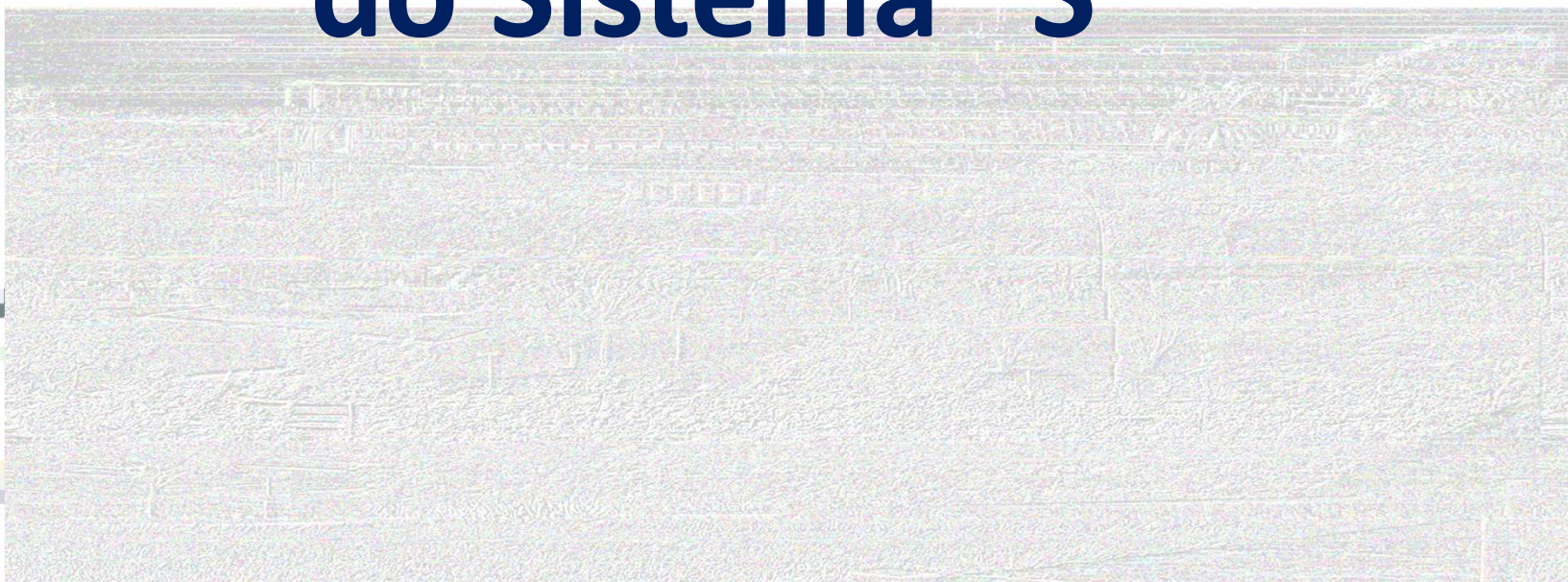




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# O TCU e as Entidades do Sistema “S”



# CONTROLE

## Conceitos e Objetivos

### Conceito:

Vigilância, orientação e correção de conduta funcional de gestores públicos.

### Objetivos:

- ✓ verificar legalidade, legitimidade, economicidade e resultado dos atos administrativos;
- ✓ assegurar transparência e consecução dos interesses coletivos.

### Visão atual:

- ✓ busca do redirecionamento das ações planejadas e de ser vetor no processo decisório, visando ao aperfeiçoamento da Administração.

# CONTROLE EXTERNO

## Sujeitos e Objeto

### Sujeitos Ativos:

- ✓ Congresso Nacional, com auxílio do TCU (CF, art. 71).

### Sujeitos Passivos:

- ✓ Entes federados;
- ✓ Órgãos e entidades das administrações direta e indireta;
- ✓ Responsáveis por bens ou valores públicos federais.

### Objeto:

- ✓ Atividades administrativas que impliquem receitas, despesas e nascimento ou extinção de direitos ou obrigações.

# Tribunal de Contas da União - TCU

## Principais competências

- ✓ Julgamento de contas;
- ✓ Parecer prévio – contas do Presidente da República (agente político);
- ✓ Fiscalização de Obras;
- ✓ Tecnologia da Informação;
- ✓ Análise de Convênios/Contratos;
- ✓ Desestatização;
- ✓ Avaliação de programas;
- ✓ Pessoal;
- ✓ Consultas, Denúncias e Representações.

## TCU Missão

- ✓ Missão definida no PET 2011 - 2015: **Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.**
- ✓ Missão definida no PET anterior: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.
- ✓ Competências atuais: CF, art. 71, e Lei 8.443/1992.

## Da natureza das Unidades do Sistema “S”

- ✓ Os Serviços Sociais Autônomos são entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Trabalham ao lado do Estado, e como desempenham tarefas consideradas de relevante interesse, recebem a oficialização do Poder Público, que lhes fornece a autorização legal para que arrecadem de forma compulsória recursos de parcela da sociedade e deles se utilizem para a manutenção de suas atividades: as denominadas contribuições parafiscais.
- ✓ Não pertencem à Administração Pública Direta ou Indireta, nos termos disciplinados pelo art. 4º, incisos I e II, do Decreto-lei 200/67 e suas alterações, que classificou a Administração Federal;
- ✓ Mesmo a questão da vinculação ministerial também do Decreto-Lei 200/67 tem que ser vista com cautela.

## **Submissão das Unidades do Sistema “S” ao TCU**

Para salvaguardar a observância do interesse público na gestão desses serviços.

Por gerirem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais (compulsórias), conforme preceitua o art. 70, parágrafo único, da CF e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/92, que dispõe que a jurisdição do TCU abrange "os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social".

- ✓ Prestam contas;
- ✓ São submetidas à auditoria do TCU de ofício ou demanda por terceiros;
- ✓ São submetidas à auditoria da CGU;
- ✓ Suas licitações, contratações e seleções públicas de pessoal podem ser objeto de representações e denúncias junto ao TCU;
- ✓ Os atos de admissão e aposentadoria não são apreciados pelo TCU.



## O Problema do Controle

Os integrantes do sistema “S”, não obstante serem pessoas jurídicas de direito privado, são destinatários de dinheiro público, arrecadado mediante as respectivas contribuições sociais de interesse corporativo, para financiamento da prestação de serviços públicos que lhes são delegados. Isso implica um grande problema de controle à medida que os serviços sociais autônomos, por serem pessoas jurídicas de direito privado, não se submetem ao extenso e variado controle exercido sobre a Administração Pública Federal, em especial, no domínio financeiro.



## O Sistema “S” e os Princípios Gerais da Administração

***“O que se exige dos Administradores é que as normas internas das entidades do Sistema S previnam contra o desrespeito a tais princípios e tenham sempre em vista os objetivos sociais da entidade.”***

**(Decisão 117/1997-TCU- 1ª C)**

## **O Sistema “S” e a Lei de Licitações e Contratos** **(Regulamento Próprio)**

***“...os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos à observância aos estritos procedimentos estabelecidos na Lei nº 8.666/93, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório.” (Decisão 907/1997 – Plenário).***

***“...este Tribunal deve restringir suas determinações para modificação das normas próprias do Sistema S aos casos em que, efetivamente, verificar afronta ou risco de afronta aos princípios regentes da gestão pública. Trata-se de resguardar o poder discricionário das entidades do Sistema.” (Acórdão 2.522/2009 - 2ª C).***

## **O Sistema “S” e a Lei de Licitações** (Contratação de Bens e Serviços – Aplicação Subsidiária)

- ✓ **Se houver lacuna ou não existir regra específica no regulamento da entidade;**
- ✓ **Se o dispositivo contrariar os princípios gerais da Administração Pública, os específicos relativos a licitações ou à execução de despesa.**

## **Sistema “S” e a Lei de Licitações**

**(Contratação de Bens e Serviços – Representação perante o TCU)**

***“Não se pode, então, por meio do regulamento licitatório aprovado internamente, afastar a diretriz de controle dos atos da licitação, nem o direito de representação que assiste aos licitantes e a qualquer cidadão. Não obstante a inexistência, nos regulamentos de licitações e contratos, de previsão da possibilidade de provocação dos órgãos de controle por parte de quem se sentir prejudicado, esses regulamentos são obrigados a seguir os princípios basilares da administração pública e do direito administrativo: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Desses dois princípios derivam os princípios da oficialidade, o princípio da verdade material e o princípio do formalismo moderado que regem e norteiam os atos processuais praticados pelo Tribunal de Contas da União.” (Acórdão 307/2011 - Plenário).***

## O Sistema “S” e a Lei de Licitações (Contratação de Bens e Serviços – Exigência de Certidões)

Por força do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que torna sem efeito, em parte, o permissivo do art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, a documentação relativa à regularidade fiscal e com a Seguridade Social, prevista no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega, igualmente aos casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento com dispensa ou inexigibilidade de licitação (Decisão 705/1994 - Plenário e Acórdão 457/2005 - 2ª Câmara, Acórdão 3.146/2010 – 1ª Câmara);

***(...)determinar ao SEBRAE (...) para que exija a prova de regularidade fiscal em todas as modalidades de licitação para contratação de obras, serviços ou fornecimento de bens, assim como em situações de contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens, conforme entendimento firmado nos Acórdãos nºs 3.016/2003-1ªC e 457/2005-2ªC (Acórdão 6.483/2009-1ªC).***

## O Sistema “S” e a Lei de Licitações (Contratação de Bens e Serviços – Obrigatoriedade do Pregão)

O Sistema S não está obrigado a cumprir a Lei 10.520/2007 (lei do pregão).

No entanto, o TCU vem determinando a entes do Sistema S que adotem, preliminarmente, a licitação na modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns (Acórdão 5.613/2012 e Acórdão 2.841/2011, este confirmado pelo Acórdão 9.859/2011, todos da 1ª Câmara).

***“determinar ao (...) que promova a adequação do seu Regulamento de Licitações e Contratos, de forma a tornar obrigatória, sempre que possível, a utilização da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada.”*** (Acórdão 2.841/2011- 1ª C).

## **O Sistema “S” e a Lei de Licitações**

**(Contratação de Bens e Serviços – Caracterização de Contratação Direta)**

***“Determinar ao SEBRAE(...) que:***

***(...) quando das contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade), fizesse constar dos autos, nos termos do art. 11 do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema SEBRAE, as necessárias justificativas quanto ao preço, utilizando-se, na pesquisa de preços de mercado, de fontes fidedignas e relevantes, acompanhadas de eventuais especificidades das condições contratuais e dos serviços contratados em relação àqueles cujos preços foram efetivamente utilizados para a comparação;***

***(...) proceda, como regra geral, ao devido certame licitatório para a contratação de serviços advocatícios, em observância aos arts. 37, inc. XXI, da Constituição, e 1º, 2º, e 10, inc. II, do Regulamento de Licitações e de Contratos o Sistema SEBRAE, justificando adequadamente as hipóteses de inviabilidade de competição (Acórdão 1.539/2008 -2ª C).***



## O Sistema “S” e a Lei de Licitações (Contratação de Bens e Serviços – Fracionamento de Despesas)

***“(...) Determinar ao SEBRAE (...) para que evite o fracionamento de despesas com os mesmos produtos ou serviços, cujos valores globais excedam os limites previstos no Regulamento de Licitações do SEBRAE, optando, no caso em que for mais conveniente, pelo fornecimento parcelado ou, quando não for possível estabelecer o quantitativo necessário do bem, pela realização de Registro de Preços, precedido de licitação.” (Acórdão 5.459/2009- 2ª C).***

# O Sistema “S” e a Lei de Licitações

(Contratação de Bens e Serviços – Jogo de Planilhas)

## **Prática:**

- ✓ Cotar preços baixos para itens pouco usados e preços altos para itens muito usados;
- ✓ Ao final da execução, o valor total pago pela contratante à empresa vencedora não é o mais vantajoso para a entidade, quando este se evidencia maior do que se fosse executado pelas outras empresas participantes do certame.

## **O que fazer para evitar:**

- ✓ Um estudo de “pesos” dos itens a serem contratados que reflita a real frequência de utilização de um determinado bem ou serviço;
- ✓ Eliminação de empresas que apresentem preços simbólicos, irrisórios ou inexequíveis;

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Seleção de Pessoal – Obrigatoriedade e Princípios)**

***“É admissível que os serviços sociais autônomos, por não serem parte da Administração Pública e terem independência para a criação de seus cargos, de natureza privada, possam promover, à sua discricionariedade, processos seletivos externos e internos para o recrutamento de pessoal, resguardados os princípios de ordem constitucional que objetivam impedir favorecimentos e outras ilicitudes do gênero e preservado o processo seletivo público externo para o ingresso de funcionários em seus quadros.”***  
**(Acórdão 2.305/2007 – Plenário).**

**O concurso público e o processo seletivo devem observar os princípios constitucionais da publicidade, da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, entre outros aplicáveis à espécie.**

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Seleção de Pessoal – Obrigatoriedade e Princípios)**

***“O réu indubitavelmente consiste em entidade de direito privado, não integrando a administração direta ou indireta. Desta forma, não lhe são aplicáveis os preceitos contidos no artigo 37 da Constituição Federal, em especial quanto à obrigatoriedade de realização de concurso público ou processo seletivo objetivo diferenciado para a admissão de pessoal, mediante princípios e regras aplicáveis à Administração Pública. A percepção de recursos públicos e contribuições parafiscais não altera sua natureza jurídica de direito privado, ainda que estejam, por essa peculiaridade, sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas.” (Recurso de Revista nº TST-RR-91900-66.2008.5.04.0028).***

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Seleção de Pessoal – Obrigatoriedade e Princípios)**

***“Parece estar pacífico no âmbito desta Corte o entendimento da inaplicabilidade do concurso público para admissão de pessoal, previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, visto não pertencer a Entidade em questão à estrutura da Administração Pública direta ou indireta (Decisão nº 272/97 - Plenário, Ata nº 17/97; Acórdão 17/1999 - Plenário). Todavia, é reconhecida a necessidade de que as admissões de pessoal efetuadas pela entidade deveriam ser precedidas de processo seletivo público. Contudo, ainda não se tem notícia da devida regulamentação da matéria em âmbito nacional(...)” (Acórdão 2142/2005 – 2ª Câmara)***

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Seleção de Pessoal – Critérios/Requisitos para Seleção)**

***“9.3.13. necessidade de fazer constar das normas concernentes ao ingresso de pessoal no Sebrae(...), inclusive para cargos de nível médio, a exigência de prévio processo seletivo, que pode ser simplificado, baseado nos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, finalidade e isonomia, entre outros, (...) principalmente, o seguinte:***

***9.3.13.1. conferir ampla publicidade aos atos praticados no decorrer do processo seletivo, especialmente no que se refere à divulgação do edital, ao conteúdo programático e às notas atribuídas aos candidatos, inclusive os motivos para a atribuição da pontuação de cada item avaliado, de modo a permitir que os interessados possam apresentar recurso em face do resultado alcançado, se for o caso;***

***9.3.13.2. utilizar critérios objetivos de seleção de pessoal, assegurando a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, a transparência e a publicidade dos procedimentos, abstendo-se de adotar critérios subjetivos, tais como pesquisa de referências, entrevistas e análise curricular.”***  
**(Acórdão 4685/2012 – 1ª C)**

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Limite Remuneratório da CF/88)**

***“(...) os serviços sociais autônomos por não integrarem o rol de entidades sujeitas aos limites remuneratórios constantes do inciso XI do art. 37, devem ter como balizadores os salários praticados pelo mercado (...) devendo ser fixada [a remuneração dos seus dirigentes] adotando como parâmetros os níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais em funções equivalentes nas esferas pública e privada e os princípios gerais que norteiam a Administração Pública, com destaque para os princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade.”***  
**(Acórdão 864/2007 – 2ª C)**



## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Limite Remuneratório da CF/88)**

***“(...) 9.2. determinar à unidade (...) do Sebrae que, (...), adote providências, no prazo de 60 (sessenta) dias, no sentido de uniformizar e normatizar a fixação da remuneração dos dirigentes de suas unidades operacionais vinculadas, nos estados e no Distrito Federal, adotando como parâmetros, além dos níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais em funções equivalentes nas esferas pública e privada e os princípios gerais que norteiam a Administração Pública, com destaque para os princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade”. (Acórdão 2328/2006 – Plenário).***

## O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas (Acumulação de Cargos)

***“As entidades do sistema “S” não estão sujeitas às vedações constantes do artigo 37, incisos XVI e XVII, concernentes à cumulação de cargos. (...) as entidades do Sistema “S”, assim como seus empregados e dirigentes, não têm relação com o rol de entidades nem com os cargos e agentes públicos mencionados nos dispositivos constitucionais supracitados”.***

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Declaração de Bens e Rendas)**

**A declaração quanto ao cumprimento da exigência de apresentação da declaração de bens e rendas, que integra o processo de prestação de contas da entidade, deve abranger, também, os dirigentes das entidades do Sistema “S”.**

.

## **O Sistema “S” e a Gestão de Pessoas** **(Declaração de Bens e Rendas)**

**Determinações:**

**“1.3.2. observe que a declaração quanto ao cumprimento da exigência de apresentação da declaração de bens e rendas, que integra o processo de prestação de contas da entidade, deve abranger, também, os membros do Conselho Regional, em cumprimento ao disposto nos arts. 12, § 5º, e 14, incisos I e IV, e § 1º, da IN/TCU n. 47/2004 e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos ns. 7/2001 ' Plenário e 224/2003 e 2.371/2003, ambos da 1ª Câmara”. (Acórdão 3747/2007 – 1ª C).**

**“1. ao Sebrae (...):**

**1.1. advertir os integrantes do rol de responsáveis que a recusa ou atraso na entrega das declarações de bens e renda anualmente fornecida à Receita Federal poderá importar na aplicação das sanções previstas no art. 3º da Lei nº 8.730/1993.” (Acórdão 852/2008 – 2ª C).**

## **Tribunal de Contas da União** **Responsabilidade do gestor – Ônus da prova**

**Incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados.**

De acordo com o estabelecido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67, recepcionado no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e com o entendimento firmado por esta Corte de Contas (Acórdão 11/1997 – Plenário, Acórdão 87/1997 – 2ª Câmara, Acórdão 234/1995 – 2ª Câmara, Acórdão 291/1996 – 2ª Câmara, Acórdão 380/1995 – 2ª Câmara, Decisão 200/93 – Plenário, Decisão 225/95 – 2ª Câmara, Decisão 545/92 – Plenário).

**TCU**  
Contatos

Internet: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Diretoria de Jurisprudência: [juris@tcu.gov.br](mailto:juris@tcu.gov.br)

Central de atendimento - Ouvidoria 0800 644 1500

**5ª Secretaria de Controle Externo**

SAF Sul, quadra 4 - lote 1 Anexo I

Cep: 70.042-900

Tel: 3316-7365      Fax: 3316-7543

e-mail: [secex-5@tcu.gov.br](mailto:secex-5@tcu.gov.br)