

Edvaldo de Almeida: Em defesa do Sistema S

O tema objeto deste artigo são os serviços sociais autônomos e os seus órgãos de controle de recursos, tais como controle interno, controle das *Big Four* de auditoria, controle de Tribunal de Contas da União (TCU), Ministérios e Controladoria-Geral da União (CGU). Nessa senda, o problema a ser respondido é o da efetividade da fiscalização dos recursos dos serviços sociais autônomos por órgãos internos e externos, concluindo-se facilmente que se submetem a uma fiscalização muito mais rígida e eficiente do



Sabe-se que os serviços sociais autônomos a partir do que a

Constituição Federal de 1988 estabeleceu como direitos sociais, conforme o artigo 6º, podem prestar serviços nas áreas da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados.

Porém, em dezembro de 2018, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, mesmo conhecedor dos indispensáveis serviços sociais prestados, disse que teria que "(...) meter a faca no Sistema S. Se o interlocutor é inteligente, preparado e quer construir, como o Eduardo Eugênio corta 30%. Se não, corta 50% (...)" [\[1\]](#). Essas alterações, em regra, momentâneas, de acordo com a conveniência e a oportunidade de determinados dirigentes políticos ou ocupantes temporários de cargos de confiança, vão de encontro a instituições historicamente sólidas que prestam um bom serviço à sociedade brasileira, além de contrariar normas de conduta e normas organizacionais que são longevas e consolidadas contra o enfrentamento de diversas crises fiscais ao longo dos tempos. Em outras palavras, estar-se-á a falar de entidades bem antigas, estabilizadas e que prestam serviços fundamentais com estatísticas de eficiência cobradas por rígidos órgãos de fiscalização interna e externa, por exemplo, Senai (1942), Sesi/Sesc/Senac (1946), Sebrae (1990), Senar (1991), Sest/Senat (1993), SESCOOP (1998), Apex-Brasil (janeiro de 2003) e ABDI (2004).

Assim sendo, a sujeição ao controle interno e externo é um elemento constitutivo próprio dos serviços sociais autônomos. Por receberem recursos públicos para o desenvolvimento de sua atividade, as entidades do Sistema S sujeitam-se ao controle externo exercido pelo TCU, de caráter finalístico, inclusive com a prestação de contas anualmente. Essas entidades também se submetem ao controle externo exercido pelo Ministério Público. Há, ainda, o controle externo exercido pela estrutura do Poder Executivo, em especial pelo ministério afeto à área desenvolvida pela entidade e pela CGU, ou seja, constata-se a tutela administrativa, que é o poder conferido ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado de fiscalizar as entidades, sem substituir a gestão interna nem impor decisões hierárquicas, mas, sim, com o propósito de assegurar a sua própria autonomia e, no caso dos orçamentos, o *exequatur* ou aprovação que não se pode alterar o conteúdo.

Desse modo, verifica-se que o controle finalístico exercido pelo TCU não é o único instrumento de controle a que se submetem as entidades integrantes do serviço social autônomo. Com efeito, o artigo 74 da Constituição Federal traz um regramento que prevê a participação colaborativa entre as esferas de poder, atuando de forma sistêmica, com intuito de fiscalizar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e apoiar o exercício do controle externo.

Além disso, as entidades encontram-se vinculadas à necessidade de execução orçamentária de acordo com os regramentos da Lei nº 4.320/1962, devendo-se implementar instrumentos informatizados para que a execução financeira ocorra apenas após a execução orçamentária e a entidade deve se abster de efetuar despesas que comprometam orçamentos futuros. Por exemplo, o TCU aprovou importante enunciado (Acórdão 1567/2020) de consolidação da sua jurisprudência no qual estabelece 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.

No controle interno, as entidades do Sistema S dispõem de uma complexa estrutura interna, que passa pela fiscalização exercida pelo Conselho Nacional e pela Comissão de Contas na elaboração dos orçamentos anuais e culmina nas estruturas internas de comitês de ética, gerências de governança, *compliance* e ouvidorias. Isto é, há estruturas estabelecidas em códigos de ética e nos regulamentos, constituídas por auditorias, órgãos de governança corporativa, corregedorias, ouvidorias, conselhos fiscais e auditorias externas.

Decerto, constata-se bastante eficiência neste sistema de organização e fiscalização interna com a participação efetiva da sociedade e do Estado. Por exemplo, no Sesc-Senac/RJ, apesar de também entender pela ilegalidade da operação feita recentemente [\[2\]](#), verifica-se que o centro da discussão foi iniciado no âmbito interno de fiscalização das entidades quando detectadas prontamente irregularidades em contratos ainda na primeira gestão do delator com a determinação do seu afastamento pelos órgãos internos, ou seja, as brigas judiciais e a contratação dos advogados foram para manter o delator no cargo em razão de irregularidades já detectadas internamente. Portanto, todo esse controle examina a observância dos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública e os princípios administrativos decorrentes da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade do dispêndio dos recursos públicos, nas contratações e na seleção de pessoal.

Doutro ponto, audiências públicas no Parlamento brasileiro sobre os serviços sociais autônomos acontecem com bastante frequência. Em 28/5/2015, por exemplo, a gestão dos recursos e a transparência do Sistema S fora questionada pelo então senador Ataídes Oliveira, afirmando-se que o Sistema S atua com [baixa transparência](#) e, embora seja mantido com recursos públicos, viola a Constituição e várias leis ao adotar vários procedimentos incompatíveis com tal condição, como a contratação de pessoal sem concursos públicos e a não submissão a instituições de controle.

Nessa mesma audiência pública, vários [senadores destacaram o papel do Sistema S](#) na formação profissional de milhões de brasileiros, atuando de forma eficiente e suprimindo deficiências do sistema educacional do país, bem como que decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal STF legitimariam os processos seletivos de pessoal adotados pelo Sistema S, com diversas declarações de congressistas de que "(...) *nada neste país é mais fiscalizado que o Sistema S*" [\[3\]](#).

Concorda-se com essa última afirmação, veja-se aqui o exemplo do TCU [\[4\]](#), registrando-se que os serviços sociais autônomos federais hoje são as entidades mais fiscalizadas em relação a qualquer outra pessoa jurídica no ordenamento jurídico nacional ou, ao menos, umas das mais fiscalizadas. Basta, no plano federal, por exemplo, uma simples pesquisa no sítio do TCU com a expressão "Serviços Sociais Autônomos" [\[5\]](#) e se constatará aproximadamente cinco mil acórdãos e, de fato, o tipo de pessoa jurídica mais fiscalizada no Brasil ou um dos mais. Nesse prumo, as fiscalizações são constantes e periódicas. Há um setor de fiscalização no TCU especializado em serviço social autônomo, o que é uma peculiaridade bastante importante e desmistificadora da falta de fiscalização pelo Estado. Por exemplo, no dia 26 de julho de 2019, em um único dia, foram publicadas no Diário Oficial da União, dois *leading case* do Plenário do TCU sobre fiscalizações exercidas sobre todos os serviços sociais autônomos.

O primeiro, exclusivamente sobre educação e com o espectro bastante detalhado da educação brasileira, registrou-se uma visão das fontes de receitas destinadas ao financiamento da educação em todo o Brasil e relatório de levantamento bastante completo com o objetivo de conhecer a estrutura de financiamento da educação no Brasil e direcionar a atuação da *SecexEducação* (que também investiga o S) em critérios de materialidade, relevância e risco. Constatou-se, nesse relatório, o cumprimento integral pelos serviços sociais autônomos de toda a legislação sobre a prestação de serviço educacional gratuito e não houve nenhuma recomendação para os serviços sociais autônomos, ao contrário do que aconteceu com o Ministério da Educação e de todas as pessoas jurídicas de direito público vinculadas ao órgão que, já *a priori*, o Plenário do TCU notou de pronto o descumprimento de diversas normas constitucionais e legais e fez diversas recomendações [\[6\]](#).

O segundo, certamente uma das mais profundas auditorias feitas em toda a história do TCU, conforme destacado pelo ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti, com acórdão publicado de 244 páginas, tratou-se de levantamento realizado no contexto da solicitação do Congresso Nacional, abrangendo todas as entidades, com o objetivo de obter dados sobre despesas, transparência, cumprimento de acordo de gratuidade, recursos humanos, disponibilidades financeiras, investimentos decorrentes das atribuições, e outros, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Sem sombra de dúvidas, o desempenho dos serviços sociais autônomos no contexto de uma investigação desse porte foi bem-sucedido, com recomendações por parte do TCU de melhorias e aperfeiçoamentos tanto para o Sistema S como para a CGU e 2ª Diretoria Técnica da *SecexTrabalho*, unidade responsável pela fiscalização das entidades do Sistema S [7].

Portanto, os serviços sociais autônomos prestam serviços de relevante interesse social a partir de repasse de tributos ou de verba pública por meio de contrato de gestão, submetendo-se a rigoroso regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce e nas regras de orçamento. Ademais, devem atuar na gestão de seus recursos e de seu patrimônio, especialmente no dispêndio de recursos e na contratação de pessoal, a partir dos princípios constitucionais da Administração Pública. Conclui-se, assim, que, apesar de serem criadas pelo Estado, os serviços sociais autônomos têm natureza jurídica de direito privado, mas se submetem às regras orçamentárias públicas, porquanto se sustentam, majoritariamente, por meio de repasse de tributos. Em decorrência desse repasse, além do rigoroso controle interno, as entidades se submetem ao controle constante e periódico do Poder Executivo e do TCU.

[1] In: <<https://exame.abril.com.br/economia/guedes-gasto-publico-gerou-zoeira-total-e-previdencia-desigualdade/>>. Acesso em 13/12/2019.

[2] In: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-15/procuradores-dirigiram-delacao-orlando-diniz-mostram-videos>>. Acesso em 21/09/2020.

[3] In: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/gestao-dos-recursos-do-sistema-s-e-questionada-em-audiencia-publica>. Acesso em: 10/12/2019.

[4] Em razão dos limites de 15.000 caracteres para o espaço deste texto, recomenda-se para um estudo mais aprofundado e dezenas de exemplos a nossa tese de Doutorado defendida na PUC/SP: "Serviços Sociais Autônomos: conceito constitucional fundado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988". A tese foi adaptada e bastante ampliada para livro, sendo aprovada para publicação pela editora Forense e em breve será publicada com o título "Sistema S: fundamentos constitucionais".

[5] Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/jurisprudencia> >

. Acesso em 22 de setembro de 2020.

[6] TC 027.502/2018-0. Disponível em <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/ata-n-26-de-17-de-julho-de-2019-207238540>>. Acesso em 14 e 15 de dez de 2019.

[7] Foram objetos dessa auditoria as 487 unidades nacionais e regionais do Sistema S e, considerando o planejamento e objetivo da auditoria, formulou-se as seguintes questões, a saber: "Bloco 1 – Despesas contratuais: Questão 1 – Como são os processos licitatórios realizados pelas entidades do Sistema S? Questão 2 – Os dados referentes às despesas contratuais das entidades do Sistema S são completos e fidedignos? Bloco 2 – Transparência das informações, gratuidade e investimentos em áreas não conexas com suas atribuições: Questão 3 – As entidades do Sistema S estão cumprindo as determinações e recomendações do TCU em relação à divulgação e publicação das informações (transparência)? Questão 4 – As entidades do Sesc, Senac, Senai e Sesi estão cumprindo os acordos de gratuidade estabelecidos nos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6637/2008? Questão 5 – Quanto é o investimento das entidades no mercado financeiro e em imóveis? Bloco 3 – Despesas com recursos humanos; Questão 6 – A remuneração dos empregados e dirigentes do Sistema S é condizente com a praticada pelo mercado? Bloco 4 – Balanços patrimoniais, receitas, transferências e disponibilidades financeiras: Questão 7 – Qual é o perfil do total de ativos e resultados das entidades do Sistema S? Questão 8 – Qual o volume de recursos das entidades do Sistema S aplicados em disponibilidades financeiras? Questão 9 – Qual é a situação do volume de receitas das entidades do Sistema S? Questão 10 – Quais os montantes de recursos de transferências das entidades do Sistema S?" Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/ata-n-26-de-17-de-julho-de-2019-207238540>>. Acesso em 14 e 15 de dez de 2019.

Date Created

27/09/2020