ao acreditar na eficácia da gestão privada e autônoma do Sistema S, e na soma de esforços, leia-se público mais privado, para optar pela sua não integração à Administração Pública Direta ou Indireta. Tanto assim, que para além dos claros termos do citado art. 240 da CF, ao lidar com as espécies jurídicas que compõem a Administração Pública, o art. 37 da CF nominou os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mas não os serviços sociais autônomos.

A Constituição não permite a aprovação de norma que possa causar retrocesso, nem a sociedade, e no caso concreto, os trabalhadores que são os consumidores desses serviços, aceitarão leis que venham prejudicar o patamar já alcançado.

Cabe destacar que, nos termos dos seus regulamentos, parte substantiva dos serviços prestados pelos serviços sociais autônomos são

gratuitos, bem como que essas entidades, através de mecanismos de auto regulação, construíram um eficiente sistema normativo para a contratação de bens e serviços. Além disso, prestam contas regulares ao Tribunal de Contas da União (TCU), com a efetiva participação da Controladoria Geral da União (CGU), que conferem segurança no controle e na fiscalização de suas administrações. Em complemento, tem o dever de publicar na internet os seus orçamentos, as suas receitas e sua execução orçamentária, a estrutura remuneratória, por força de normas contidas na LDO, o que confere transparência e permite o controle social.

Ao meu ver, os serviços sociais autônomos já estão suficientemente regulamentados não carecendo de outras normas, sobretudo daquelas que tenham por objetivo mudar suas naturezas.

Entendo também que não haverá nenhum ganho para a administração pública em assumir a realização desses serviços.

Logo, não nos parece haver espaço para o legislador ordinário inserir os serviços sociais autônomos na organização administrativa do Estado Federal, vergando-os inteiramente aos princípios e limitações das normas constitucionais e legais dirigidas à Administração Pública.

Aliás, cabe lembrar que a visão adotada pelo PLS também não segue a linha do empenho legiferante mais recente, na busca de alternativas para alcance do melhor aproveitamento de recursos públicos (menos custos e mais resultados). É sinal dessa evolução, por exemplo, a permissão legal de regimes diferenciados de contratação, como o da Lei nº 11.079, de 30 de

dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP), no âmbito da Administração Pública, inaugurando instituto jurídico na gestão administrativa, que propicia maior participação do setor privado na implantação de infraestruturas públicas e prestação dos correspondentes serviços a elas associados.

Anote-se, também, no item de incentivo à participação de entidades privadas na execução das atividades de interesse público, a Lei nº 9790/99, que cuida das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS.

Portanto, o aproveitamento reiterado de mecanismos gerenciais da iniciativa privada pelo Poder Público na prestação de serviços públicos é opção consciente do legislador, tanto quanto foi o de lançar mão dos serviços sociais autônomos mantidos por contribuições do setor privado e caracterizados como entes de cooperação do Estado pelo Direito Administrativo Brasileiro, sem, contudo, integrá-los à Administração Pública.

Na linha traçada pelo proponente, repita-se, os serviços sociais autônomos passariam a gravitar carentes de qualquer autonomia gerencial patente a extensão e o grau das normas intervencionistas propostas.

O §1º do art. 13, por exemplo, estabelece que os presidentes do serviço social autônomo serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia do Senado Federal. Ocorre que é na Constituição Federal onde estão consignadas as atribuições privativas dos órgãos máximos dos Poderes da União, sendo certo que o art. 52, inciso III, alínea “f” da Carta Magna, só abre a possibilidade de a lei ordinária instituir casos

de controle prévio do Senado Federal sobre escolhas de titulares de cargos públicos, situação que não condiz com disciplina de pessoal do Sistema S, nem mesmo dentro do regime jurídico pretendido implantar. De mais a mais, a estruturação de cargos dos serviços sociais autônomos depende do regimento de cada cargo, sendo certo que, senão todos, pelo menos a maioria deles sequer possui a figura de “presidente”.

Em seqüência, assim também se dá no tocante à nomeação obrigatória dos dirigentes dos serviços sociais autônomos pelo presidente da República, dado que reza o art. 84, inciso XIV, da Constituição, que a lei ordinária poderá prever outros casos de nomeação após a aprovação pelo Senado Federal, quando se tratar outros servidores, abarcando, pois, apenas titulares de cargos públicos.

A proposta também revoga por absoluta incompatibilidade, os regimentos das entidades, particularmente no tocante à regulação fincada acerca da disposição de seus patrimônios, ordenando, em caso de extinção, a sua transferência obrigatória para União, consagrando um confisco, repudiado pelo disposto no inciso XXII do art. 5º da Lei Maior.

Detecta-se, ainda, infringência ao inciso I, do art. 8º da CF na poda impositiva de eventuais repasses regimentais dos serviços sociais autônomos às confederações patronais, legalmente incumbidas de organizar e dirigir os serviços sociais autônomos alcançados, consoante vinculação ao sistema sindical estabelecida pelo art. 240 da CF.

No que diz respeito à gestão dos recursos do sistema "S", cabe salientar que hoje está assegurada a participação de representantes governamentais nos respectivos Conselhos normativos e gerenciais. Estão eles sujeitos a ações da Controladoria Geral da União, ao exame e julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas da União e à auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo que, nessa função, auxilia o controle finalístico exercido por aquele Tribunal, seguindo as diretrizes por ele baixadas.

III - VOTO

Ante o exposto, em razão de tudo o que até aqui se expôs, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 72/2013, e o seu conseqüente arquivamento.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator