

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROPOSIÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO
DO RELATÓRIO DE GESTÃO DAS ENTIDADES DO SISTEMA
S PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

NICOLE CARVALHO GOULART

Brasília-DF, 2022

NICOLE CARVALHO GOULART

**PROPOSIÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO
DO RELATÓRIO DE GESTÃO DAS ENTIDADES DO SISTEMA S
PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio.

Brasília-DF 2022

NICOLE CARVALHO GOULART

PROPOSIÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO DAS ENTIDADES DO SISTEMA S PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 20 / 06 / 2022

Banca Examinadora

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio. - Orientador

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz - Examinador Interno – MPAP/IDP

Prof. Dr. André Macedo - Examinador Externo – IDP

G694p Goulart, Nicole Carvalho
Proposição de novas diretrizes para elaboração do relatório de gestão das entidades do sistema S perante o Tribunal de Contas da União / Nicole Carvalho Goulart. – Brasília: IDP, 2022.

116 p.: il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.
Orientador: Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio.

1. Entidades do Sistema S. 2. Tribunal de Contas da União. 3. Relatório de gestão. 4. Transparência. 5. Políticas públicas. I. Título.

CDD: 320.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



AGRADECIMENTOS

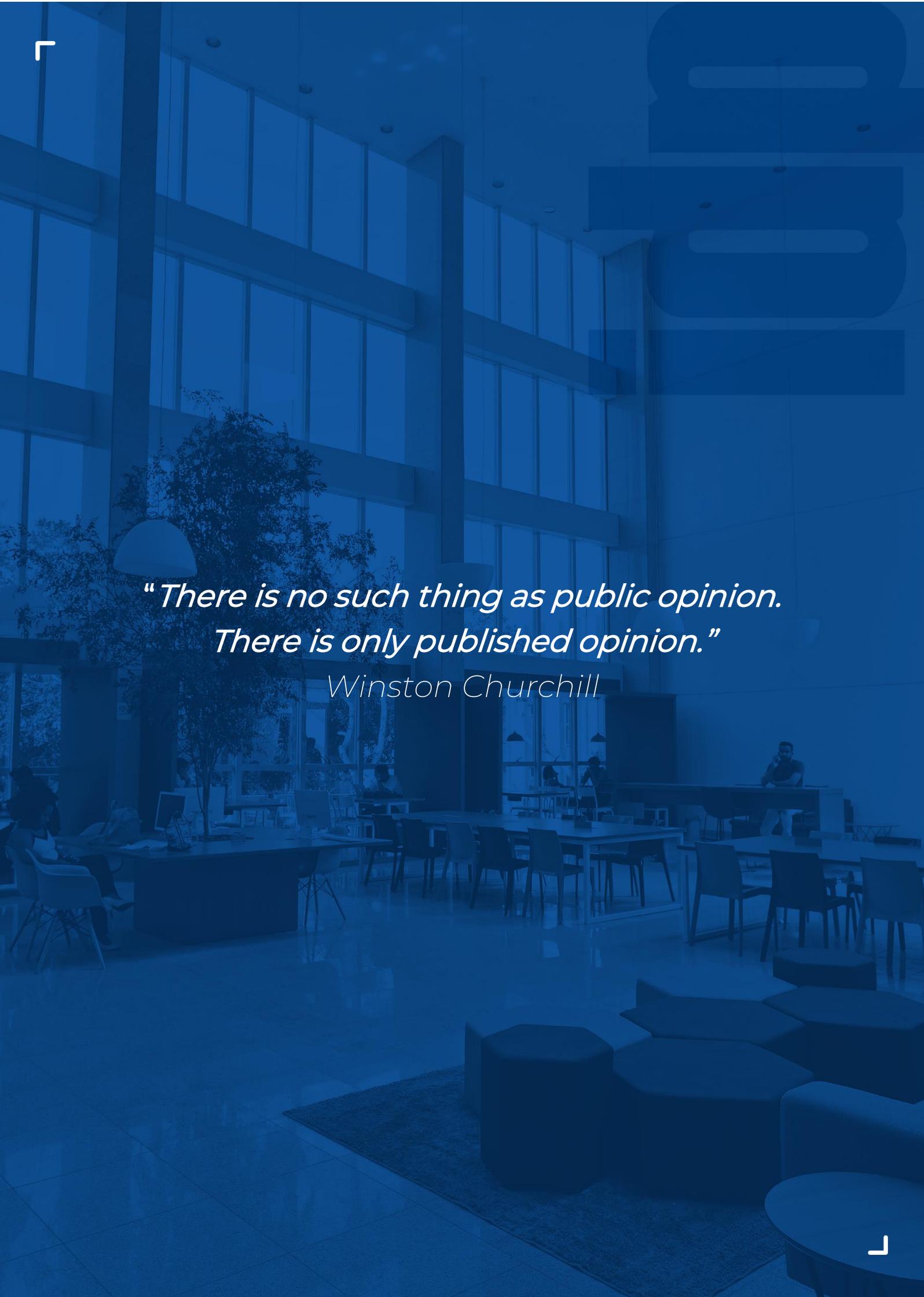
Ao meu orientador Professor Caio Resende pela paciência e orientações dadas durante o percurso do trabalho.

Aos profissionais e técnicos da EMATER-DF: Pedro Ivo Braga, Coordenador de Operações da EMATER-DF, e a sua equipe da Gerência de Crédito (GEDEC) que me receberam e me auxiliaram com os dados utilizados na minha pesquisa.

Aos amigos do Banco de Brasília – BRB, Superintendente Thays Macedo de Melo e a sua equipe da Gerência de Crédito Rural (GEGRO) principalmente aos especialistas do PRONAF os quais tive a honra de escolher muitos deles quando da reimplantação do PRONAF no BRB em 2011 e que até hoje continuam com o desenvolvimento deste projeto.

A minha revisora a Doutora Dalila Lemos que me ajudou na revisão do texto e a minha convidada, indicada pelo Professor Bacha (USP), a professora Adriana Estela SanJuan Montebello da Universidade Federal de São Carlos Campos de Araras (UFScar), que prontamente aceitou meu convite para participar da minha banca de defesa. Ambas me ajudando a passar por mais esta etapa de conhecimento com muita disponibilidade e generosidade.

E por fim, mas não menos importante, ao meu colega de trabalho Jorge Siqueira que me lançou nesse desafio e aos colegas da Agência Valparaíso do Banco de Brasília (BRB), onde estou trabalhando atualmente, que seguraram as pontas quando precisei sair mais cedo para assistir as aulas antes da pandemia e ausentar-me para terminar minha dissertação



*"There is no such thing as public opinion.
There is only published opinion."*

Winston Churchill

RESUMO

A presente dissertação analisa os elementos históricos da criação das entidades que compõem o Sistema S, e o papel do Tribunal de Contas da União. Discorre, em especial, quanto ao modelo de Relatório de Gestão divulgado pelo TCU, que estabelece alteração significativa na estrutura básica do relatório de gestão e os impactos para as entidades do Sistema S. Como metodologia, a pesquisa é pautada como descritiva, com a finalidade de retratar as características da investigação e do tipo bibliográfica-documental, empregando o método dedutivo. Após as entrevistas realizadas com alguns deputados e senadores com mandato vigente e, ainda, após o estudo de caso realizado no Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional do Transporte – SENAT, os principais resultados encontrados corroboram com a necessidade de incremento de novas diretrizes para o modelo de relatório de gestão das entidades do sistema S perante o Tribunal de Contas da União, a fim de potencializar os objetivos a que se propõe. Dentre as melhorias incrementais sugeridas ao final da presente dissertação, cabe destacar a necessidade de construção de um novo modelo que identifique e apresente as expectativas da sociedade com relação às ações realizadas pelo sistema S, além de registrar quais iniciativas inéditas foram tomadas num cenário de restrição orçamentária, aprimorando a apresentação dos dados de forma clara, com estatísticas, assim como, avaliação qualitativa do desempenho e, especialmente, criando um resumo analítico, com a síntese da aplicação dos recursos para melhor visualização. Ao fim, ficou demonstrada a pertinência das melhorias incrementais apresentadas na busca de maior transparência e efetividade do Relatório de Gestão, apresentado pelas entidades desse Sistema S, bem como, a necessidade de acompanhamento contínuo do dever-direito de o Poder Legislativo requisitar informações ao TCU, e do dever-direito de o TCU encaminhá-las, mesmo que de ofício.

Palavras-chave: Entidades do Sistema S; Tribunal de Contas da União; Relatório de Gestão; Transparência; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the historical elements of the creation of the entities that make up the S System, and the role of the Federal Court of Auditors. It discusses, in particular, the Management Report model released by the TCU, which establishes a significant change in the basic structure of the management report and the impacts on the entities of the S System. As a methodology, the research is guided as descriptive, with the purpose of to portray the characteristics of research and the bibliographic-documentary type, using the deductive method. After the interviews carried out with some deputies and senators with current mandates and, also, after the case study carried out in the Social Transport Service - SEST and the National Transport Service - SENAT, the main results found corroborate the need to increase new guidelines for the management report model of the S system entities before the Federal Audit Court, in order to enhance the proposed objectives. Among the incremental improvements suggested at the end of this dissertation, it is worth highlighting the need to build a new model that identifies and presents society's expectations regarding the actions carried out by the S system, in addition to registering which unprecedented initiatives were taken in a scenario of restriction budget, improving the presentation of the data in a clear way, with statistics, as well as a qualitative evaluation of the performance and, especially, creating an analytical summary, with the synthesis of the application of the resources for better visualization. In the end, it was demonstrated the relevance of the incremental improvements presented in the search for greater transparency and effectiveness of the Management Report, presented by the entities of this System S, as well as the need for continuous monitoring of the duty-right of the Legislative Power to request information from the TCU, and the duty-right of the TCU to forward them, even if ex officio.

Keywords: S System Entities; Federal Court of Accounts; Management Report; Transparency; Public Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal de 1988
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
IN/TCU	Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OMS	Organização Mundial da Saúde
PL	Projeto de Lei
RFB	Receita Federal do Brasil
RG	Relatório de Gestão
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Absentéismo médio segundo o setor econômico	29
Figura 2 Orientação quanto às etapas de Controle	61
Figura 3 Percepção de entendimento	84
Figura 4 Identificação de cada entidade	85
Figura 5 Relatório de Gestão e a sua obrigatoriedade	86
Figura 6 Utilização do Relatório de Gestão para iniciativas	86
Figura 7 Destinatário dos Relatórios de Gestão	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Tabela de Alíquotas de Contribuições aos Serviços Sociais Autônomos**31**

Quadro 2

Sugestões de melhorias incrementais ao modelo aprovado pelo Tribunal de Contas da União**67**

Quadro 3

A primeira aproximação da relação entre transparência e accountability**92**

Quadro 4

Detalhando a relação entre transparência e accountability**92**

Quadro 5

Proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional**94**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

2. SISTEMA S 22

- 2.1 Contexto Histórico – Criação das Entidades do Sistema S.....22
- 2.2 Estrutura Organizacional 26
- 2.3 Importância da atuação das entidades do sistema S no Brasil..... 29
- 2.4 Forma de Financiamento e Custeio32

3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO35

- 3.1. Histórico 36
- 3.2 Competências..... 38
- 3.4. Posição institucional do TCU perante o Poder Legislativo44

4. O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE FINALÍSTICO 47

- 4.1. O dever de prestar contas das entidades do Sistema S.....48
- 4.2. Binômio da atuação do TCU: Controle finalístico e prestação de contas .
..... 51

5. A PROBLEMÁTICA DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO 61

- 5.1. O propósito dos Relatórios de Gestão..... 62
- 5.2. O modelo instituído e a análise de melhoria sob a ótica do SEST/SENAT
..... 66
- 5.3. O consumo dos dados (ou a falta de) pelo Poder Legislativo: A tabulação
do resultado das entrevistas 83

6. SUGESTÃO DE DIRETRIZES INCREMENTAIS AO RELATÓRIO DE GESTÃO

..... 90

- 6.1. Delimitação da controvérsia 91
- 6.2 O conceito de transparência e a denominada transparência opaca
..... 92

SUMÁRIO

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	103
APÊNDICES	109



1

INTRODUÇÃO

Os Serviços Sociais Autônomos integram o denominado Sistema *S* e são conceituados por Hely Lopes Meirelles (2016, p. 346) como:

Todos aqueles instituídos por lei, como personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônios próprios [...]. Embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.

O termo Sistema *S* define quais são as entidades que compõem os serviços sociais autônomos, assim entendidos como organizações voltadas para qualificação profissional (treinamento), assistência social (em especial, serviços de saúde) a trabalhadores e empresários. Possuem características organizacionais similares, cada uma em sua esfera de atuação (comércio, indústria, transporte, agricultura e cooperativas) e vínculo com as Confederações representantes das categorias econômicas respectivas.

As entidades que integram os serviços sociais autônomos funcionam em colaboração com o Estado. Incontroverso, pois, não integram a administração direta, indireta ou fundacional, exercendo atividades privadas de interesse público e sendo infensas à intervenção estatal no desempenho de suas opções de gestão – exceto no tocante ao controle finalístico (Supremo Tribunal Federal - STF, 03/12/2014, RE 789.874 – Repercussão Geral).

A doutrina administrativista brasileira conceitua o Sistema *S*, a exemplo do que anota Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2004), como entidades que não prestam serviço público delegado pelo Estado, e sim, atividade privada de interesse público, aqui entendido como serviços não exclusivos do Estado. O Poder Público, nesse caso, tem o papel de incentivá-las, mediante subvenção garantida por meio da

instituição compulsória de contribuições parafiscais, e não, de contribuir diretamente.

Por serem classificadas como entes paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que administram recursos advindos por força de lei e por prestarem serviços considerados de interesse público, estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira de 1988 e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/1992, que é o órgão de controle externo do governo federal que atua em auxílio ao Congresso Nacional com a missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, além de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Para o exercício do controle externo ora tratado, é de competência exclusiva do TCU a expedição de instruções e atos normativos que disponham a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos, resultando, precisamente, no objeto da atividade de controle externo que desempenha, a qual é centrada em três pilares: a legalidade, a legitimidade e a economicidade do dispêndio de verbas estatais.

Nesse sentido, o que se pretende com esta dissertação é avaliar a necessidade de estruturação de novas diretrizes incrementais, para o Relatório de Gestão das entidades do Sistema *S* junto ao Tribunal de Contas da União, com a finalidade de agregar valor ao relatório, para torná-lo consumível pelos legisladores e interessados (sociedade em geral). Para tanto, se faz imprescindível distinguir a legislação e os regulamentos relativos ao modelo de elaboração do relatório de gestão expedido pelo TCU, avaliar as informações constantes no modelo de relatório de gestão vigente e sua finalidade e, por último, certificar, junto ao Poder Legislativo, se o relatório de gestão é utilizado para a formulação de iniciativas legislativas.

A pesquisa desenvolvida, pautada como descritiva, terá a natureza de pesquisa aplicada, já que pretende gerar conhecimento prático, orientado à informação como novas diretrizes para o relatório de gestão das entidades do Sistema *S* junto ao TCU (FREITAS, 2013).

Nos estudos dos capítulos sobre a conceituação de Sistema *S* e Tribunal de Contas da União, incluindo a análise quanto à posição institucional do TCU perante o Poder Legislativo, será utilizada a metodologia qualitativa. O procedimento técnico aplicado será a

pesquisa bibliográfica, com a análise de literatura que corrobora com a conceituação de transparência para o exercício do que é chamado de *accountability* (que, em tradução livre, pode significar controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas), ainda que finalístico.

Nos capítulos que analisam o modelo de relatório de gestão instituído e as sugestões de melhorias incrementais, foi realizado um exame qualitativo de estudo de caso no Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SEST/SENAT, utilizando-se de arquivos privados e não confidenciais das entidades. Com esse método, busca-se garantir a fidedignidade da pesquisa e a aplicação do modelo eventualmente proposto, para testagem.

O alcance do objetivo geral da presente dissertação, constante no capítulo que aborda a economia comportamental, será atingido após as conclusões obtidas na aplicação do questionário para entrevista semiestruturada junto a parlamentares, a fim de valorar quais e como os dados relativos às entidades do Sistema S, precisam estar dispostos no relatório de gestão.

Vale ressaltar que, durante os primeiros momentos da pesquisa, quando as entrevistas com os parlamentares eram primordiais, foram constatadas dificuldades para acessar tais parlamentares, dada a pandemia causada pelo COVID-19,¹ além da demora usual para agendamento de entrevista, considerando as peculiaridades da amostra escolhida. Para solucionar tal dificuldade, aquela que se refere a um baixo número de respondentes – em que pese as inúmeras prorrogações de prazo e utilização de respostas recebidas como uma amostra válida, lançou-se mão da técnica de amostragem denominada bola de neve.

Segundo Bernard (2005), essa técnica é um método de amostragem de rede útil para se estudar populações difíceis de serem

¹ Segundo o Ministério da Saúde, a Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em dez/2021

acessadas ou estudadas (*hard-to-find or hard-to-study populations*). Essas dificuldades são encontradas nos mais variados tipos de população, mas, em especial, nestes três tipos: aquelas que contêm poucos membros e que estão espalhadas por uma grande área; aqueles estigmatizados e reclusos; e os membros de um grupo de elite que não se preocupa com a necessidade de dados do pesquisador.

A abordagem analítica, cuja técnica de amostragem é denominada de amostra em *snowball*, terá por finalidade demonstrar os pontos de convergência e divergência com a tese defendida, de que o modelo de relatório de gestão vigente não se adequa às necessidades e aos fins a que se propõe.

Segundo Juliana Vinuto (2014), o tipo de amostragem nomeado como bola de neve é uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência. Ou seja, a partir desse tipo específico de amostragem, não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa, mas torna-se útil para estudar determinados grupos difíceis de serem acessados.

De forma simplificada, a amostra do tipo bola de neve destaca-se em pesquisas que optam por amostras não probabilísticas em estudos de natureza qualitativa. As pesquisas qualitativas, segundo Dyniewicz (2009), são baseadas na premissa de que o conhecimento sobre as pessoas só é possível pela descrição das experiências humanas, tais como elas são vividas e definidas pelos seus próprios atores.

Malhotra (2011) defende que a pesquisa qualitativa é adequada também para situações de incerteza, quando os resultados conclusivos diferem das expectativas no momento do planejamento da pesquisa, pois é capaz de fornecer clareza ao aspecto a ser pesquisado. Assim, a técnica de bola de neve se mostra apropriada para pesquisas dessa natureza.

A escolha do tema em questão é justificada pela complexidade dos atos normativos balizadores dos relatórios de gestão apresentados pelas entidades que compõem o Sistema S que impedem a atuação do controle social, além do desconhecimento por parte dos legisladores e da sociedade em geral quanto às funções desempenhadas por essas entidades e que podem culminar em benefícios obtidos a curto e médio prazos.

A pesquisa pretende ponderar quanto à necessidade de modernização dos instrumentos de controle, a fim de incorporar os avanços tecnológicos na área de gestão e transparência pública, e ainda, sob a óptica da governança corporativa.

Diante do monopólio do controle democrático sobre o dispêndio das verbas paraestatais, esse não pode validamente dar oportunidade a cenário de absoluta inexistência de regramento normativo para fins de exercício da atividade de controle externo. O que se pretende é, por meio de melhorias incrementais, tornar o relatório de gestão uma ferramenta poderosa de fortalecimento das entidades do Sistema *S* e da sociedade em geral. Reforçar a transparência é fundamental para a promoção do acesso à informação e à participação da sociedade civil (VIANA, 2014).

Logo, é inequívoco que o tema apresenta relevância em meio ao atual cenário de crise econômica, em que é preciso envidar esforços para construir (e manter) políticas públicas, em especial, aquelas direcionadas à empregabilidade. O conhecimento da atuação das entidades do Sistema *S* e a sinergia com as entidades federais, nesse sentido, é um poderoso aliado.

E é nesse ponto que a presente dissertação pretende se debruçar: no dever-direito de o Poder Legislativo requisitar informações ao TCU, e no dever-direito do referido Tribunal encaminhá-las, mesmo que de ofício.



?

2

SISTEMA S

2.1 Contexto Histórico – Criação das Entidades do Sistema S

As complexas demandas dos Estados contemporâneos, pautados por um constitucionalismo cioso da afirmação de liberdades públicas (individuais e coletivas) ensejou transformações na Administração Pública, com a finalidade de garantir, de um lado, estabilidade financeira para o erário e, de outro, eficiência na atuação do Poder Público, voltada à satisfação dos fins constitucionais do Estado.

Nesse sentido, observa Moura (2010, p. 68):

O eixo central da atuação administrativa, concentrado na racionalidade procedimental e exteriorizado na observância à legalidade estrita e na criação de processos de controle prévios, desloca-se para o vetor desempenho, de forma a imprimir qualidade nos gastos públicos com a avaliação constante dos custos, resultados e satisfação dos usuários [...]. Isso envolveu a redefinição dos papéis dos atores sociais e estatais na gestão do interesse público, através da dissociação do espaço público da esfera estatal e a coordenação de suas respectivas atuações, voltando a sociedade à atividade de promoção dos bens e interesses almejados e o Estado à função *de mediador do serviço, da competitividade e dos conflitos*.

Reconhece Moreira Neto (1997, p. 80-81) que o Direito Público, na contemporaneidade, tem refletido mutações em suas tendências que culminam na maior participação da iniciativa privada em áreas peculiares à atuação do Estado, em nítido contraponto à expansão da ação direta do Poder Público, no âmbito econômico-social, mormente a partir da década de 1980. Em suas palavras:

Essa revalorização da legitimidade e da iniciativa privada vem devolvendo à sociedade uma posição ativa e construtiva em face ao Estado, notadamente pelo desenvolvimento de miríades de entidades intermediárias, fenômeno bem característico deste fim de século, que multiplica e descentraliza os polos de poder, renunciando o crescimento de uma policracia.

Assim é que, sob o influxo da doutrina dos corpos intermédios, a paraestatalidade se renova e se adapta ao contexto positivo e doutrinário atual, valorizando-lhe a autonomia face ao Estado, para prosseguir suas finalidades específicas sem '*as vedações, as limitações, os vínculos derivados do ordenamento positivo*' e '*de dar-se o próprio ordenamento, a própria organização, e de agir, assim, de acordo com a finalidade perseguida, com independência das ingerências e interferências dos poderes estatais, isso é, autonomamente.*' [...].

Todas essas tendências: a maior consciência da legitimidade, o primado da iniciativa privada e o desenvolvimento dos corpos intermédios, levam a um repensar das atividades estatais que vêm produzindo um extraordinário movimento de valorização da consensualidade em muitas relações, em que só se admitia a imperatividade, até mesmo por falta de alternativas. [...].

Proliferam, por isso, no novo quadro da Administração Pública contemporânea, os institutos consensuais, como as concessões, as permissões, as autorizações, os convênios, os acordos de programas e outros, em que o Estado tem encontrado maior eficiência finalística, valendo-se de entidades privadas.²

Com efeito, a hipertrofia do Estado prestacional tornou pouco funcionais as suas estruturas. Foi necessário descentralizar a forma da atuação do Poder Público, o que repercutiu, inclusive, sob a tradicional definição de serviço público como atividade exclusivamente desempenhada pelo Estado.

É o que bem pontua Luis Martín Rebollo (2003, p. 112)³, *in verbis*:

² No mesmo sentido, a doutrina de Caio Tácito: "Tivemos, em nossa história administrativa, momentos sucessivos de descentralização, caracterizados pela criação de entes personalizados da administração indireta, dotados, ao menos na letra da lei, de autonomia relativa: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas. O atual programa de reforma administrativa se reveste, porém, em sua concepção, de uma nova tônica. A descentralização de poderes administrativos se faz acompanhar de um mecanismo específico de planejamento e, especialmente, de controle de resultados efetivos.". In: TÁCITO, Caio. Transformações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, n. 214, 1998, p. 32-33, outubro/dezembro.

³ "Mas a ideia final do serviço público como DUGUIT queria, permanece. A finalidade subsiste, ainda que se alterem os nomes, a natureza ou o regime jurídico. Além disso, o antigo conceito de serviço público recupera alguns de seus perfis originais para justificar e melhor visualizar a exceção ao Direito Privado por haver finalidades distintas. Se há intervenção pública regulando ou, eventualmente, providenciando, é porque há fins que vão além do individual, fins de serviço público, atividades de

Pero la idea última del servicio público como quería DUGUIT permanece. La finalidad subsiste, aunque cambien los nombres, la naturaleza o el régimen jurídico. Es más, el viejo concepto de servicio público recupera algunos de sus perfiles originarios para justificar y visualizar mejor la excepción al Derecho Privado es porque hay finalidades diferentes. Si hay intervención pública regulando o, eventualmente, prestando, es porque hay finalidades que superan lo individual, finalidades de servicio público, actividades de interés general. Se trata, por tanto, de percibir el criterio finalista ínsito en la expresión tradicional que, más allá de las formas y de la titularidad, quiere lograr objetivos reales.

Como visto, sobre a evolução da noção de serviços públicos, em muitos casos, o Estado entendeu não possuir organização adequada para prestá-los, razão pela qual incumbiu particulares de geri-los. Eis o que ocorre com a criação das denominadas entidades do Sistema S.

Esses conceitos realçam os elementos do Sistema S, a começar da sua roupagem privada, mas cuja vocação é de fomento social de ações de interesse público destinadas ao aperfeiçoamento da mão de obra.

Os primeiros serviços sociais autônomos surgiram na década de 1940, a partir do processo de industrialização e desenvolvimento do comércio e em decorrência das corporações profissionais, autorizadas pelo Poder Público, que marcaram o Estado Novo. Eram formas de entidades civis sem fins lucrativos com atuação nas áreas da formação e aperfeiçoamento profissional e de melhoria do bem-estar social dos trabalhadores das categorias por eles representadas, nas palavras de Carvalho Filho (2014, p. 541).

O art. 138, da Constituição Federal de 1937, já havia autorizado a criação desses entes privados de colaboração,⁴ dando início ao processo de *privatização de funções públicas* no País, e o art. 21, § 2º, I, da

interesse geral. Trata-se, portanto, de perceber o critério finalista inerente à expressão tradicional que, para além das formas e da apropriação, quer atingir objetivos reais.”- Tradução nossa.

⁴ “Art. 138. A associação profissional ou syndical é livre. Sómente, porém, o syndicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionaes, estipular contractos collectivos de trabalho obrigatorios para todos os seus associados, impôr-lhes contribuições e exercer em relação a elles funcções dellegadas de poder público.”

Constituição de 1969, de seu turno, já havia autorizado a União a instituir contribuições no interesse de categorias profissionais,

Art. 21. [...]

§ 2º A União pode instituir:

I - Contribuições, observada a faculdade prevista no item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico ou o interesse de categorias profissionais e para atender diretamente a parte da União no custeio dos encargos da previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 8, de 1977).

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016), os serviços sociais autônomos possuem “[...] *estruturas e organização especiais genuinamente brasileiras*”. São instituídos por lei, possuem personalidade de Direito Privado e ministram assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais ou peculiaridades, ao desempenho de suas incumbências estatutária.

Essa feição de colaboração⁵ foi bem percebida pelo STF, como se infere do voto do Ministro Teori Zavaski, ao julgar, em 19/11/2014, o Recurso Extraordinário n. 789.874-DF: *“Essas entidades dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo, atuam em regime de colaboração com o poder público, possuem patrimônio e receitas próprias e têm prerrogativa de autogestão de seus recursos, inclusive na elaboração de orçamentos.”*

Para José dos Santos Carvalho Filho (2004, p. 536-539):

[...] são pessoas jurídicas de direito privado, embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais. Apesar de serem entidades que cooperem com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas.

⁵ Nas palavras de Celso Antônio de Mello (2013, p. 163): “Caracterizam-se pelo fato de que o poder público enfaticamente os assume como colaboradores emprestando-lhes o significado amparo de colocar o seu serviço o poder de império de que dispõe ao instituir tributo em favor deles, por terem o serviço social autônomo uma peculiar singularidade entre os sujeitos alheios à Administração indireta que concorrem para objetivos sociais de interesse público.”.

A criação, portanto, foi atribuída por lei às confederações nacionais de cada categoria profissional ou econômica. Segundo Linhares (2014), o Serviço Social Autônomo é formado, principalmente, por organizações ligadas ao comércio (SESC, SENAC) e à indústria (SENAI, SESI), criadas na década de 1940 para atendimento aos trabalhadores desses dois ramos trabalhistas. Após a promulgação da Constituição de 1988, foram criadas instituições: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Social de Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCoop).

Outras entidades instituídas nos últimos 10 anos também se constituíram na estrutura do Sistema S, quais sejam a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Entretanto tais entidades são consideradas atípicas, uma vez que não possuem estrutura federativa nem são ligadas a entidades sindicais das categorias econômicas.

2.2 Estrutura Organizacional

Tendo sido criadas em momentos históricos diferentes, são entidades diferentes entre si (mesmo que haja algumas semelhanças entre entidades de um mesmo sistema), em especial no que se refere a sua estrutura, tornando difícil qualquer forma de generalização. Cada uma delas possui regramentos próprios e atuam de forma independente, como se pode ver a seguir:

Possuem órgãos com diferentes formas de atuação: os normativos, os executivos e, às vezes, os fiscalizatórios. Os órgãos normativos são geralmente o conselho nacional, órgão deliberativo máximo com abrangência nacional, e os conselhos regionais, com atuação limitada aos estados ou ao Distrito Federal, conforme o caso, logo, os órgãos normativos refletem a estrutura federativa das entidades, com um conselho nacional com jurisdição em todo o país, e conselhos regionais, com jurisdição em cada uma das 27 unidades da federação. Logo, os órgãos normativos refletem a estrutura federativa das entidades, com um conselho nacional com jurisdição em todo o

país, e conselhos regionais, com jurisdição em cada uma das 27 unidades da federação.

O órgão de administração superior dessas entidades, normalmente, o conselho nacional, é realizado pelo presidente da confederação respectiva (Confederação Nacional da Indústria - CNI, Confederação Nacional do Comércio - CNC, Confederação Nacional do Transporte - CNT ou Confederação Nacional da Agricultura - CNA, conforme explicitado acima), podendo ter integrantes dos conselhos regionais e/ou de órgãos públicos. Esse conselho estabelece as diretrizes das administrações nacional e regionais em relação às atividades exercidas, elabora o orçamento, homologa as contas da entidade, autoriza convênios e acordos com órgãos internacionais de assistência técnica e estabelece as políticas de atuação das entidades.

Os conselhos regionais são órgãos de orientação, supervisão e controle; aprovam os planos anuais e respectivos orçamentos; recebem, examinam e aprovam as prestações de contas e relatórios de atividades; decidem sobre os quadros de pessoal e articulam-se com os poderes públicos sobre questões relacionadas às suas áreas de atuação. Os órgãos executivos (departamentos regionais) estão distribuídos por todo o território nacional, com unidades autônomas no Distrito Federal e em cada um dos estados.

Já os órgãos fiscalizatórios não estão presentes em todas as entidades. SENAI e SESI não possuem conselhos de fiscalização em sua estrutura. SESC, SENAC, SEBRAE e SENAR possuem um conselho de fiscalização em nível nacional, atuando como órgão de deliberação coletiva de fiscalização orçamentária, contábil e financeira, responsável pelo exame das contas do departamento nacional e de todas as unidades regionais. Ressalte-se que o SENAR e o SEBRAE contam, ainda, com conselhos fiscais regionais, com atuação restrita à regional respectiva. SEST e SENAT possuem em sua estrutura organizacional uma Auditoria Interna Permanente e uma Coordenação de Auditoria das Unidades Operacionais e *Compliance*, conforme seus Estatutos Sociais.

Como órgãos executivos, a maioria das entidades possui uma entidade nacional (EN) e entidades regionais (ERs). A entidade nacional – chamada de departamento nacional no SESC, SENAC, SENAI e SESI, administração central no SENAR, unidade nacional no SESCOop, departamento executivo no SEST e SENAT ou SEBRAE Nacional no

SEBRAE – é responsável pela coordenação das políticas e diretrizes nacionais de cada sistema, pela realização de estudos e pesquisas, pelo suporte às entidades regionais na execução de suas atividades, entre outras atribuições.

As entidades regionais (ERs) são responsáveis pelas atividades finalísticas das entidades, ou seja, ações de aprendizagem, de lazer, cultura e saúde. Para alguns, são dotadas de certa autonomia para aplicar e elaborar ações, desenvolver e colocar em prática projetos de sua área de atuação.

Seguindo essa estrutura, o SESI, o SESC, o SENAC, o SESCOop, o SEBRAE e o SENAR possuem, cada um, 27 entidades regionais e uma nacional. Já o SENAI, além desses 28, possui uma regional a mais, o Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil (Cetiqt), com sede no Rio de Janeiro. Já o SEST e SENAT possuem 159 unidades regionais ativas. Nesse último, as unidades regionais são filiais e não possuem independência técnica ou administrativa. A ABDI e a Apex-Brasil só possuem uma unidade cada.

Nessa perspectiva, podem ser classificadas em dois grupos: aquelas que tratam de assistência social ou formação profissional e aqueles que tratam de política pública. Conforme se depreende das páginas de transparência de cada entidade⁶, o primeiro grupo tem seus diretores/gestores designados por intermédio de seus colegiados internos, como regra. Já no segundo, a nomeação é um ato do Presidente da República e mais se parecem com Agências Reguladoras ou Agências Executivas (SEBRAE, por exemplo). Nesses, o Poder Executivo tem maioria no Conselho Deliberativo que é responsável também pela aprovação orçamentária.

Como já mencionado, essas organizações atuam como elementos de formação profissional e promoção social do trabalhador de seu respectivo segmento econômico e cada órgão possui metodologia de atuação própria e finalidades específicas (LINHARES, 2014).

6 Disponível em: <https://www.sestsenat.org.br/transparencia>; <https://www.portaldaindustria.com.br/sesi/canais/transparencia/>; <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/>; <https://transparencia.senac.br/#/home>; <http://transparencia.dn.sesc.com.br/inicio>; <http://app3.cna.org.br/transparencia/>; <https://www.somoscooperativismo.coop.br/transparencia-sescoop>. Acesso em 27/06/2022

Logo, imprescindível não tratar da sua importância para a sociedade.

2.3 Importância da atuação das entidades do sistema S no Brasil

O Banco Mundial criou um índice para medir o capital humano dos países que inclui: mortalidade infantil, mortalidade na idade adulta, cuidados gerais com a saúde, quantidade e qualidade da educação. Esse índice varia entre 0 e 1, sendo 1 o padrão mais alto de capital humano. Entre as 157 nações analisadas, o país que possui mais capital humano é Cingapura, seguido por Coreia do Sul, Japão, Hong Kong, Finlândia e Irlanda. O Brasil ocupa a 81.^a posição, estando abaixo de Peru, Colômbia, Uruguai, Equador, México, Argentina, Costa Rica e Chile, para citar apenas os da América Latina.⁷

Esse mesmo estudo acentua que não basta ter mais escolas e mais matrículas, porque uma coisa é ensinar, outra é aprender. E isso depende da boa qualidade da educação.

Nesse contexto, corresponder-se-ia o trabalho prestado por entidades do Sistema S. Cada setor econômico se organizou de tal modo que, hoje, seus trabalhadores são preparados, sejam na educação básica ou na qualificação profissional pelas entidades representativas de cada segmento. Os trabalhadores da indústria são qualificados pelo SENAI, os trabalhadores do comércio ou de prestação de serviço são qualificados pelo SENAC, os trabalhadores de empresas transportadoras são qualificados pelo SENAT e assim sucessivamente.

Por trás de cada categoria econômica estão as entidades representativas (CNI, CNC, CNA, dentre outras). No caso do SEBRAE-APEX-ABDI não existe uma categoria econômica, pelo contrário, as ações do SEBRAE se dirigem diretamente a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que não são contribuintes de terceiros.

Vale decotar que a APEX – Agência de Promoção de Exportações do Brasil e a ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – foram criadas na mesma sistemática do SEBRAE, ou seja, entidades criadas não relacionadas a nenhuma entidade confederativa de categoria econômica. Entretanto ambas são fundamentais para o

⁷ *World Development Report*, Washington: World Bank, 2019, p. 62.

desenvolvimento das categorias econômicas do país e, conseqüentemente, do capital humano.

O recente estudo da *Mckinsey Global Institute* dispôs que, até 2030, 800 milhões de pessoas em todo o mundo ficarão desempregadas. Essas pessoas deverão encontrar novos empregos, mas 375 milhões de pessoas – 14% da força de trabalho do mundo – poderão ter que encontrar novas profissões para voltarem ao mercado de trabalho, em virtude da automação no país.⁸ Na pesquisa, chama-se a atenção que, no país, há um baixo preparo por parte da força de trabalho em ocupar vagas que podem vir a ser geradas pela economia digital. Ou seja, é fundamental o papel desempenhado pelas entidades do sistema *S* na requalificação profissional.

Segundo preleciona o professor José Pastore:

entidades 'do Sistema *S* se dedicam à proteção materno-infantil, à saúde do adulto, à prevenção de acidentes do trabalho, à criança na pré-escola, ao ensino fundamental e médio, à qualificação profissional em vários níveis e à difusão de valores da ética do trabalho por meio de exemplos e atividades culturais e esportivas, ou seja, atuam na melhoria do capital humano do Brasil.'⁹

Nesse contexto, além da oferta de cursos e serviços online para a população, as entidades do Sistema *S* atuam para reforçar o suporte à saúde. O objetivo, genericamente, é reduzir o absenteísmo por causas de saúde e o presenteísmo.¹⁰

A Organização Mundial da Saúde – OMS refere quatro áreas nas quais as ações voltadas para um meio de trabalho saudável podem ser adotadas: ambiente físico; ambiente psicossocial; recursos para a saúde pessoal (serviços, informações) e envolvimento da empresa na comunidade (SESI, 2010).

8 MCKINSEY. The Future of work after Covid-19. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19/pt-BR>. Acesso em 12/10/2021.

9 <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/jose-pastore/professor-jose-pastore-destaca-importancia-do-sistema-s-para-melhoria-do-capital-humano-no-brasil/>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

10 Este fenômeno se caracteriza pela presença do empregado ao trabalho, sem que esse produza na plenitude de sua capacidade. Ocorre por problemas de saúde, organizacionais ou pessoais não ligados à saúde (HEMP, 2004; JOHNS, 2010; UMANN, 2011).

Em estudo clássico sobre o tema, Mesa e Kaempffer (2004) analisaram uma série de dados referentes a trinta anos de absenteísmo no Chile, constatando – como se vê na Tabela 4 extraída do material divulgado pelo SESI, em 2012 – uma duração média de 12,9 dias de afastamento para cada licença tirada ou concedida (taxa de severidade) na área da indústria. O índice de absenteísmo usualmente considerado como aceitável é de 2,0, mas nesse caso, variou entre 3,0 na indústria até 5,9 em empresas da área hospitalar.

Dentre os motivos mais frequentes que justificam absenteísmo e presenteísmo, de acordo com Hilton (2008, 2010), estão o afastamento por motivo de saúde, a falta de vontade de vir ao trabalho, a falta de disposição, a dificuldade para se concentrar, as dores/desconforto na realização de tarefas, afora os fatores ligados ao processo e ao ambiente de trabalho.

Figura 1 - Absenteísmo médio segundo o setor econômico

Indicador	Setor econômico			
	Hospitalar	Mineração	Indústria de transformação	Ensino universitário
Nº de trabalhadores	6.825	7.577	849	1.981
Nº de licenças	9.190	10.438	470	1.481
Dias perdidos de trabalho	97.422	91.647	6.070	12.234
Taxa de incapacidade*	14,3	12,0	7,1	6,2
Taxa de severidade*	10,6	8,7	12,9	8,2
Índice de absenteísmo*	5,9	5,0	3,0	2,6

Taxa de incapacidade = Dias de licença / População laboral; Taxa de severidade = Dias de licença / nº de licenças; Índice de absenteísmo = (Dias de licença x 100) / (População laboral x Dias úteis de trabalho no período). Fonte: MESA; KAEMPFFER, 2004.

Fonte: SESI e o desenvolvimento sustentável (2019)¹¹

Indiscutível, portanto, que, ao desenvolverem ações, especialmente nas áreas de saúde, lazer e responsabilidade social, as entidades do Sistema S, em seus respectivos setores, contribuem para a prevenção ou para a redução da prevalência do absenteísmo e do presenteísmo. Nesse mesmo sentido, ao desenvolverem programas voltados à requalificação profissional, são indutoras do crescimento do capital humano, conseqüentemente do País, tudo isso custeado pelas

¹¹ Disponível em: <https://silo.tips/download/sesi-e-o-desenvolvimento-sustentavel-4>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

contribuições compulsórias pagas pelo setor produtivo e apresentadas no próximo subtítulo.

2.4 Forma de Financiamento e Custeio

Em muitos casos, o Estado brasileiro entendeu não possuir organização adequada para prestar os serviços que tradicionalmente lhes competiam. Eis porque incumbiu particulares de geri-los. Assim acontece, majoritariamente, por meio de contratos de concessão e permissão. Não deve ser olvidada, no entanto, a constituição de pessoas jurídicas de direito privado, muitas vezes, a partir de autorizações legislativas, às quais findou atribuído o exercício de funções públicas, com ou sem contrato.¹²

Para tanto, valendo-se de sua competência exclusiva, a União instituiu as denominadas contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, nos termos do artigo 149, da CF/88, sendo as contribuições devidas às entidades do Sistema S aqui enquadradas. Tais contribuições parafiscais não se confundem com as antigas contribuições sindicais devidas pelos empregados e empregadores.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 240 e no art. 62 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a legitimação e a criação de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020).

As empresas, portanto, pagam contribuições às instituições do Sistema S, decorrentes de legislação própria, nos termos do elucidado na Tabela de Alíquotas de Contribuições aos Serviços Sociais Autônomos abaixo:

¹² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 53-54.

Quadro 1 – Tabela de Alíquotas de Contribuições aos Serviços Sociais Autônomos.

Instituição	Lei de Criação	Alíquota
SENAI	Decreto Lei n. 4.048/1942	1,0%
SESI	Decreto-Lei n. 9.403/1946	1,5%
SENAC	Decreto-Lei n. 8.621/1946	1,0%
SESC	Decreto-Lei n. 9.853/1946	1,5%
SEBRAE	Lei n. 8.029/1990	variável no intervalo de 0,3% a 0,6%
SENAR	Lei n. 8315/1991	variável no intervalo de 0,2% a 2,5%
SEST	Lei n. 8.706/1993	1,5%
SENAT	Lei n. 8.706/1993	1,0%
SESCOOP	MP 2.168-40/2001 Lei n.. 5.764/1971	2,5%

Fonte: Adaptado de SENAI (2022), SESI (2022), SENAC (2022), SESC (2022), SEBRAE (2022), SENAR (2022), SEST (2022), SENAT (2022), SESCOOP (2022).

O fato gerador dessas contribuições é o exercício de atividade remunerada pelos trabalhadores e as alíquotas acima variam em função do tipo do contribuinte, definidos pelo seu enquadramento no código Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

São vinculadas às entidades sindicais de grau superior, conforme já mencionado – Confederação – e desempenham atividades de natureza pública, tendo privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito privado. Enquanto a entidade sindical congrega as entidades patronais, cujas empresas contribuintes fazem parte, as entidades do Sistema *S* atuam no interesse das categorias profissionais que representam.

Sendo beneficiárias das contribuições parafiscais, possuem como dever a sua correta destinação e aplicação para o financiamento das atividades que visem à qualificação profissional e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde, esporte, cultura e lazer), nos termos do que preleciona o art. 240 da Constituição Federal de 1988.

Para além disso, regem a gestão do Sistema *S* os seguintes princípios (CAVALCANTI, 2015):

- i) Princípio da legalidade: observância da própria Constituição, da legislação específica aplicável ao Sistema *S* e dos próprios normativos internos dessas entidades.
- ii) Princípio da eficiência: o objetivo deve sempre ser maximizar os resultados auferidos com os recursos disponíveis, evitando-se desperdícios e despesas antieconômicas.
- iii) Princípio da impessoalidade: buscar sempre o interesse público sem favorecimentos ou distinções, tendo como norte os objetivos sociais de cada entidade do Sistema *S*.
- iv) Princípio da igualdade: procurar dar tratamento isonômico para aqueles que buscam o Sistema *S*, seja na condição de beneficiários, seja na condição de terceiros contratados.

Nos últimos 6 anos, o Sistema *S* tem crescido de importância no cenário nacional, tanto no que concerne à sua atuação, mas também, no que refere ao volume de recursos administrados. Os recursos gerenciados pelas entidades somam R\$ 34,88 bilhões, conforme os orçamentos aprovados para o exercício de 2015, dos quais R\$ 22,00 bilhões (63,06%) são recursos parafiscais (advindos de contribuições compulsórias). Para o exercício de 2016, o orçamento aprovado previa receitas totais de R\$ 32,24 bilhões, sendo R\$ 21,19 bilhões (67,73%) de tributos (TCU, TC 011.750/2017-0, segundo dados do levantamento de auditoria sobre o sistema *S* – exercícios de 2015 e 2016).



3

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



3.1. Histórico

Com a missão de proceder ao “*exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República*”, o Tribunal de Contas foi criado pelo Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado pelo chefe do Governo Provisório, marechal Manuel Deodoro da Fonseca.¹³

A iniciativa coube a Rui Barbosa, àquele tempo ministro da Fazenda. Tinha razão, quando vaticinou, ao propor a criação do Tribunal de Contas:

O Tribunal de Contas será apenas a tarefa política da missão de um governo que proclamou a República, propôs ao País uma Constituição livre para firmar as instituições democráticas em bases sólidas – o Tribunal de Contas é o ente (futuramente constitucional) integrante das instituições democráticas que garantem que as mesmas instituições democráticas se firmem em bases sólidas.¹⁴

Em sua exposição de motivos, ele descreveu também como via o Tribunal de Contas:

[...] um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional [...]. Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças.¹⁵

¹³ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 17^a. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 318.

¹⁴ BARBOSA, Ruy. (1849-1923). Exposição de Motivos ao Decreto n. 966-A, de 07/11/1890.

¹⁵ Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Número 82, outubro/1999.

A Constituição de 1891 institucionalizou em definitivo o TCU, nos termos do seu artigo 89. Entretanto somente na Constituição de 1934 é que se ampliou a competência do Tribunal de Contas, incluindo, dentre suas atribuições, o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, o acompanhamento da execução do orçamento e o registro dos contratos de interesse da receita ou da despesa, que só assim seriam considerados perfeitos ou acabados.

O TCU, de maneira geral, se adaptou sem grandes modificações internas a um sistema político caracterizado por grandes transformações, à exemplo da passagem do Estado liberal para o Estado desenvolvimentista, a partir dos anos 1930, e o abandono desse modelo, desde os anos 1980. Ele sobrevive igualmente com poucas alterações, às seis transições políticas entre sistemas autoritários e regimes democráticos (SPECK, 2000, p. 40), em que pese o esvaziamento sofrido decorrente do regime militar de 1964, que limitou, como é sabido, o exercício pleno das atribuições dos demais poderes e órgãos independentes.

A Constituição de 1967 introduziu sensíveis modificações à competência do Tribunal de Contas. De acordo com a nova Carta Constitucional, a fiscalização financeira e orçamentária da União passou a ser exercida pelo Congresso Nacional e por um sistema de controle interno do Poder Executivo, o Tribunal de Contas, responsável pela “[...] *apreciação das contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores público [...]*”, bem como, o julgamento da “[...] *legalidade das concessões de aposentadoria, reformas e pensões*”.

Na lição de Luciano Brandão Alves de Souza (2006), o regime anterior à Constituição de 1967 já não mais possibilitava o efetivo acompanhamento da gestão financeira e orçamentária da administração pública. A hipertrofia das funções do Estado e o crescente número de entidades com personalidade jurídica própria foram os balizadores para novas proposições. Era preciso garantir ao TCU instrumentos que lhe permitissem eficiência no exercício de suas atribuições.

Em 1975, por força da Lei nº. 6.223, de 14 de julho de 1975, foram atribuídas ao TCU a fiscalização orçamentária das entidades de Administração Indireta, as empresas públicas e as fundações, cujas

contas eram, até então, examinadas pelo Poder Executivo. O tribunal foi mantido como órgão auxiliar do Congresso no controle da administração financeira e orçamentária da União.

Finalmente, na CF/88, as competências e prerrogativas do TCU foram ampliadas: julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta – ministérios e órgãos correlatos – e da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União).

Apesar dessa relativa continuidade institucional, volta a ser fortalecido o papel político do TCU com a Constituição de 1988, quando mantém uma das mais relevantes atribuições do Tribunal: oferecer parecer prévio às contas anuais do presidente da República para posterior julgamento pelo Congresso Nacional, além da obrigatoriedade de apreciação não só da legalidade e da legitimidade dos atos dos responsáveis, como também, a aplicação dos recursos, na observância dos princípios da economicidade, eficiência e eficácia.

3.2 Competências

Em 1992, com promulgação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União,¹⁶ o TCU confirma a sua designação como órgão de controle externo do governo federal para atuar em auxílio ao Congresso Nacional com a missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Conforme disponível em seu sítio eletrônico,¹⁷ o TCU tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável, sendo também responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à

¹⁶ Lei N. 8.443, de 16 de julho de 1992, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

¹⁷ TCU. Legalidade legitimidade e economicidade. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu#:~:text=Para%20isso%2C%20tem%20como%20meta,%C3%A0%20legalidade%2C%20legitimidade%20e%20economicidade>. Acesso 12/12/2021.

legalidade, legitimidade e economicidade. Assim, o TCU – Tribunal de Contas da União – é um órgão de controle externo e suas funções foram estabelecidas na Constituição Federal de 1988/CF (Título IV – Da Organização dos Poderes; Capítulo I – Do Poder Legislativo; Seção IX – Da Fiscalização Contábil, financeira e Orçamentária), artigo 70, parágrafo único, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Segundo o que estabelece, em seu artigo 71 da CF/88, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, a quem cabe julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, assim como, as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que ocasionar perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Com efeito, no Estado Democrático de Direito brasileiro, as funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União não se estendem unicamente ao julgamento das contas do Presidente da República. É o que se infere a partir do parágrafo único do art. 70, da CF/88 que, a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, impôs dever de prestação de contas a *“qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”*

O mencionado alargamento das competências desse importante órgão de controle externo, inclusive para fiscalizar entes não-estatais, organizados sob a forma de direito privado, tem por meta objetiva garantir a prevalência dos valores do Estado Democrático de Direito brasileiro e, especialmente, o alcance de seus fins constitucionais (SPECK, 2000, p. 29). Esse contrasta a longa tradição das chamadas instituições superiores de controle – a maioria criada ainda nos séculos

XVIII e XIX na Europa – com uma grande ausência de debate sobre as funções por elas desempenhadas nos sistemas políticos contemporâneos.

Ou seja, por mais relevante que se afigure a mencionada atividade de controle externo desempenhada pelo Tribunal de Contas da União, essa não se revela irrestrita e não constitui um fim em si mesma.

Deveras, mesmo o orçamento de um ente organizado sob forma de Direito Privado constitui meio de transparência da aplicação do Direito Positivo (leis e atos administrativos que decidiram sobre a realização das despesas e receitas) e dos planos de ação de sua direção que, diante da escassez de recursos, necessita operar escolhas de prioridades e de preferências na aplicação desses, com vistas à realização otimizada da parcela do interesse público que lhes foi juridicamente confiada, sempre em conformidade com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de regência na Constituição, para continuidade e preservação do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Segundo o próprio TCU, sua função é controlar e fiscalizar as atividades de pessoas ou órgãos, para que essas atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Controlar é prevenir, orientar, avaliar, recomendar melhorias. Controlar é agir preventivamente, e não, somente punir.

As competências constitucionais e privativas do TCU estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Entre elas, destacam-se as que permitem ao TCU:

- i) emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República;
- ii) julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos;
- iii) apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal;
- iv) fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional;
- v) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- vi) apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato

sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos federais;

vii) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e prefeituras.

Depreende-se, portanto, que pode o Tribunal, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, realizar inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nas unidades dos três poderes da República, sem quaisquer ressalvas. É sua atribuição ainda fiscalizar a aplicação das subvenções oficiais e renúncia de receitas governamentais e aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios.¹⁸

Incumbe também ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Na hipótese de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, cabe ao TCU determinar prazo para que o responsável adote providências corretivas; sustar a execução do ato impugnado, exceto quanto a contrato, cuja competência é do Congresso Nacional; representar ao Poder competente sobre os abusos ou irregularidades verificadas, e ainda, conforme o caso e a gravidade da transgressão, cominar sanções previstas em lei.¹⁹

3.3. Abrangência dos Controles

No que concerne ao sujeito passivo da aludida relação jurídica de controle, relembre-se que, desde a Emenda Constitucional n. 19/1998, restou ampliado o rol das hipóteses de fiscalização, nos termos do

18 Regimento Interno do TCU, disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/regimentoTCU.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

19 Regimento Interno do TCU, disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/regimentoTCU.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

parágrafo único do art. 70 da CF, a compreender todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que:

- i)(i) utilize dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda;
- ii)(ii) arrecade dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda;
- iii)(iii) guarde dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda;
- iv)(iv) gerencie dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda;
- v)(v) administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda;
- vi)(vi) assuma obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

Os verbos assinalados bem traduzem as materialidades possíveis que validamente dão azo à atividade de controle externo sob consideração.

Somente quando se trate de “dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União *responda*” assumirá responsabilidade de sujeição ao controle de fiscalização aquele que “utilize”, “arrecade”, “guarde”, “gerencie” ou “administre” (i), além de quem “assuma” alguma forma de “obrigações de natureza pecuniária em nome da União” (ii).

Esse âmbito de abrangência não é “exemplificativo”. Ele demarca, de modo exaustivo e vinculado, os tipos de conduta sujeitos à fiscalização. Todo o agir do Poder Legislativo resta submetido a esses limites, por se tratar de norma de imputação de competência.

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do TCU (8.443/92) definiu em seu artigo 5º a jurisdição desse Tribunal, vejamos o que diz o inciso V:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:
 (...) V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que *recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social*.

O Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 1º, II, do Regimento Interno, dispõe de competência para realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou das

respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição.

Também o TCU, em seu Manual de Auditoria Operacional²⁰ de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, definiu que a auditoria de natureza operacional abrange duas modalidades, a saber: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia; enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

Assim, o referido *controle externo ordinário*, empreendido pelo TCU, com vistas à análise do *trinômio economicidade – legalidade – legitimidade* de gastos, em verdade, é limitado ao controle finalístico da prestação de contas.

É o que pontua o jurista Hely Lopes Meirelles (2016, p. 471) quando assevera que os serviços sociais autônomos ficam “*apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção (Lei 2.613/55, arts. 11 e 13; Dec.-lei 200/67, art. 183; Decretos n. 74.000/74 e 74.296/74; CF, art. 70, parágrafo único)*”.

Ademais, reforça o jurista:

[...] quanto ao controle finalístico, este é o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercidas e as finalidades objetivadas. É um controle limitado e externo. Não tem fundamento hierárquico, pois não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador. É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada.²¹

20 Avaliação sistemática 5 – Manual de Auditoria Operacional – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

21 Avaliação sistemática 5 – Manual de Auditoria Operacional – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. p. 780.

Eis o binômio: controle finalístico e prestação de contas. Ele é, ao mesmo, tempo a meta e a fonte. A pulsão e a limitação ao controle do Sistema S (BRITTO, 2018).

3.4. Posição institucional do TCU perante o Poder Legislativo

Segundo vasta doutrina endossada pelo Conselheiro do TCU, Luiz Henrique Lima (2015), existem dois posicionamentos contrários entre si que definem a natureza jurídica do Tribunal de Contas: o primeiro, que define o TCU como órgão do Poder Legislativo, justificado pelo argumento de que, na CF/88, ele está incluído no capítulo do Poder Legislativo. Além disso, na LRF, os seus gastos com pessoal são incluídos nos limites do Poder Legislativo e nas LOAs.

As dotações a ele destinadas estão incluídas no orçamento do Poder Legislativo; o segundo o define como órgão autônomo e independente, visto que fiscaliza todos os Poderes, mas não tem subordinação a nenhum deles, suas decisões não podem ser reformadas (apenas anuladas) e possuem iniciativa legislativa e autonomia administrativa.

De todo modo, prevalece o posicionamento de que o TCU é órgão autônomo, independente, constitucionalmente delineado, desvinculado de qualquer relação de subordinação com os Poderes, dos quais não fazem parte. Tampouco pertence ao Poder Legislativo, nas palavras do Min. Carlos Ayres Brito:

O Tribunal de Contas possui regime jurídico constitucional, o recorte de sua silhueta nasce das pranchetas da Constituição. Assim, não seriam estas casas órgãos do Poder Legislativo e quem diz isso é a própria Constituição, quando, no artigo 44, prescreve que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Poder Legislativo é formado exclusivamente por suas casas legislativas e o Tribunal de Contas, definitivamente, não se inclui entre elas (apud CHADID, 2019, p. 166).

Nesse sentido, pode-se concluir que o Tribunal de Contas, no Brasil, não se subordina a nenhum outro órgão ou poder, “[...] *sendo, portanto, inadequada e imprópria a utilização da expressão ‘órgão auxiliar do Poder Legislativo’, que não consta em parte nenhuma na Constituição.*” (LIMA, 2015, p. 106).

Por outro lado, embora independente, inegável é o seu papel auxiliar junto ao Poder Legislativo que exerce, entre outras funções, a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da administração pública indireta. Nesse sentido está a lição de Odete Medauar (2003, p. 421):

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Nesse ponto, é necessário trazer à luz um dos quatro mecanismos de controle, que é a Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União (SIT). Referida solicitação implica envio de informações aos membros do legislativo, por intermédio das prestações de contas e relatórios de gestão, a respeito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de gastos públicos, além do envio dos resultados de auditorias e inspeções eventualmente realizadas, ensina Speck (2002).

Logo, espera-se que, independentemente da utilização pelo Poder Legislativo do seu dever-direito de requisitar informações ao TCU, essas sejam encaminhadas pelo ilustre Tribunal, mesmo que de ofício.



4

**O TRIBUNAL DE CONTAS E O
CONTROLE FINALÍSTICO**

Conforme já mencionado na Introdução da presente dissertação, as entidades do Sistema *S*, embora não integrantes da administração pública e, portanto, infensas à intervenção estatal no desempenho de sua gestão, não se desvencilham do controle finalístico exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Ao se fazer uma breve incursão histórica nos normativos que regularam ao longo dos anos o poder de fiscalização a cargo da

administração pública sobre as entidades do Sistema *S*, aqui cita-se como exemplo o SEST/SENAT, temos que a Lei que autorizou a sua criação conferiu ao TCU a fiscalização externa da aplicação dos seus recursos, sem prejuízo da atuação dos seus órgãos internos de controle (Lei 8.706/93, art. 1º e art. 6º, parágrafo único). Da mesma forma, a Lei n. 8.443/92, em seu art. 5º, inciso II,²² estabelece a jurisdição do Tribunal de Contas da União para o controle finalístico da aplicação das contribuições parafiscais destinadas ao serviço social autônomo, alinhado ao que estabelece o art. 149 e 151, do Decreto n. 93.872/86

Estão, portanto, tais entidades integrantes do Sistema *S* sujeitas à fiscalização no tocante à sua atividade finalística. Ou seja, a própria razão de ser da entidade deve ser sempre perseguida e poderá ser sindicada neste sentido, conforme se depreenderá a seguir.

4.1. O dever de prestar contas das entidades do Sistema *S*

O artigo 145, da CF/88, estabelece que os tributos são impostos, taxas e contribuições, dando-lhes as respectivas características fundamentais. Diante do texto dos artigos 149 e 195, da CF/88, é inequívoca a existência constitucional dentro da disciplina tributária das chamadas contribuições. Elas se destinam à realização de fins públicos, e não são necessariamente monopolizadas pelo poder público, inclusive porque, em muitos casos, o Estado brasileiro entendeu não possuir organização adequada para prestar os serviços que a ele competiam tradicionalmente.

Eis porque incumbiu particulares de geri-los, em especial em áreas, nas quais a atuação estatal afigurar-se-ia menos eficiente, quando comparada ao desempenho alcançável pela iniciativa privada, justificando-se juridicamente as opções, muitas vezes, a partir de autorizações legislativas, às quais findou atribuído o exercício de funções públicas, com ou sem contrato, segundo Grotti (2003, p. 53-54). Essas permitem conciliar a presença do Estado, pela preponderância da finalidade pública, com a atuação mais produtiva e ágil da gestão de tarefas por particulares.

22 Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário [...].

Essa privatização do exercício de funções públicas não-exclusivas do Estado (atuação do direito privado), mesmo que atípica, deve observar fielmente os ditames previstos pelo Poder Legislativo (*conformidade com atuação do direito público*). Onde há recurso público (da União), há necessidade de prestação de contas e fiscalização por parte do TCU.

É nesse particular, precisamente, que se justifica a atividade de controle a que estão sujeitos os novos entes privados de colaboração com o Estado brasileiro, aqui decotado: as entidades do Sistema S.

As contribuições são exações tributárias, ou seja, são prestações pecuniárias compulsórias sujeitas ao regime tributário, e que se singularizam, se comparado a impostos e taxas, em razão da destinação que tem quanto à realização de finalidades específicas. Em resumo, as contribuições são tributos dentro do regime instituído na CF/88, sem prejuízo das características próprias e que se particularizam pela finalidade/destinação.

Há autores que têm se posicionado no sentido de afirmar que os recursos destinados às entidades do Sistema S são públicos, exatamente pela compulsoriedade na sua origem e na vinculação legal de sua destinação, a exemplo de Carvalho Filho (2012, p. 530), que assevera: “[...] *esses recursos não provêm do erário, sendo normalmente arrecadados pela autarquia previdenciária (INSS) repassados diretamente às entidades. Nem por isso, deixam de se caracterizar como dinheiro público.*”.

Outros autores, a exemplo de Giuliani Fonrouge,²³ entendem que não há dinheiro, bens e valores públicos porque as contribuições compulsórias são exações parafiscais destinadas a uma entidade de direito privado, derivadas de atividades especiais do Estado.

Embora o entendimento majoritário, endossado mais recentemente por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997, p. 91) que tratou da denominada interferência constitucional nos serviços sociais autônomos, seja aquele que define as entidades como de direito privado, o dever de prestar contas é ainda maior pelo fato de essas estarem autorizadas a gerir e administrar recursos, no lugar do Estado,

23 Texto no original: “[...] la parafiscalidad en la categoria de contribuciones especiales, por tratarse de prestaciones obligatorias debidas en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de especiales actividades del Estado. In: FONROUGE. Derecho Financiero. Buenos Aires: Depalma. 2ª. edição, 1970, vol. 2, p. 1.026.

haja vista que as ações por elas realizadas são de interesse da coletividade. Logo, possuem o dever indeclinável de prestar contas ao TCU, dando o contorno marcante de controle *a posteriori* exercido.

No momento em que as entidades passaram a gerir um “patrimônio” que pertence a uma coletividade, há necessidade da presença de uma empresa/organização com a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar suas contas, denominado Controle Externo. Esse controle é tradicionalmente realizado pelo TCU.

O ato de prestar contas, hoje materializado no Relatório de Gestão insculpido pela DN TCU N. 170/2018, submete às entidades do Sistema S a obrigatoriedade de demonstrar a correta e regular aplicação dos recursos, para que sejam avaliados a conformidade e o desempenho da gestão dos responsáveis pelos bens, valores e serviços oferecidos pelas entidades. Para tanto, as entidades devem, na execução de suas despesas, adotar regulamentos próprios e uniformes, livres do excesso de procedimentos burocráticos, em que sejam preservados, todavia, os princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública (Decisão 907/1997- Plenário).

Nesse contexto, conformidade está ligada à legalidade, legitimidade e economicidade da gestão. Logo, ao TCU, compete julgá-las, proferindo uma decisão sobre a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão.

Trata-se, portanto, de *controle de finalidade*, orientado a verificar a vinculação da ação institucional desses novos entes privados de colaboração à efetiva consecução dos fins públicos que lhes foram confiados.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 346) assim explica o que é controle:

[...] é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro [...]

[...] o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios[...]

A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

Logo, estão, sim, na órbita de atuação/fiscalização do TCU as entidades destinatárias/beneficiárias de recursos de contribuições parafiscais, por arrecadarem e gerenciarem recursos estão sujeitas à fiscalização do TCU (Ac. TCU 2.469/2008-1ª, Ac. TCU 3.044/2009-Plenário, Ac. TCU 2.105/2009-1ª Câmara, Ac. TCU 1.093/2010-1ª Câmara), aqui enquadradas as entidades do Sistema S.

Diante do inequívoco dever de fiscalização emanado pelo TCU, imprescindível discorrer a respeito dos meios pelos quais essa fiscalização se materializa, de forma exemplificativa relatórios, gestão e processos de prestação de contas e se ela cumpre aos seus objetivos primordiais de demonstração de alcance dos resultados e tendo a sociedade como destinatário primordial das informações. É o que se verá nos capítulos seguintes.

4.2. Binômio da atuação do TCU: Controle finalístico e prestação de contas

A dificuldade contemporânea de conceituar um dado serviço ou função como públicos, mediante *critérios orgânicos* (i), pautados com exclusividade pela atuação dos agentes do Estado; por *critério material* (ii), associado ao objeto dos atos praticados; ou mesmo por *critérios formais* (iii)²⁴ bem evidencia o quanto a noção de serviço público reclama evoluir.

Por certo, o hibridismo que marca o regime jurídico a que estão sujeitas as entidades que compõem o denominado Sistema S não deve autorizar irrestrita ingerência pelo Tribunal de Contas da União, no nível de sua atividade de controle externo. Entendimento diverso contrariaria o primado da ingerência estatal mínima sobre patrimônios privados, que marca o modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º, art. 5º, XXII e art. 170 da CF/88).

Dado o reconhecimento da “*capacidade privada para servir a objetivos públicos*”, bem destaca Pedro Gonçalves (2005, p. 14) que o Estado se vale de duas “*estratégias fundamentais*”: a “*privatização de responsabilidades públicas*” e a “*ativação de responsabilidades privadas.*”

²⁴ Cf. Mescheriakoff (apud JUSTEN, 2003, p. 60).

As duas situações envolvem verdadeira redistribuição de funções entre Estado e Sociedade, tencionando ganhos em eficiência quando do desempenho dessas funções, como pondera Aragão (2004, p. 29-30).

Esse movimento caracteriza um nítido modelo de *government downsizing* (achatamento ou diminuição de tamanho do governo, na tradução literal para a língua portuguesa), pelo qual cumprem fins públicos, sem que se convertam, todavia, em órgãos do Estado propriamente ditos.²⁵ O *downsizing* surgiu em 1970, nos Estados Unidos com o objetivo de ser um fator diferenciador e competitivo, chegando ao Brasil em 1980, como uma estratégia de redução de custos e redução estrutural de empresas, normalmente associada a crises econômicas. Na ocasião, ocorreram muitas fusões, aquisições e incorporações de empresas em diversos segmentos que utilizaram essa ferramenta para se manterem no mercado (CALDAS, 2000).²⁶

A atuação do TCU, no controle finalístico e prestação de contas das entidades do Sistema S, envolve o trespasse de tarefas realizadas no interesse da coletividade. Nesse sentido, mediante transferência a particulares do exercício dessas importantes funções públicas, como o ensino de formação, ou o planejamento e execução, direta ou indireta, de medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida daqueles que participam do segmento, tem-se reduzida a despesa do Estado, que deixa de arcar com custos trabalhistas, previdenciários, inclusive, com materiais utilizados.

Nesse *compartilhamento entre Estado e Sociedade*, as atividades desempenhadas pelas entidades que compõem o Sistema S representam visivelmente uma modalidade de *Public-Private-Mix* (GONÇALVES, 2005, p. 161).²⁷

25 Enumera o autor quatro possibilidades de regulação lato sensu da economia: "(a) a regulação estatal, feita pelas regras emitidas por órgãos próprios do Estado, mesmo que deles participem representantes de organismos intermediários da sociedade; (b) a regulação pública não-estatal, feita por entidades da própria sociedade, mas por delegação ou por incorporação de suas normas ao ordenamento jurídico estatal; (c) auto-regulação, levada a cabo autonomamente por instituições privadas, geralmente associativas (auto-regulação associativa), sem qualquer delegação ou chancela estatal; e (d) a desregulação, consistente na ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, ficando os agentes sujeitos apenas ao livre desenvolvimento do mercado." Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 30-33.

26 CALDAS, Miguel P. *Downsizing, o dia seguinte: Consequências organizacionais de demissões coletivas*. 2000.

27 A expressão foi tomada, por empréstimo, da obra de Pedro Gonçalves, que a utiliza para designar a execução cooperada de tarefas e responsabilidades públicas com

No atual contexto de remodelação estatal, o exercício de funções tipicamente públicas findou deslocado, pelo legislador, para o setor privado. O caso é de visível processo de *despublicatio*, por meio do qual o Estado usa de entes particulares para desempenhar suas funções, isto é, “*move public functions into private hands*”, na ilustrativa expressão anglo-saxônica.²⁸

Referido processo de *despublicatio* alcança tanto a *privatização patrimonial*, como a *privatização de tarefas* (GONÇALVES, 2005, 152-153). Essa segunda modalidade corresponde, precisamente, à estruturação jurídica dos serviços sociais autônomos de primeiro grau no Brasil. Nesse processo de *despublicatio*, as entidades que compõem o Sistema S, veem-se investidas da responsabilidade de execução das tarefas tradicionalmente públicas a que se voltam esses dois entes de colaboração.

Sobre o tema, vale recordar as alegadas razões do TCU para justificar a sujeição das entidades do Sistema S à sua atividade de controle externo, *in verbis*:

Senai e Senac fazem parte das entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos, também chamado de Sistema. São entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Embora sejam de direito privado, trabalham ao lado do Estado e desempenham tarefas consideradas de relevante interesse.

O Estado oficializa tais instituições, isto é, fornece-lhes a autorização legal para que arrecadem recursos de forma compulsória e deles se utilizem para a manutenção de suas atividades: são as denominadas contribuições parafiscais, as quais são, em última análise, tributos, constitucionalmente previstos.

Embora essas entidades não pertençam à Administração Pública, por gerirem recursos públicos, provenientes de contribuições parafiscais, estão sob a jurisdição desta Corte de

tarefas e responsabilidades privadas. Cf. GONÇALVES, Pedro. Entidades privadas com poderes públicos. Coimbra: Almedina, 2005, p. 161.

28Aduz José Bermejo Vera que esses promovem “[...] progresiva erosión de la frontera entre lo público y lo privado.” Cf. BERMEJO VERA, José. Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coordenador). Uma avaliação das Tendências contemporâneas do Direito Administrativo – Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 422.

Contas, conforme preceitua o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/92 [...].²⁹

As entidades se sujeitam, ademais, a outras modalidades de controle público, como referido no art. 183 do Decreto-Lei n. 200/1967, a saber:

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

Esse controle, exercido pelas pastas ministeriais respectivas, foi expressamente previsto pelo próprio Constituinte de 1988 no inciso II do art. 74 do texto constitucional em vigor, a saber:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

Em correta análise dos limites da ingerência estatal sobre as entidades do Sistema S, observa-se que o STF, ao julgar o RE n. 789.874, em 17/09/2014, (Tema 569), bem se ocupou em assentar-lhes a “*autonomia administrativa*”, concluindo que estão “*sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.*”

No caso, que contou com a participação do SESCOOP, do SESC, do SENAC, do SENAI e do SENAR, tem-se que o Ministério Público do Trabalho havia ajuizado diversas ações civis públicas por entender que “*o fato de ser essa entidade subvencionada por recursos públicos é por si só suficiente para impor a observância das normas da Administração Pública.*”

29 BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n. 1669/2019, Proc. n. 011.750/2017-0, Relator Augusto Sherman, Plenário, j. 17/07/2019.

O entendimento prosperou, como se infere do voto do Relator, Ministro Teori Zavascki, ao julgar, em 19/11/2014, o Recurso Extraordinário n. 789.874-DF, *in verbis*:

Por outro lado, não procede a alegação de que o só fato de serem serviços sociais autônomos subvencionados por recursos públicos seria circunstância determinante da submissão das entidades do Sistema S aos princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, notadamente no que se refere à contratação de seu pessoal. Tal relação de causa e efeito, além de não prevista em lei e nem ser decorrência de norma ou princípio constitucional, jamais foi cogitada para outras entidades de direito privado que usufruem de recursos públicos, como as de utilidade pública declarada, as entidades beneficentes de assistência social e mesmo as entidades sindicais, também financiadas por contribuições compulsórias.

Embora tenha deliberado quanto à não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema S às exigências do art. 37 da CF/88, notadamente ao seu inciso II, o Ministro Relator ressaltou, porém, que essa maior liberdade não exime essas entidades de “*manter um padrão de objetividade e eficiência*”. Nesse binômio, repousa a “*legitimidade e da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social.*”

Endossando tal posicionamento, no mesmo julgamento do Recurso Extraordinário citado acima, o Ministro Celso de Mello que, em razão da particular condição ostentada pelas entidades do Sistema S, restam submetidas, apenas, a “*controle finalístico*” por parte do Tribunal de Contas da União. Veja-se:

Cabe observar, no entanto, que os entes que compõem o denominado Sistema S qualificam-se como entidades de cooperação, que desenvolvem atividade de interesse coletivo, sendo certo, ainda, que o fato de se submeterem ao controle finalístico do Tribunal de Contas da União e de receberem contribuições de natureza parafiscal não basta para definir tais entidades como pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública.

Tamanho a autonomia administrativa das entidades do Sistema S, tem-se, por conseguinte, sua sujeição apenas ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos.

É que a sua natureza jurídica privada não se altera a partir da arrecadação compulsória de contribuição parafiscais. Posicionamento

endossado pelo ex-presidente do STF, Ministro Ayres Britto, em parecer apresentado ao Senado Federal pelo SEST/SENAT.³⁰

[...] a concretização de direitos sociais por parte do Sistema S é possibilitada por contribuições compulsórias, mas isso não justifica uma interferência desproporcional na condução dessas entidades. Elas seguem no controle de suas decisões, com autonomia de escolha e no domínio da sua própria governança. O fato de serem subvencionadas dessa forma não autoriza a sua submissão direta aos princípios do art. 37, *caput*, da Constituição. 'Tal relação de causa e efeito, além de não prevista em lei e nem ser decorrência de norma ou princípio constitucional, jamais foi cogitada para outras entidades de direito privado que usufruem de recursos públicos, como as de utilidade pública declarada, as entidades beneficentes de assistência social e mesmo as entidades sindicais, também financiadas por contribuições compulsórias'.

O STF, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.182.189/BA, que trata da extensão do alcance das normas dos arts. 70 e 71 da CF/88 sobre entidades de colaboração, também reforçou entendimento, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, relator do caso.³¹

Relativamente a terceiros, formalmente não integrados à Administração direta ou indireta, a norma atinente ao alcance do controle está contida no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Tendo em vista a alusão à pessoa natural ou jurídica, privada ou pública, o Tribunal de Contas fiscaliza não apenas órgãos e entidades federais, ou seja, pertencentes à estrutura do Poder Público, mas também, particulares, justificada a atuação, no tocante a esses últimos, quando em jogo 'bens e valores públicos'. Basta a natureza de 'coisa pública' dos recursos para estar configurada a sujeição ao controle.

Com a redação da Emenda de n. 19, substituiu-se a expressão 'qualquer pessoa física ou entidade pública' por 'qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada', de modo a bastar, para fins de submissão à fiscalização, o fato de estar envolvida coisa pública. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como a criar critério de plantão, fazê-lo.

30 Voto do Min. Marco Aurelio. STF, Recurso Extraordinário n. 1.182.189/BA.

31 LEAL, Saul Tourinho. O regime constitucional do Sistema S. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/4/art20180416-03.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2020.

Acolha-se, neste particular, a posição do Ministro Gilmar Mendes, sustentada no julgamento do Mandado de Segurança n. 33.442-DF, impetrado pelo SENAC contra o Acórdão n. 3.211/201, exarado pelo Tribunal de Contas da União, que lhe impunha incluir *“em seus editais de licitação o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como, de critério de aceitabilidade dos preços unitários”*, a saber, requisitos da Lei n. 8.666/1993.

Nesse feito, destacou o Ministro a necessidade de assegurar a liberdade de autogestão que caracteriza os entes privados de colaboração, vinculados ao Sistema S, concluindo, igualmente pela submissão, apenas, a controle finalístico por parte do Tribunal de Contas da União.

Em seu voto, assim se manifestou o Ministro Gilmar Mendes:

As entidades do Sistema S desempenham atividades privadas de interesse coletivo, em regime de colaboração com o poder público e possuem patrimônio e receitas próprias, bem como, a prerrogativa de autogestão de seus recursos. São patrocinadas por recursos recolhidos do setor produtivo beneficiado, tendo recebido inegável autonomia administrativa, embora se submetam ao *controle finalístico* do Tribunal de Contas da União.

[...] Feitas essas considerações, conclui-se que as entidades do Sistema S desenvolvem atividades privadas incentivadas e fomentadas pelo Poder Público, não se submetendo ao regramento disciplinado pela Lei 8.666/93. Tendo em vista a autonomia que lhes é conferida, exige-se apenas a realização de um procedimento simplificado de licitação previsto em regulamento próprio, o qual deve observar os princípios gerais que regem a matéria. (grifos da autora)

Destacou, ainda quanto às contribuições compulsórias o Ministro Ricardo Lewandowski que sua fonte de arrecadação não compromete a natureza jurídica privada das entidades dos Sistema S, pois *“quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público.”* (ACO 1953 AgR. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 19/2/2014).

Nessa mesma toada, o Exmo. Juiz Federal Charles Renaud Frazão de Moraes acrescenta:

[...] a interpretação dada pelo STF (tema 569), não reconhece natureza pública ao produto da arrecadação compulsória destinada ao serviço social autônomo, constituindo-se seu patrimônio e receita, com “*prerrogativa de autogerir seus recursos*”. Estão, contudo, tais entidades integrantes do Sistema S, *sujeitas à fiscalização no tocante à sua atividade finalística*. Ou seja, a própria razão de ser da entidade deve ser sempre perseguida e poderá ser sindicada neste sentido. Cumpre aqui uma breve incursão histórica nas normativas que regularam ao longo dos anos o poder de fiscalização a cargo da administração pública sobre o serviço social autônomo correspondente. O sistema SEST/SENAT sucedeu as atribuições conferidas ao sistema SESC/SENAC (Lei 8.706/93, art. 9º). Até o advento da criação do SEST/SENAT, as atividades institucionais para o setor dos transportes eram exercidas pelo SESC/SENAC. Nesse campo de atividade, o controle finalístico cumpria ao ministério do Poder Executivo que mais se aproximava da vocação institucional da entidade controlada (Decreto-Lei n. 200, art. 183 c/c art. 4º, II, do Decreto n. 74.296/74), no caso particular do comércio e transporte, o Ministério do Trabalho, com previsão no regimento interno do SESC. A lei que autorizou a criação do sistema SEST/SENAT conferiu ao TCU a fiscalização externa da aplicação dos seus recursos, sem prejuízo da atuação dos seus órgãos internos de controle (Lei 8.706/93, art. 6º, parágrafo único). Da mesma forma, a Lei n. 8.443/92, em seu art. 5º, inciso II, estabelece a jurisdição do Tribunal de Contas da União para o controle finalístico da aplicação das contribuições parafiscais destinadas ao serviço social autônomo, alinhado ao que estabelece o art. 149 e 151, do Decreto n. 93.872/86.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini (2013, p. 162) opinam também sobre o tema:

O controle a ser exercido pelas cortes de contas aos serviços sociais autônomos, embora foque a devida utilização dos recursos públicos transferidos, não deve ignorar nem muito menos negar a necessária autonomia dessas entidades no *atingimento de suas finalidades institucionais*.

Deve-se, pois, prestar contas ao TCU, no regime de controle externo, mas unicamente no limite daquilo que concerne ao atendimento das suas finalidades, segundo o quanto prescrevem a Constituição (art. 240 da CF/88) e a legislação que instituiu a respectiva entidade, como já manifestado pelo próprio Tribunal:³²

32 Embargos de Declaração no TC 011.605/2002-4 Grupo I, Classe I, 1ª. Câmara. TCU.

Obviamente, que isso não implica descuidar de regras balizadoras da ação institucional, pois embora as entidades do Sistema S sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são entes que prestam serviço de interesse público ou social, beneficiadas com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelas quais não de prestar contas à sociedade.

A autonomia e o regime de direito privado que lhe foi juridicamente assegurado, como entidade de colaboração, essencial ao atingimento de fins próprios, todos eles caros ao Estado Democrático de Direito brasileiro, para os quais foi criada,³³ deve ser a tônica das ações de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União na seara híbrida associada aos entes intermediários em apreço que, por atuar sem fins lucrativos, evidenciam-se destinatários da atividade estatal de fomento. Para além dessa baliza de controle, a Corte de Contas exerceria evidente abuso de poder, por falta de autorização legal.³⁴

Como esclarece José Bermejo Vera (2003, 406), em lição de Direito Administrativo espanhol (tradução nossa):

O aumento incessante das tarefas públicas, juntamente com a necessidade de custear os impressionantes gastos que o desempenho de tais tarefas acarreta, bem como, a necessidade de satisfazer as aspirações – derivadas de obrigações constitucionais – de importantes setores da sociedade, explicam e justificam a existência de vários tipos de atividade pública que são realizadas 'em colaboração'.³⁵

Neste propósito, a função de vigiar e punir, desempenhada pela Corte de Contas da União em controle externo, deve manter equilíbrio e proporcionalidade com a realização dos fins legalmente confiados: recebidas as contas, por intermédio do relatório de gestão, o TCU as

33 No mesmo sentido: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. Serviços Sociais Autônomos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 263, p. 161, maio/agosto, 2013.

34 STF, Súmula n. 347: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público."

35 No texto original, em espanhol: "El incessante aumento de las tareas públicas, junto a la necesidad de costear los impresionantes gastos que el desempeño de tales tareas conlleva, así como la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones – derivadas de las obligaciones constitucionales – de importantes sectores de la sociedad, explican y justifican la existencia de variados tipos de actividad pública que se ejerce 'en colaboración'". In: BERMEJO VERA, José. Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coordenador). Uma avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo – Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 406.

“aprecia” e, ao final, delibera. Nessa função, deverá observar o *devido processo legal*, sem o que não há exercício legítimo de poder no País. E suas decisões, por certo, deverão ser motivadas, de modo a permitir, inclusive, questionamentos perante o Poder Judiciário (art. 5º, LIV e LV da CF/88).³⁶

Essa motivação deverá possuir conteúdo jurídico estritamente delimitado, por força do art. 183 do Decreto-lei n. 200/1967, centrando-se, apenas, na correção do gasto.

Em suma, as competências do Tribunal de Contas da União devem abranger o *controle finalístico* dos gastos necessários à atuação da entidade, manifestado pela obrigatoriedade do preenchimento do Relatório de Gestão pelas entidades do Sistema S, de forma indubitável. Por outro lado, o que se verá mais adiante é se há o cumprimento efetivo desse controle, considerando o modelo de Relatório de Gestão em vigor desde 2018.

36 Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, 687: “Como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição.” Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. e outros, José Afonso da Silva compreende que “o caráter técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da manifestamente atribuição de caráter técnico”. *Administrativa do Tribunal de Contas competente, técnico, e suas decisões são administrativas, não da*. Curso de Direito Constitucional Positivo (1990, p. 101-126) chegam a afirmar, que “nenhuma das atribuições das Cortes de Contas caracteriza-s

5

**A PROBLEMÁTICA DOS
RELATÓRIOS DE GESTÃO**

Presume-se residir no modelo do Relatório de Gestão desenvolvido e exigido pelo TCU a ineficácia no cumprimento do seu propósito: transparência e demonstração de efetividade dos entes

fiscalizados. Tal premissa fundamenta-se pela análise do estudo de caso realizado pelo Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional do Transporte – SEST/SENAT – além de iniciativas legislativas que visam ao desenvolvimento e custeio pelo governo federal de atividades já desempenhadas pelas entidades que compõem o sistema S, em flagrante sobreposição de esforços.

Neste Capítulo, portanto, serão apresentados subsídios que corroboram com a ideia de que o referido modelo carece de melhorias incrementais a fim de torná-lo consumível, inclusive, para a formulação de políticas públicas.

5.1. O propósito dos Relatórios de Gestão

Conforme já discorrido, o TCU tem suas competências atuais previstas na Constituição Federal de 1988, além de outras incumbências que lhe foram atribuídas por lei.

O processo de prestação de contas é normatizado, anualmente, pelo TCU, quanto a sua organização e apresentação do relatório de gestão e das peças complementares que farão parte dos processos de contas. Para cada exercício, são editadas decisões normativas (DN) e portarias que estabelecem, a exemplo da Instrução Normativa (IN) TCU 84/2020:

- i)As regras para apresentação das contas pelos administradores;
- ii)As unidades prestadoras de contas que terão as contas julgadas pelo tribunal;
- iii)As orientações adicionais para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis e peças complementares que constituirão os processos de contas, bem como, procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas – e-Contas.

Entretanto, apenas alguns desses relatórios de gestão, selecionados segundo critérios de risco, materialidade e relevância, são apreciados pelo TCU sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia e sob a forma de tomadas e

prestações de contas,³⁷ nos termos das Resoluções Normativas que assim o dispõem, publicadas anualmente. Ou seja, nem todos os relatórios de gestão são apreciados pelo TCU.

As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo 7º, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme já exposto. Referido processo de análise de contas compreende: prestação de contas, auditoria nas contas e julgamento das contas dos administradores – e cada etapa é realizada por órgãos distinto, conforme Quadro a seguir:

Figura 2 - Orientação quanto às etapas de Controle.

ETAPAS	RESPONSÁVEL	PRODUTOS
Prestação de contas	Administração	✓ Relatório de Gestão
Auditoria anual de contas	Órgão de controle interno – CGU	✓ Relatório de auditoria ✓ Certificado de auditoria ✓ Parecer
Julgamento das contas dos administradores	Órgão de controle externo - TCU	✓ Instrução técnica ✓ Decisão

Fonte: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (2020).³⁸

Para Jund (2007, p. 425), a finalidade da auditoria governamental é a comprovação da legalidade e da legitimidade de atos e fatos administrativos e avaliação dos resultados alcançados, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade da gestão nas unidades e entidades da Administração Pública. Para tanto, o processo de exame e julgamento das prestações de contas anuais é expressão máxima do poder controlador do TCU, exercido em auxílio ao Congresso Nacional, dado que permite ao Tribunal exercer juízo sobre a gestão dos responsáveis pela administração de recursos públicos federais e/ou contribuições parafiscais, bem como, exarar determinações e imputar sanções.

35 Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2016. p. 36.

38 Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, disponível em: <https://ifbaiano.edu.br/portal/wp-content/uploads/2020/12/Orientacoes-Gerais-para-RG-2020.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

Nesse contexto, segundo dados extraídos do sítio eletrônico do TCU,³⁹ vale destacar que instituto da prestação de contas iniciou o seu desenvolvimento a partir das ciências contábeis, como elemento de registro dos lançamentos de débito ou crédito relativos a operações comerciais e financeiras; evoluiu com as ciências econômicas, além da simples memória das transações financeiras, para um registro do planejamento e execução orçamentária. A rigor, prestar contas sempre trouxe a conotação de dar informação sobre pessoa ou coisa (incluindo valores) pela qual se é responsável.

Segundo o Presidente do Tribunal de Contas da União em exercício nos anos de 2001 e 2002, Min. Humberto Guimarães Souto, o TCU entre 1999 e 2000 iniciou uma pesquisa sobre tendências do controle da gestão pública, a fim de avaliar os procedimentos adotados e o seu aperfeiçoamento.⁴⁰

Na ocasião, foi identificado, dentre outros, que o TCU deveria aprimorar o relacionamento com o Congresso Nacional, a efetividade e a tempestividade das ações de controle e a divulgação, em linguagem acessível ao cidadão comum, dos resultados obtidos e das sanções aplicadas pelo órgão, em resposta às expectativas dos principais atores institucionais com que interage: o Congresso Nacional, os órgãos de controle interno, os gestores públicos e a mídia.

O caminho, segundo o douto magistrado que, no passado, havia sido deputado federal por diversas vezes e, acredita-se, fala com propriedade a respeito do papel do Poder Legislativo,⁴¹ seria a mudança no paradigma de *accountability* (que em tradução livre pode significar: controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas) que nada mais é do que obrigação social e pública de informar sobre algo pelo qual está sob a sua atribuição responsabilidade. Esse conceito é base da transparência e do controle social, definições mais próximas do termo governança, que por sua vez decorre do conceito de *accountability*.⁴²

39 <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F669CF56C0166F45A76525633>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

40 R. TCU, Brasília, v. 32, n. 89, jul/set/2001.

41 <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/min-humberto-guimaraes-souto-1995-2004.htm>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

42 Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, 24 (2), 30 a 50. Recuperado de

Na concepção da *accountability* construída por Schedler (1999) três questões são identificadas como necessárias para sua eficácia: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões — informação e justificação — remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability* (que, em tradução livre, pode significar responsabilidade), isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última — punição — diz respeito à capacidade de *enforcement* (que, em tradução livre, pode significar execução), ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Constata-se, mais uma vez, que a *accountability* implica mais do que geração de dados e interação de argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado. Ainda de acordo com esse autor, exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de penalidades aparecerão como fracas e diminuídas formas de *accountability*.⁴³

A mudança no paradigma de *accountability* é imprescindível. Antes, o objetivo único era garantir a probidade dos agentes públicos; agora, sem se descuidar da legalidade, adiciona-se a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade, além claro da legalidade e economicidade

Observa-se, portanto, a necessidade de o controle evoluir de uma fiscalização do rito burocrático, do cumprimento de normas regulamentadoras, da observância das formalidades, para um controle voltado ao cumprimento dos objetivos governamentais, da concretização das metas, preocupado sobretudo com a obtenção dos resultados pretendidos pelas entidades fiscalizadas. E é aí que se situam a relevância e a importância do processo de contas: uma poderosa ferramenta para instrumentalizar o controle realizado pelo TCU, inclusive na integração com os demais instrumentos de fiscalização.

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

43 Sacramento, Ana Rita S.; PINHO, José Antonio G. de. Rev. Adm. Pública 43 (6). Dez/2009 <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

Desde a Instrução Normativa TCU n. 57/2008, posteriormente revogada, o conceito de processo de contas foi ampliado para dar ênfase ao desempenho da gestão dos responsáveis pelas unidades auditadas, além da conformidade da gestão.

Essa modificação, trazida em 2008, ampliou o conceito de contas e permitiu a utilização das informações, obtidas por intermédio da extração de dados de forma automática, dos sistemas das unidades auditadas. Com a edição da Decisão Normativa TCU n. 170, de 19 de setembro de 2018, fica patente que, ao prestarem contas do cumprimento da finalidade nos seus planos de gestão e, por conseguinte, viabilizarem dito controle funcional, de finalidade, os gestores exaltam valores republicanos e se revelam responsáveis e comprometidos com a continuidade dos projetos constitucionais do Estado, por meio desse importante ente de colaboração. Ou seja, demonstram eficácia, eficiência e efetividade⁴⁴ da gestão, expressas em metas e resultados negociados ou definidas nas leis orçamentárias, em suma, o seu desempenho.

No contexto pretendido por esta dissertação, o propósito dos Relatórios de Gestão pode ser expandido, se garantidas maior transparência e divulgação dos dados ali constantes, em especial ao Poder Legislativo, contribuindo em maior grau para a formulação de políticas públicas de iniciativa do Poder Legislativo.

5.2. O modelo instituído e a análise de melhoria sob a ótica do SEST/SENAT

A Decisão Normativa TCU 170/2018 estabeleceu alteração significativa na estrutura básica do relatório de gestão que compõe a prestação de contas anual. A nova estrutura segue o modelo de relato integrado, desenvolvido pelo International Integrated Reporting Council (Conselho Internacional para Relato Integrado, o IIRC), com o objetivo de tornar o Relatório de Gestão um documento mais conciso, focado na demonstração de alcance dos resultados e tendo a sociedade como destinatário primordial.

44 Segundo o autor, Idalberto Chiavenato (2003), toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo: Sendo que eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo.

Ao consolidar as informações financeiras, estratégicas, de governança, de desempenho e como as perspectivas da organização levam à geração de valor em curto, médio e longo prazos, além da alocação dos recursos destinados ao alcance dos objetivos institucionais, o Relatório de Gestão pretende abordar:⁴⁵

- i) **Abordagem estratégica:** visão da estratégia e como ela se relaciona com a capacidade da UPC (unidade prestadora de contas) de gerar valor e demonstrar o uso dos seus recursos.
- ii) **Conectividade da informação:** relacionamento entre os resultados alcançados, a estratégia de alocação dos recursos e os objetivos estratégicos definidos para o exercício. Também devem ser demonstrados os fatos que afetam a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos ao longo do tempo.
- iii) **Relações com partes interessadas:** visão da natureza e da qualidade das relações que a UPC mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como ela (UPC) faz isso, como ela (UPC) entende essa parte interessada, como ela (UPC) leva em conta o que foi apresentado e como ela (UPC) responde aos legítimos interesses e necessidades da parte interessada.
- iv) **Materialidade:** informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos de geração de valor;
- v) **Concisão:** transmitir a mensagem e apresentar suas conclusões fundamentadas.
- vi) **Confiabilidade e completude:** abranger todos os temas materiais, positivos e negativos, de maneira equilibrada e isenta de erros significativos.
- vii) **Coerência e comparabilidade:** permitir o acompanhamento das séries históricas da UPC e comparação com outras unidades de natureza similar.
- viii) **Clareza:** uso de linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em outras facilmente compreensíveis.

45 Cartilha para o Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado, expedida pelo TCU em 2018, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F65AAE415016611F667447416>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

Entretanto, avaliando-se os objetivos almejados, sob a perspectiva do Relatório de Gestão preenchido e encaminhado pelo SEST/SENAT ao TCU em 2019, chegou-se à conclusão de melhorias incrementais aptas a tornarem o referido documento mais consumível pelo Poder Legislativo e interessados.

Referida análise culminou na elaboração de um Quadro de minha autoria, consubstanciado em apontamentos da área de Auditoria Interna das Unidades do SEST/SENAT,⁴⁶ conforme exposto a seguir.

Quadro 2 – Sugestões de melhorias incrementais ao modelo aprovado pelo Tribunal de Contas da União.		
Orientações previstas para o preenchimento do Relatório de Gestão de 2019.	Sugestões de Melhorias.	Impacto à Sociedade (O que a sociedade poderia enxergar nesse tópico com

⁴⁶ Organograma e abrangência de atuação da Auditoria Interna das Unidades do SEST/SENAT disponíveis em: <https://www.sestsenat.org.br/departamento-executivo>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

		relação ao Sistema S e que também não esteja na proposta atual).
<p>a) Apresentação sucinta do relatório de gestão.</p> <p>b) Abordagem da estrutura do relatório de gestão e pontos da gestão que mereçam destaque.</p> <p>c) A apresentação consiste em evidenciar informações consideradas relevantes do relatório, tais como: estruturação do relatório de gestão, principais realizações da gestão no exercício; principais dificuldades encontradas para a realização dos objetivos.</p>	<p>a) Discorrer sobre a história do Sistema S, pontuando os fatos relevantes que marcaram a sua trajetória.</p> <p>b) Identificar e apresentar as expectativas da sociedade com relação às ações realizadas pelo Sistema S e o como essas expectativas foram determinantes para eventuais mudanças na estratégia de atuação institucional, e quais desafios foram superados para o alinhamento dessas expectativas.</p>	<p>Tornar o Sistema S conhecido; gerar valor a partir da opinião da sociedade; e contribuir para o desenvolvimento do país.</p>
<p>a) Identificação da UJ (Unidade Jurisdicionada), seus administradores e sua missão institucional.</p>	<p>a) Acrescentar à lista de administradores regionais o período de gestão de seus administradores.</p>	<p>a) Tornar transparente o período de gestão de seus administradores.</p>
<p>a) O motivo da criação da UJ; atribuições definidas em lei; sua missão; sua visão de futuro; seus valores aprovados vigentes e constantes no planejamento estratégico.</p>	<p>a) Estabelecer uma conexão entre a missão, visão de futuro e valores aprovados e constantes no planejamento estratégico com as expectativas da sociedade, sugerida no tópico 1.</p>	<p>a) Demonstrar quais ações previstas no planejamento estratégico são voltadas à melhoria dos serviços e produtos ofertados e de</p>

		que forma atinge o público-alvo.
<p>a) Principais aspectos do ambiente interno e externo de negócios em que a UJ está inserida e no qual se baseia seu planejamento estratégico.</p> <p>Ambiente externo: pode abordar aspectos ligados a variáveis econômicas, sociais, culturais, demográficas, políticas, tecnológicas, legais e ecológicas nas quais a unidade atual. Nesse tópico também são resumidas as características do público-alvo, dos produtos e serviços fornecidos e os tipos de relacionamento da entidade com a sociedade.</p> <p>Ambiente interno: perfil dos dirigentes, perfil dos recursos humanos, parque tecnológico, veículos, orçamento, contingenciamento. O que contemplar no ambiente de atuação: caracterização e comportamento do mercado de atuação, contextualização dos produtos e serviços ofertados pela UJ em relação ao seu ambiente de atuação.</p>	<p>a) Estabelecer uma conexão entre as características do público-alvo, dos produtos e serviços fornecidos com as expectativas da sociedade, tal como sugerido no tópico 1.</p>	<p>a) Proporcionar soluções que atendam às necessidades do mercado e agreguem valor ao negócio e assegurem empregabilidade.</p>
<p>Esse é o item de maior destaque do relatório e refere-se aos objetivos estratégicos voltados para fora da instituição, ou seja, finalísticos.</p>	<p>a) Estabelecer uma conexão entre o objetivo estratégico, o resultado alcançado, alinhando com a expectativa</p>	<p>a) Determinar a importância dos indicadores associados aos benefícios que as</p>

<p>a) Devem constar os resultados relacionados à operação da UJ e vinculados ao cumprimento dos seus objetivos, ações e metas estabelecidas no planejamento organizacional.</p> <p>b) Deve conter informações sobre como a UJ; planejar o cumprimento da sua missão; apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados; e demonstração sintética da execução do orçamento. Para cada objetivo estratégico, deve ser apresentada a seguinte estrutura:</p> <p>a) Descrição: nome do responsável mais diretamente envolvido com as atividades cruciais para a consecução dos objetivos; breve descrição do papel da entidade na obtenção desse objetivo estratégico e o que se deseja com a consecução do objetivo correspondente.</p> <p>b) Análise: esse item deve ser composto de 5 tópicos:</p> <p>b1) análise dos resultados obtidos em relação à situação inicialmente diagnosticada durante a elaboração do plano estratégico vigente, e sobre os avanços alcançados nos exercícios, que causaram mudanças significativas; qual problema esse</p>	<p>da sociedade com relação ao Sistema S.</p>	<p>atividades desenvolvidas pelo Sistema S trazem para a sociedade.</p>
--	---	---

objetivo estratégico deseja tratar?

b2) Análise dos indicadores de resultado relacionados ao objetivo estratégico; contribuição da Unidade Nacional e Unidades Regionais para os resultados obtidos. Esses devem corresponder a um índice, que responda se as operações e ações empreendidas pela instituição estão conduzindo para a mudança da situação inicialmente diagnosticada; devem ser enfatizados os fatores que contribuíram para resultados abaixo do planejado; ações de mitigação desses fatores para o próximo exercício, ressaltando indicadores que tiveram performance dentro ou acima do esperado, ressaltando eventuais boas práticas e ações de continuidade para o próximo exercício; também, deve ser apresentada uma análise do gestor acerca da auditabilidade dos indicadores apresentados.

b3) Análise crítica dos principais macroprocessos envolvidos e da contribuição da Unidade Nacional e das Unidades Regionais para os resultados obtidos;

b4) Resultados físicos e financeiros previstos e obtidos nas principais ações orçamentárias relacionadas ao objetivo estratégico: orçamento previsto e reformulações,

<p>orçamento realizado; aqui foi aberto espaço para não existir uma correlação perfeita como objetivos estratégicos.</p> <p>b5) Principais desafios até 2019 e panorama geral dos desafios esperados até o término da vigência do planejamento estratégico.</p> <p>c) Conclusão: esse item deve ter dois tópicos: avaliação do resultado – apresentando um balanço geral sobre o que foi executado, em relação ao que estava previsto; e ações para melhoria de desempenho, as principais ações para a melhoria contínua pela obtenção dos resultados relacionados ao objetivo estratégico.</p>		
<p>Objetivos estratégicos ligados aos processos internos da entidade, voltados para a melhoria de seus processos de trabalho e desempenho da instituição em geral.</p> <p>Estrutura:</p> <p>1) Descrição sucinta das atividades empreendidas no exercício e balanço das atividades, enfatizando os principais avanços obtidos no exercício em relação ao exercício anterior, ou seja, atividades desenvolvidas que se relacionam a produtos e serviços entregues pela entidade e que</p>	<p>a) Estabelecer uma relação entre o que a sociedade ou o público-alvo espera do Sistema <i>S</i> e quais objetivos estratégicos e processos internos foram desenvolvidos pela gestão para haver essa conexão.</p>	<p>Demonstrar a preocupação da gestão em atender aos anseios da sociedade e do público-alvo.</p>

contribuem para a consecução da diretriz em questão.

2) Análise dos principais indicadores e macroprocessos, bem como, contribuição das Unidades Nacionais e Regionais para os resultados obtidos:

- indicadores de resultado – as operações e ações empreendidas pela instituição estão conduzindo a uma mudança da situação inicialmente diagnosticada;
- indicadores de processo – atividades, produtos e serviços que são entregues pela entidade e que contribuem para a mudança da problemática tratada pelo objetivo estratégico.

3) Conclusão: esse item deve ter dois tópicos: avaliação do resultado, apresentando um balanço geral sobre o que foi executado, em relação ao que estava previsto; e ações para melhoria de desempenho, as principais ações para a melhoria contínua pela obtenção dos resultados relacionados ao objetivo estratégico.

<p>Avaliar os estágios de implementação do planejamento estratégico, destacando os avanços no exercício atual e as perspectivas para os próximos exercícios com base nas etapas de avaliação e monitoramento do plano.</p> <p>1) Estágio de desenvolvimento: aqui, será apresentada uma reflexão e avaliação do gestor a respeito de qual estágio a instituição se encontra na implantação de seu referencial estratégico.</p> <p>2) Metodologia de formulação, avaliação e revisão dos objetivos estratégicos: o gestor irá descrever os principais problemas encontrados, ações corretivas, boas práticas para melhoria da metodologia do planejamento estratégico.</p> <p>3) Indicadores de desempenho relacionados à gestão estratégica: análise quantitativa e qualitativa do indicador desenvolvido para medir o sucesso na implantação do planejamento estratégico da entidade.</p> <p>4) Revisões ocorridas no planejamento estratégico, sua descrição e periodicidade.</p> <p>5) Envolvimento da alta direção: destaque para as boas práticas e o que pode ser melhorado</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>
---	----------------------------	----------------------------

<p>6) Alinhamento das Unidades ao planejamento estratégico: razões e ações corretivas para as seguintes situações: resultado obtido com dificuldade, com confiabilidade limitada, ou resultados destoantes das metas, ou resultados que permanecem abaixo do esperado.</p> <p>7) Principais dificuldades e mudanças previstas: balanço dos principais problemas enfrentados na implantação e medição do sucesso do processo de gestão estratégica na entidade, apontando para eventuais mudanças no processo.</p>		
<p>Evidenciar a estrutura de governança da UJ (por exemplo: auditoria interna, <i>compliance</i>).</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>
<p>Evidenciar as principais deficiências da entidade nessa área e as medidas corretivas.</p> <p>a) Avaliação da qualidade e da suficiência dos controles internos: Deve ser apresentada uma avaliação, pelos próprios dirigentes da UJ, quanto a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos para garantir a consecução dos objetivos estratégicos, considerando os componentes do COSO: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>

<p>controle, informação e comunicação e monitoramento.</p> <p>b) Avaliação dos controles internos pelo chefe da Auditoria Interna: o chefe de auditoria interna deve se manifestar, se os controles internos da entidade são suficientes para atestar a veracidade das informações prestadas no relatório de gestão (sistema de informação, controle de alçadas decisórias, controles dos gestor, revisões, controle de qualidade etc.).</p>		
<p>Fazer uma análise sobre os meios de que o cidadão dispõe para fazer reclamações, solicitar informações ou ser atendido de outra forma pela entidade.</p> <p>1) Ouvidoria: estrutura e resultados – há ouvidoria na entidade? Se sim, descrever a estrutura, forma de funcionamento e apresentar os resultados dos atendimentos realizados por esse canal. Qual o estágio de desenvolvimento da estrutura da ouvidoria e os principais problemas para o alcance dos objetivos.</p> <p>2) Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) - Estrutura e resultados: o gestor deve descrever as estratégias, estruturas, instrumentos e canais de comunicação que a entidade</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>

<p>utiliza para se comunicar com seus clientes e demais cidadãos.</p> <p>a) estatísticas de atendimento direto ao público, informando a natureza da demanda, quantidade de solicitações, número de atendimento e atendimentos realizados dentro do prazo previsto; é preciso apresentar a análise dessas informações e diagnosticar a percepção em relação ao atendimento prestado pela própria entidade, ressaltando dificuldades e oportunidades de melhoria.</p>		
<p>Apresentar o link para o endereço eletrônico em que se possa acessar a documentação referente à transparência, em especial os seguintes documentos: mapa estratégico, referencial estratégico, relatórios de evolução dos objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, dentre outros.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>
<p>Satisfação dos cidadãos-usuários ou clientes: demonstrar os mecanismos para medir a satisfação dos cidadãos-usuários ou clientes dos produtos e/ou serviços, bem como, aqueles utilizados para medir a satisfação do público, além de demonstrar os resultados identificados.</p> <p>2) Avaliação dos impactos dos produtos e serviços para os beneficiários: demonstrar os</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>

<p>mecanismos para medir os impactos dos produtos gerados entre seus beneficiários, bem como, aqueles utilizados para medir os impactos dos produtos e os serviços oferecidos pela entidade, além de demonstrar a análise dos resultados identificados.</p>		
<p>Explicitar em forma de gráfico as principais receitas e despesas (usar linguagem clara).</p>	<p>Registrar quais iniciativas inéditas foram tomadas num cenário de restrição orçamentária.</p>	<p>Demonstrar o impacto da economia nas ações executadas e o quanto contribuiu para o atingimento das metas.</p>
<p>Apresentar listagem com os 10 maiores contratos da entidade firmados no exercício. Deve-se considerar o valor total dos contratos, incluindo os aditivos.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>
<p>1) Transferências para federações e confederações. 2) Outros convênios e congêneres:</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Evidenciar os recursos transferidos a terceiros para execução de objetivos em comum e quais os resultados que essas ações geraram à sociedade e ao setor transportador.</p>

<p>Elaborar análise qualitativa sucinta das medidas para adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.9 e NBC T 16.10, publicadas pelas Resoluções/CFC 1.136/2008 e 1.137/2008.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Apontar o impacto positivo do tratamento contábil dado ao acervo patrimonial, resultando em maior transparência e controle social.</p>
<p>Constar nos relatórios de gestão informações detalhadas da execução física e financeira da gratuidade regimental.</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Não se aplica.,</p>
<p>Informar, para cada uma das demonstrações aplicáveis à sua unidade, apenas o endereço eletrônico onde essas demonstrações são disponibilizadas ao público.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>	<p>Nada a acrescentar.</p>
<p>Informar, para cada uma das demonstrações aplicáveis à sua unidade, apenas o endereço eletrônico onde essas demonstrações são disponibilizadas ao público.</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p>Obter informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão de recursos humanos da UJ. Sobre a força de trabalho, devem ser apresentados dados com análises comparativas dos dois últimos anos.</p>	<p>Nada a acrescentar</p>	<p>Nada a acrescentar</p>
<p>Demonstrar a política de remuneração dos administradores</p>	<p>Nada a acrescentar</p>	<p>Nada a acrescentar</p>

das entidades, de forma a permitir a verificação da conformidade dos pagamentos realizados a título de remuneração aos membros da diretoria.		
Obter dados sobre o volume do patrimônio da entidade investido em bens imobiliários.	<p>Discorrer sobre o aprimoramento da gestão patrimonial do SEST/SENAT.</p> <p>Demonstrar o desfazimento de ativos, as oportunidades de melhorias e as ações futuras.</p>	Apresentar os procedimentos aplicados à gestão dos bens imobilizados da entidade, possibilitando à sociedade identificar o investimento em bens imóveis feito pela entidade.
<p>Verificar o nível de adesão da unidade jurisdicionada a práticas que convergem para a sustentabilidade ambiental.</p> <p>Devem ser evidenciadas as informações sobre a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras.</p>	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Conter descrição sucinta das deliberações do órgão de controle externo (TCU).	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Conter descrição sucinta das deliberações do órgão de controle interno (CGU).	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar

Conter descrição sucinta das recomendações da auditoria interna (e também, da auditoria externa, se contratada).	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Apresentar a consolidação das informações geradas pelas entidades regionais e pelo departamento nacional para cada uma das demonstrações contábeis exigidas legalmente.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Trazer análise geral das atividades de todas as entidades do sistema.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Tópico aberto para apresentação de dados complementares que a entidade entender úteis.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Conter dados de todos os processos licitatórios concluídos ou em andamento no ano a que se refere a prestação de contas.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Apresentar os dados de todas as transferências concedidas pela entidade que estejam vigentes no ano a que se refere a prestação de contas.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Informar os dados relativos às receitas da entidade no exercício a que se referem essas contas.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Informar os dados relativos às despesas da entidade no exercício a que se referem essas contas.	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar
Informar os dados relativos aos recursos humanos da entidade (empregados, dirigentes e	Nada a acrescentar	Nada a acrescentar

conselheiros, mesmo que não remunerados).		
---	--	--

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados extraídos do Relatório de Gestão do SEST SENAT (2019).

Conforme se depreende do estudo de caso realizado, exposto acima, as sugestões de melhoria podem tornar as entidades do sistema *S* mais conhecidas, a partir do valor gerado pela opinião da sociedade em geral, advindas principalmente de uma política de transparência clara e efetiva. Ou seja, com alguns ajustes pontuais nos relatórios de gestão, é possível demonstrar o impacto da eficiência das ações executadas, especialmente quanto aos resultados que essas ações geraram à sociedade e, no caso específico, ao setor de transportes.

São sugestões que podem tornar o Sistema *S* mais conhecido, gerando valor a partir da opinião da sociedade e contribuindo para o desenvolvimento do país, além de tornar mais transparente o período de gestão de seus administradores. Para tanto, demonstrar quais ações previstas no planejamento estratégico são voltadas à melhoria dos serviços e produtos ofertados e de que forma atinge o público alvo; proporcionar soluções que atendam às necessidades do mercado e agreguem valor ao negócio, e assegurando empregabilidade; determinar a importância dos indicadores associados aos benefícios que as atividades desenvolvidas pelo Sistema *S* trazem para a sociedade; e demonstrar a preocupação da gestão em atender os anseios da sociedade e do público alvo são objetivos que serão atendidos com as melhorias incrementais indicadas.

Nesse contexto, diante do principal objetivo do Relatório de Gestão – que é o de ser um documento mais conciso, com a demonstração clara de alcance dos resultados e tendo a sociedade como destinatário principal, também foi objetivo da análise prevista no quadro, especialmente, ao propor melhorias de cunho simplificado e demonstrar o provável impacto à sociedade, contribuindo para que a prestação de contas leve efetivamente ao caminho da transparência.

5.3. O consumo dos dados (ou a falta de) pelo Poder Legislativo: A tabulação do resultado das entrevistas

Transparência não se confunde com *accountability*. Entretanto uma depende da outra, conforme demonstra vasta literatura. Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 763), ao analisar 53 artigos publicados sobre *accountability* no Brasil, identificaram associação "[...] às ideias de responsabilidade e prestação de contas [...]". Segundo os autores, "[...] apesar de muitas vezes já ser considerado de domínio público", o termo "ainda não está consolidado na literatura." (idem, p. 770).

Ceneviva (2006, p. 1) realizou uma revisão dos diferentes significados do termo, concluindo que "[...] o conceito ainda carece de consenso quanto a seu significado e de uma clara delimitação teórica.". Para ele, é notório que todos os autores apontam a *accountability* como a fiscalização dos agentes públicos. As divergências conceituais se iniciam, no entanto, ao delimitar os objetos, sujeitos e meios.

Dessa forma, é preciso ter não só um gestor que responde às demandas, mas um agente questionador. Há ainda, segundo Ceneviva (2006), um terceiro grupo, que entende que qualquer tipo de relação de controle, fiscalização e monitoramento sobre agentes e organizações faz parte de um sistema de responsabilização. O mesmo autor sugere, após tal revisão, que a ideia de responsabilização não passa apenas pela prestação de contas, mas também deve incluir a possibilidade de sanção.

O avanço da tecnologia também possibilitou que essa participação no controle social fosse ampliada. Nesse processo, ganha ampla relevância o papel da digitalização dos documentos públicos, sistematização de dados e implementação de ferramentas para construir e disponibilizar tais informações.

Para Vaz, Ribeiro e Matheus (2010, p. 45), o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação das últimas décadas trouxe novas possibilidades para a promoção da transparência. Esses pesquisadores dividiram o processo em três fases, sendo: (i) websites governamentais que publicam ações em formato fechado; (ii) governos passam disponibilizam consultas personalizadas a bases de dados; e, a mais atual, (iii) governos passam a oferecer bases de dados brutas para serem manipuladas ou cruzadas com outras, com a possibilidade de construção de novas aplicações e conhecimentos.

Conforme conceituação formulada pela literatura (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, apud O'DONNELL, 2004, p. 14), essas formas de exercício de controle e monitoramento realizadas diretamente pela

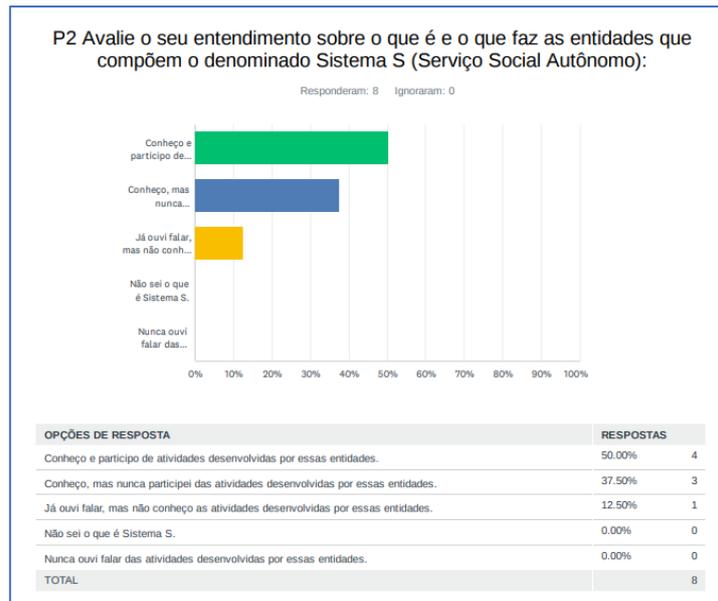
sociedade, mas não inseridas no contexto eleitoral, poderia ser chamada de “*accountability* vertical societal”. Essa se manifestaria por múltiplos canais institucionais e não institucionais. Entre os canais institucionais, estaria presente a possibilidade de ativação de agências estatais de controle, como o TCU.

Poderia se sustentar também, em apoio a O’Donnell (2004), que sociedades com níveis razoáveis de organização e mobilização, juntamente com meios de comunicação livres e atuantes em sua função de produzir e disseminar informação, inclusive sobre atos e transgressões de agentes públicos, podem gerar significativos incentivos políticos para a difícil tarefa das instituições de *accountability* horizontal quanto a promover responsabilização em casos de desvios de condutas. Assim, a percepção social do ativismo das agências de controles horizontais pode vir a gerar incentivos às iniciativas de controle advindas da sociedade

Para avaliar, portanto, o grau de *accountability* advindo do consumo de dados, pelo Poder Legislativo constantes dos Relatórios de Gestão apresentados pelas entidades do Sistema S, foi desenvolvido um modelo de questionário para entrevista semiestruturada, aplicado entre 13 de outubro de 2021 e 12 de dezembro de 2021. Na ocasião, foram obtidas 8 respostas válidas.

Após a tabulação dos resultados, concluiu-se que 87% dos entrevistados conhecem as atividades desenvolvidas por essas entidades. Metade dos entrevistados que conhecem as atividades, também participam delas, como se pode constatar nos dados na Figura 3, a seguir.

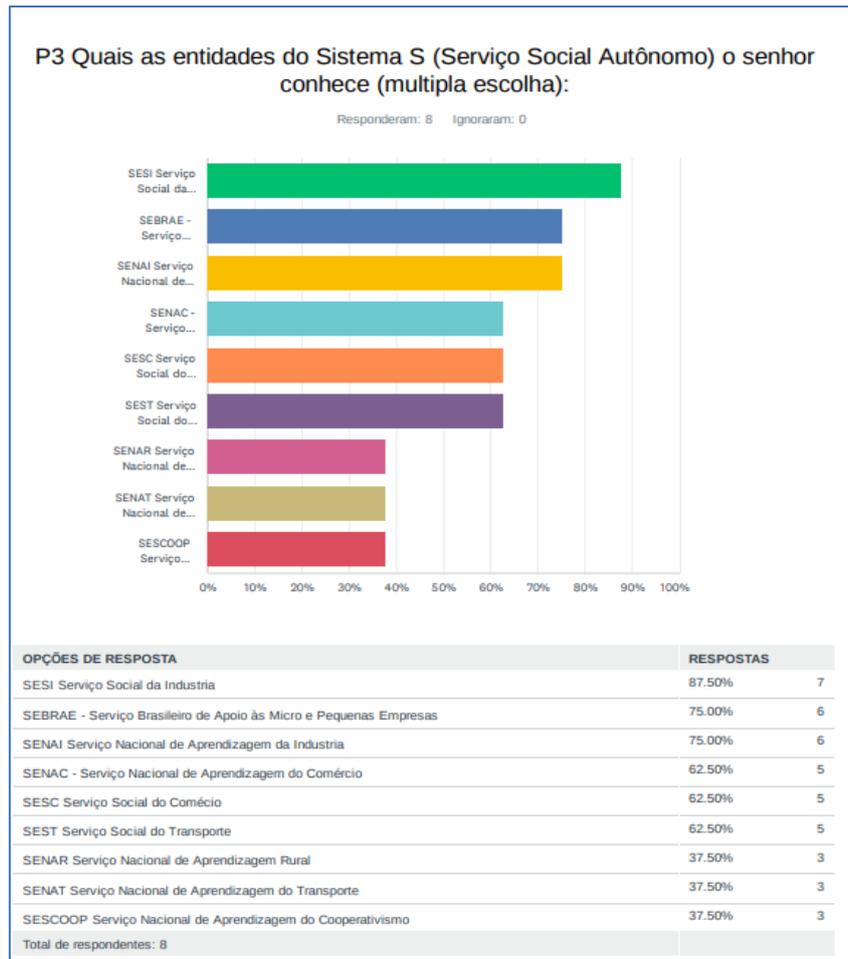
Figura 3: Percepção de entendimento.



Fonte: Elaboração própria, a partir da tabulação da entrevista semi-estruturada realizada (2022).

Ficou perceptível também que o grau de conhecimento das entidades que compõem o Sistema S está diretamente relacionado ao tempo de criação da própria entidade. Na Figura 4, a seguir, a entidade mais conhecida é o SESI, criado em 1946; e a menos conhecida é o SESCOOP, criado em 1999.

Figura 4: Identificação de cada entidade.

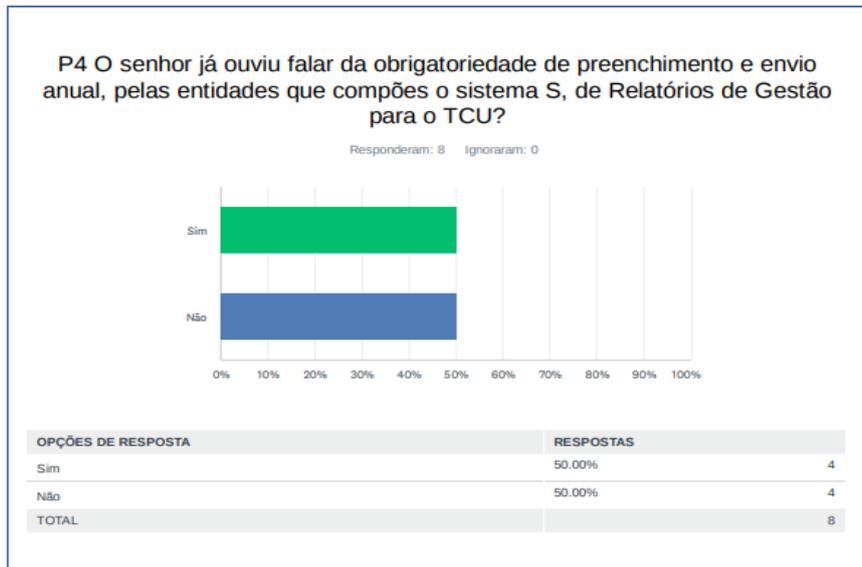


Fonte: Elaboração própria, a partir da tabulação da entrevista semi-estruturada realizada (2022).

Surpreendentemente e corroborando com a necessidade de aprimoramento da transparência na divulgação dos Relatórios de Gestão, apenas metade dos entrevistados ouviu falar que as entidades do sistema *S* são obrigadas a preencher e enviar referido relatório ao TCU, conforme apresentado no Figura 5, a seguir.

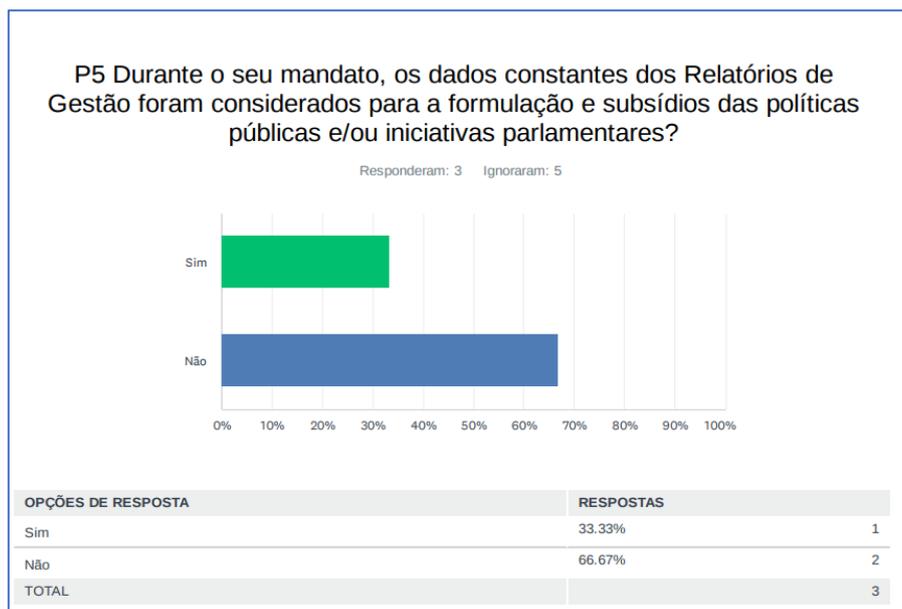
Por outro lado, infelizmente, apenas 1 entrevistado declarou utilizar o relatório de gestão para fomento de políticas públicas de sua iniciativa (vide Figura 6), na sequência e citou, na pergunta aberta, que as informações foram importantes para a elaboração de requerimento de criação de CPI e justificação e estudos prévios de projetos de lei sobre estatuto do Sistema *S*. Essa pergunta foi também a mais ignorada pelos entrevistados, 62% não responderam.

Figura 5: Relatório de Gestão e a sua obrigatoriedade.



Fonte: Elaboração própria, a partir da tabulação da entrevista semi-estruturada realizada (2022).

Figura 6: Utilização do Relatório de Gestão para iniciativas.



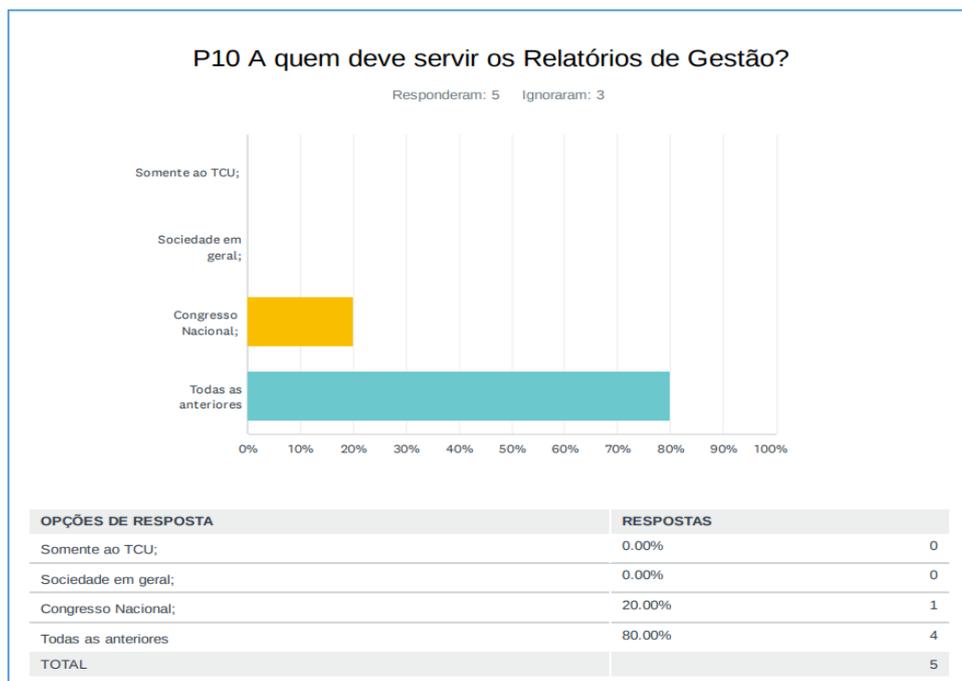
Fonte: Elaboração própria, a partir da tabulação da entrevista semi-estruturada realizada (2022).

Por fim, destaca-se que os entrevistados se veem como interessados diretos dos dados constantes do relatório de gestão (vide Figura 7, a seguir) e que as seguintes melhorias podem contribuir para as proposições parlamentares propostas ou apoiadas por eles durante a execução do mandato:



- i) dados claros, estatísticas, assim como, avaliação qualitativa do desempenho;
- ii) resumo analítico;
- iii) análise estatística anual; e
- iv) síntese da aplicação dos recursos.

Figura 7: Destinatário dos Relatórios de Gestão.



Fonte: Elaboração própria, a partir da tabulação da entrevista semi-estruturada realizada (2022).





6

**SUGESTÃO DE DIRETRIZES
INCREMENTAIS AO
RELATÓRIO DE GESTÃO**



Após a análise feita do Relatório de Gestão preenchido e encaminhado pelo SEST/SENAT ao TCU, em 2019, demonstrada acima, e ainda da tabulação dos resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas, apresentam-se agora as justificativas que fundamentam a sugestão de melhorias incrementais ao modelo de relatório de gestão instituído.

6.1. Delimitação da controvérsia

A finalidade institucional das entidades do Sistema S e o controle teleológico exercido sobre as suas atividades conduzem ao dever de transparência, voltado especialmente para a proximidade da comunidade e desvelo para com ela.

A principal diretriz das ações governamentais na assistência social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, conforme se depreende do art. 204, inciso II, da CF/88.

Sendo as entidades do sistema S pessoas jurídicas de direito privado, é necessário que essa conclamação por transparência não esgarce o tecido constitucional. O princípio da legalidade é ínsito à democracia, que entrega ao Legislativo a autoridade para, apenas por lei, interferir na esfera privada, ambiente no qual o Sistema S fincou raiz. Por isso a relevância de o Congresso atuar como agente catalizador do aperfeiçoamento do Sistema S por meio da necessária intervenção legislativa sempre que preciso for,⁴⁷ inclusive de ofício.

Nesse sentido, a presente dissertação lança luz sobre o potencial papel a ser desempenhado pelo Congresso Nacional, se instigado pelo TCU. O objetivo é dispor de melhorias incrementais identificadas em entrevistas conduzidas com os parlamentares, para que os relatórios de gestão das entidades do Sistema S fomentem a formulação de políticas

47 Para ilustrar, o Decreto n. 5.481/2005, que acrescentou o art. 20-B ao Decreto n. 3.591/2000, determina que a obrigatoriedade da publicação na internet abranja somente os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A Controladoria Geral da União – CGU – por força da Lei n. 12.527/2012, e em observância ao princípio da transparência, pode até divulgar em sua página os relatórios de auditorias e demais trabalhos realizados nas entidades do Sistema S. Não mais do que isso.

públicas de iniciativa do legislativo, não coincidentes com as atividades já desempenhadas pelas entidades desse Sistema. Ou seja, busca avaliar quais são as melhorias capazes de induzir o incentivo ao controle social e a proximidade com o Congresso Nacional.

6.2 O conceito de transparência e a denominada transparência opaca

A transparência pública tem sido entendida como sinônimo de solução para muitos problemas das democracias. Na ideia de Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), a transparência pública pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, mas não assegura a responsabilização dos gestores públicos, se outros mecanismos democráticos não existirem. O cerne da questão reside na premissa de que, com mais holofote sobre os atos praticados pelos poderes públicos, maior a chance de fiscalização por parte da sociedade e, conseqüentemente, aprimoramento nos serviços públicos oferecidos e na própria atuação governamental.

Cunha Filho (2018) categorizou as abordagens teóricas sobre transparência pública em três tipos: normativa, conceitualista e empírica. Segundo o autor, a abordagem normativa refere-se ao que se deseja ou espera obter como resultado de políticas de transparência pública. A abordagem conceitualista, como o próprio nome sugere, busca classificar os diferentes tipos de transparência e suas conseqüências para o sistema político, além de trazer definições dos termos transparência, segredo, publicidade e acesso à informação. Já a abordagem empírica objetiva analisar concretamente, em um contexto e em determinadas condições, quais são os impactos e os efeitos observáveis de políticas de transparência.

Nesse contexto, é irrefutável a conclusão de que o ato de dar transparência a atos exercidos por agentes públicos municia a sociedade com informações que permitam uma participação ativa no processo de elaboração de políticas pública, especialmente ligado à ideia clássica de que a publicidade de documentos oficiais pode ter como resultado um sistema político mais justo e aderente à população. *“O raciocínio, portanto, é que transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que, por sua vez, permite o exercício de accountability (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos”* (CUNHA FILHO, 2018, p. 881)

Por outro lado, delimitando a controvérsia trazida neste subcapítulo, e diante do binômio inseparável transparência/democracia e da certeza de que os conceitos de transparência e prestação de contas estão intimamente ligados, faz-se mister distinguir entre dois tipos diferentes de transparência: clara e opaca.

A transparência opaca ou difusa envolve a disseminação de informações que não revelam como as instituições realmente se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, ou os resultados de suas ações. O termo também se refere a informações que são divulgadas apenas nominalmente, ou que é revelado, mas acaba não sendo confiável.

A transparência clara refere-se tanto a políticas de acesso à informação quanto a programas que revelam informações confiáveis quanto ao desempenho institucional, especificando as responsabilidades dos funcionários, bem como, para onde vão os fundos públicos (FOX, 2007, p. 667, tradução da autora).⁴⁸

A transparência esperada, portanto, é aquela capaz de lançar luz sobre o comportamento das instituições, de modo a permitir que as partes interessadas (como formuladores de políticas, formadores de opinião e participantes do programa) busquem estratégias de mudança construtiva, e não, aquela que não revela de fato o comportamento da instituição, seja porque a informação é divulgada parcialmente ou porque o acesso não é amigável, ou ainda porque está em linguagem não acessível à população.

Em conclusão, a distinção entre transparência opaca e clara provoca reflexão quanto a em quais condições a transparência pode levar à *accountability* e, mais especificamente, que tipos de transparência levam a que tipos de *accountability*.

⁴⁸ FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development In Practice*, [S.L.], v. 17, n. 4-5, p. 663-671, ago. 2007. Informa UK Limited – “*Opaque or fuzzy transparency involves the dissemination of information that does not reveal how institutions actually behave in practice, whether in terms of how they make decisions, or the results of their actions. The term also refers to information that is divulged only nominally, or which is revealed but turns out to be unreliable. Clear transparency refers both to information-access policies and to programmes that reveal reliable information about institutional performance, specifying officials’ responsibilities as well as where public funds go.*”

Na lição de Fox (2007), três tipos de capacidade institucional são retratados em termos de vários tons de cinza: disseminação de acesso à informação, responsabilidade e poder de sancionar/indenizar. A relação entre transparência e *accountability* é ilustrada por essas diferenças de capacidade, conforme quadros abaixo:

Quadro 3: A primeira aproximação da relação entre transparência e accountability	
Transparência	<i>Accountability</i>
Disseminação e acesso a informação	
Responsabilidade institucional	
	Sanções, compensações e ou remediações

Quadro 4: Detalhando a relação entre transparência e accountability			
Transparência		<i>Accountability</i>	
Opaca	Clara	<i>Soft</i>	<i>Hard</i>
Disseminação e acesso a informação			
	Responsabilidade institucional		
			Sanções, compensações e ou remediações

Fonte: Jonathan Fox (2007).⁴⁹

O Quadro 3 sugere que, quando apenas o acesso à informação está presente, em um extremo, uma instituição é transparente, mas não tem *accountability*. No lado direito, a *accountability* inclui a capacidade de sancionar ou indenizar. A categoria intermediária refere-se à capacidade de exigir explicações, que se coloca aqui como uma área de sobreposição entre transparência e *accountability*.

49 Tradução nossa. Jonathan Fox (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability, *Development in Practice*. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09614520701469955?needAccess=true>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

O Quadro 4 leva essa distinção um passo adiante, ao descompactar transparência e *accountability* em termos de suas duas dimensões respectivas: o opaco e o claro, bem como o *hard* e o *soft*. Ao reconhecer essas distinções, pode-se identificar a área de sobreposição com maior precisão: a “responsabilização” institucional. Essa Tabela 2 sugere que os dois conceitos de fato se sobrepõem, ou seja, a transparência clara é uma forma de *soft accountability*. Essa distinção nos permite identificar tanto os limites quanto as possibilidades de transparência que, pelo menos, deveriam ajudar a calibrar expectativas realistas.

Enfim, considerando que a expressão *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado,⁵⁰ o ponto de partida para a exploração da relação entre transparência (clara e opaca) e prestação de contas resultou na distinção obrigatória dos dois conceitos haja vista que, de forma contundente, um não necessariamente gera o outro.

6.3. Da importância da percepção dos parlamentares quanto aos dados para formulação de políticas públicas não coincidentes

A doutrina não consolida entendimento quanto à natureza de políticas públicas: se atos, normas ou atividades. Segundo Guy Peters (2010),⁵¹ trata-se do somatório de ações governamentais que impactam a vida dos cidadãos, praticadas de forma direta ou por meio de agentes.

A pesquisadora Maria Paula Dallari Bucci (2006) afirma que políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁵²

Clarke, Cochran et al. (2010) asseveram que política pública se refere a uma ação governamental e às intenções que a determinaram.

50 CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev/abr 1990.

51 GUY PETERS, B. American public policy: Promise and performance. 8. ed. Washington (DC): CQ Press, 2010.

52 BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas expedido pelo TCU, em 2020, considera políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.⁵³

Antes de elencar as iniciativas de políticas públicas coincidentes com as atividades desempenhadas pelas entidades do Sistema S, vale trazer o entendimento do consultor legislativo do Senado Federal, Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho que, em seu artigo denominado Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas,⁵⁴ conclui: “[...] *cabe ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Ou seja, o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.*

Isso é o que se vê, portanto, em alguns exemplos de iniciativas – a seguir elencadas – formuladas pelo legislativo e que possuem guarida constitucional para tal, vejamos:

Quadro 5 - Proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional	
N. da proposição legislativa	Ementa
PL 9163/2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

53 Referencial de controle de políticas públicas/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/CB/A6/8E/8D/2FB3C710D79E7EB7F18818A8/Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

54 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 04 de outubro de 2021.

PEC 07/2020	Sistema Tributário Nacional – Retira a obrigatoriedade da contribuição para o Sistema S.
PL 3469/2019 PL 4066/2019	Sistema S dos Idosos: Cria serviço nacional de apoio à pessoa idosa com dependência, a ser prestado pelas entidades constituintes do Sistema S.
PL 6115/2019 PL 10.018/2018	Prioridade para mulheres vítimas de violência doméstica nos cursos do Sistema S.
PL 6159/2019	Reabilitação do trabalhador independentemente do vínculo empregatício: dispõe sobre a reabilitação profissional e a reserva de vagas para a habilitação e a reabilitação profissional.
PL 6505/2019	Contribuição facultativa para o Sistema S.
PL 250/2020	Regulamenta a política de inserção profissional, habilitação e reabilitação de trabalhadores pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).
PL 3904/2020	Dispõe sobre aprimoramento da transparência e medidas de governança para os Serviços Sociais Autônomos (Senai, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP).
PL 5070/2020	Isenção do recolhimento das contribuições do Sistema S
PL 5108/2020	Regulamenta o art. 170, VIII, da Constituição, instituindo o Sistema de Metas de Emprego para redução de tributos visando à queda do desemprego.
PL 777/2020	Institui o Estatuto do Aprendiz e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Congresso Nacional (2019).

O Quadro de Proposições Legislativas, meramente exemplificativo, traz um recorte de algumas iniciativas de políticas públicas já iniciadas pelo legislativo e que possuem total coincidência

com as atividades atualmente desenvolvidas pelas entidades do Sistema S. Em última instância, tais proposições poderiam ser entendidas como desnecessárias, haja vista a existência e o papel desempenhado pelo TCU, a exemplo dos projetos de lei n.º 9163/2017 e n.º 3904/2020.

Vale decotar que o objetivo primordial do quadro é demonstrar que os parlamentares, no exercício de seus respectivos mandatos, podem e devem otimizar o papel do Estado. Entretanto, a observação aqui posta refere-se ao fato de que a ausência de conhecimento por parte deles do Relatório de Gestão das entidades do Sistema S prejudica iniciativas não convergentes ou complementares, gerando uma sobreposição de esforços.

Cabe aqui um paralelo com os resultados obtidos pelas entrevistas semiestruturadas realizadas. Como já demonstrado acima, apenas 8 parlamentares manifestaram o interesse em participar durante os 4 meses em que o questionário para entrevista semiestruturada ficou disponível. E apenas metade deles possui conhecimento do relatório de gestão.

Vale destacar a qualidade dos respondentes, parlamentares como Antonio Anastasia, Vinicius Carvalho, Luis Carlos Heinze, Olavo Bilac Pinto Neto e Paulo Ganime que legitimam as sugestões de melhorias apostas ao final dessa dissertação. Logo, depreende-se que essa amostra é razoável para corroborar com o que pode ser alterado no relatório de gestão para considerá-lo mais eficiente, considerando as dificuldades elencadas, o perfil dos respondentes, a pesquisa bibliográfica e estudo de caso aqui trazidos.

Dessa maneira, o quadro exemplificativo de proposições sobrepostas às iniciativas já desempenhadas pelas entidades do Sistema S confirmam o depreendido pelo resultado das entrevistas: necessidade de incentivos para o consumo dos dados constantes do relatório de gestão e, conseqüentemente, um reforço à importância da transparência capazes de culminarem na mudança no paradigma de *accountability*, voltado à eficiência, a eficácia e a efetividade.



7

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços consideráveis à organização do Tribunal de Contas da União, dotando-o de independência e autonomia, expandindo suas funções e assegurando a seus membros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Dita Corte deve, assim, atuar com imparcialidade, isonomia e consistência em seus pronunciamentos, todos fundada em motivação jurídica sólida, assim como publicados, com vistas a fornecer transparência ao agir estatal.

Nesse contexto, pode-se inferir que o modelo instituído anualmente pelo Tribunal de Contas não se reverte de incentivos para que as entidades do denominado Sistema *S* invistam em governança corporativa, especialmente para recuperar e garantir a confiabilidade da sociedade em geral em suas atividades.

Por mais importantes que se revelem os controles pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a assegurar que não se distanciem dos caminhos de realização dos fins públicos que lhes foram juridicamente confiados, ressalvava-se que o produto dos mencionados controles são imprescindíveis e possuem um potencial de construção de políticas governamentais, se elaborado e divulgado atento aos anseios não só fiscalizatórios, mas de política pública.

Outra inovação relevante foi a ampliação dos critérios utilizados para o controle com a introdução, via texto constitucional, da legitimidade e da economicidade, avançando para além do aspecto unicamente legal e contábil. Além disso, a atuação da administração pública passou a se submeter invariavelmente pelo critério da eficiência, possibilitando também ao TCU que analise tal aspecto.

Ainda, em 2005, o então presidente do TCU, Min. Adylson Motta (2005) já afirmava que a ação preventiva e/ou concomitante do TCU tem se mostrado bastante eficaz e efetiva, mormente, se comparada àquela realizada a posteriori. As análises das tomadas e prestações de contas, conforme disposto nos artigos 71, inciso II da Constituição Federal, 7º da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/92) e 1º, inciso I do Regimento Interno da Corte de Contas, em todos os demais artigos e atos normativos que regulam o tema, já mereceriam desde aquela

época uma urgente mudança no que concerne à forma e à apresentação.

O trabalho mostra, então, o caminho trilhado para a elaboração de um novo marco para a apresentação e apreciação do Relatório de Gestão pelo TCU. Entretanto, valendo-se dos estudos a respeito da sua finalidade precípua, corrobora-se com a ideia de que ainda há muito espaço para aprimoramento.

A sintonia, portanto, entre os grupos organizados que se beneficiarão das eventuais políticas públicas derivadas da apropriação das informações constantes do relatório, pelos políticos, ainda não é patente. Tal constatação deriva, inclusive, da ausência de volumosas respostas às entrevistas realizadas, em que pese reiteradas prorrogação de prazo para manifestação parlamentar.

Por isso, o trabalho identifica que há a necessidade de atenção ao tema, a fim de torna-lo relevante, suficientemente, para trazer benefícios a todos os seus integrantes. Sob outro prisma, pode-se considerar que o trabalho pretende iniciar a discussão do tema, trazendo dados e argumentos a serem debatidos por outros autores, além das entidades já envolvidas, quais sejam: entidades do Sistema S, Congresso Nacional e TCU.

Logo, por todo o levantamento realizado, constatou-se como correta a necessidade de aprimoramento das diretrizes constantes do modelo instituído pelo TCU, seja por força da análise conduzida quanto ao caso em concreto do SEST/SENAT, seja por força apostas.

Tal constatação deriva, especialmente, quando se analisa o caso concreto. Ao se debruçar sobre o Relatório de Gestão apresentado pelo SEST SENAT em 2019, ano em que o modelo instituído pelo TCU foi alterado, percebe-se nitidamente que há espaços para melhorias capazes de potencializar a utilização dos dados em prol de um bem comum.

Por esse motivo, a presente dissertação cumpre o objetivo proposto, de identificar a necessidade de aprimoramento das diretrizes apostas no modelo de Relatório de Gestão, instituído pela Decisão Normativa TCU 170/2018.

O aprendizado com as experiências passadas pelo SEST SENAT e a tabulação das entrevistas realizadas são aptas a trazerem benefícios

à construção de um novo modelo que contemple os seguintes pontos:

- a) discorra sobre a história do Sistema *S*, pontuando os fatos relevantes que marcaram a sua trajetória;
- b) identifique e apresente as expectativas da sociedade com relação às ações realizadas pelo Sistema *S* e o modo como essas expectativas foram determinantes para eventuais mudanças na estratégia de atuação institucional, e quais desafios foram superados para o alinhamento dessas expectativas;
- c) registre quais iniciativas inéditas foram tomadas num cenário de restrição orçamentária;
- d) discorra sobre o aprimoramento da gestão patrimonial, demonstrando o desfazimento de ativos, as oportunidades de melhorias e as ações futuras;
- e) demonstre quais ações previstas no planejamento estratégico que são voltadas à melhoria dos serviços e produtos ofertados e de que forma atinge o público alvo;
- f) proporcione a visibilidade de soluções que atendam às necessidades do mercado, agreguem valor ao negócio e assegurem empregabilidade;
- g) determine a importância dos indicadores associados aos benefícios que as atividades desenvolvidas pelo Sistema *S* trazem para a sociedade;
- h) aprimore a apresentação dos dados de forma clara, com estatísticas, assim como, avaliação qualitativa do desempenho;
- e) crie um resumo analítico, com a síntese da aplicação dos recursos.

Por fim, há que se registrar que a constante evolução no papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União trouxe benefícios à construção das entidades que compõe o Sistema *S*, sem prejuízo de avanços necessários. Entretanto, é imperioso adequar o compasso às demandas modernas de uma sociedade dinâmica, globalizada, carente de informações precisas, acessíveis e capazes de gerar políticas públicas complementares. Para tal, o Relatório de Gestão pode, e deve ser essa ferramenta.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS



ÁLVARES DA SILVA, Ministro Carlos Átila. *Funções dos Tribunais de Contas*. In: Palestra proferida no Ciclo Especial de Palestras sobre Controle e Fiscalização, no TCU, Brasília (DF), em 18/05/99.

BERMEJO VERA, José. Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coordenador). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo – Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 406.

BRASIL. [Constituição (1988)]. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). Brasília (DF): Presidência da República, [2016]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
Acesso em: 6/abr/2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). Brasília (DF): Presidência da República, [2016]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
Acesso em: 6/abr/2020.

BRASIL. DECISÃO NORMATIVA-TCU N. 182, DE 19 DE MARÇO DE 2020. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E70D0D1D50170F85F638A21E3&inline=1>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. Decreto Lei n. 4.048/1942; Decreto-Lei n. 9.403/1946; Decreto-Lei n. 8.621/1946; Decreto-Lei n. 9.853/1946; Lei 8315/1991; Lei 8.029/1990; Lei 8.706/1993; Lei n. 10.668/2003; Lei n. 11.080/2004. Disponíveis em:
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. Lei n. 8.443, de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8443-16-julho-1992-365298-norma-pl.html>. Acesso em: 6/abr/2020.

BRASIL. PORTARIA-TCU N. 378, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2019. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas/administracao/acordeao-de-links/normativos-para-as-contas-de-2019.htm>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

BRASIL. *Regimento Interno do TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em 6/abr/2020.

CALDAS, Miguel P. *Downsizing*, O dia seguinte: Consequências organizacionais de demissões coletivas.1998.

CALLAND, Richard; BENTLEY, Kristina. The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of information. *Development Policy Review*, [S.L.], v. 31, p. 69-87, jul. 2013. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/dpr.12020>. Acesso em 13 de dezembro de 2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.

CLARKE, E.; COCHRAN et al. *American public policy: An introduction*. 10a. ed. Boston (MA): Cengage Wadsworth, 2010.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16. 2018. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/55. Acesso em 16/ago/2020.

_____. A construção da transparência pública no Brasil: Análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: *Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*, 2006, São Paulo.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development In Practice*, [S.L.], v. 17, n. 4-5, p. 663-671, ago. 2007. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

GONÇALVES, Pedro. *Entidades privadas com poderes públicos*. Coimbra: Almedina, 2005.

GUY PETERS, B. *American public policy*. Promise and performance. 8a. ed. Washington (DC): CQ Press, 2010.

JUND, Sérgio. *Auditoria: Conceitos, normas, técnicas e procedimentos: Teoria e 950 questões*. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

JUSTEN, Mônica Spezia. *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Tribunal de contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2019

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Autonomia das cortes de contas: Direito Constitucional interpretado*. RT, SP, 1992.

MEDEIROS, Anny K. de; CRANTSCHANINOV, Tamara I.; SILVA, Fernanda C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: Meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122013000300010>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDES, Gilmar. Em palestra proferida na abertura do Curso de Especialização no IDP, em Direito e Gestão dos Serviços Sociais Autônomos (SSA), em 29 de abril de 2011, Brasília (DF).

MOREIRA NETO, Diogo de F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *Revista Brasileira de Direito Público* – RBDP. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 27-64, jul./set. 2003.

_____. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. *Revista de Direito Administrativo* — RDA. Rio de Janeiro, v. 207, jan./mar. 1997, p. 79-94.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Agências, expertise e profissionalismo: O paradigma da técnica na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 254, maio/agosto, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. “*Delegative Democracy*”. *Working Paper Series*, The Helen Kellogg Institute for International Studies. 1994.

_____. Guillermo. *Accountability horizontal*. *Agora*, n. 8, 1998, p. 5-34.

_____. Guillermo. Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre de 2004, p. 11-31.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª. Ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense / São Paulo: Método, 2018.

POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, [S.L.], v. 80, n. 2, p. 326-331, 12 dez. 2019. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13137>. Acesso em 04 de outubro de 2021.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state*. Power and accountability in new democracies. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUZA, Alfredo José de. *Controle Externo das Finanças Públicas*. O Tribunal de Contas, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1997.

VILAÇA, Marcos Vinícios. *Os Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública*. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1002/1076>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: Um debate em aberto. *Temáticas*. Campinas (SP), v. 22, n. 44, 2014, p. 203-220. DOI: 10.20396/tematicas. V. 22i44.10977. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 12/mar/2022.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: Reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, [S.L.], v. 12, n. 25, p. 137, 28/mar/2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <https://www.redalyc.org/pdf/762/76238832007.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro da Entrevista

Neste protocolo, apresenta-se uma visão geral da Dissertação, os procedimentos de coleta, o roteiro da entrevista, bem como, as questões norteadoras. Para sua segurança será mantido sigilo absoluto em relação a

informações, conteúdos ou qualquer outra forma que seja disponibilizada para o bom desenvolvimento desta pesquisa.

PROTOCOLO DA DISSERTAÇÃO				
<p>a) Visão geral do estudo</p> <p>Objetivo Geral: Estruturar novas diretrizes incrementais, para o Relatório de Gestão das entidades do Sistema S junto ao Tribunal de Contas da União, com a finalidade de agregar valor ao relatório para torná-lo consumível pelos legisladores e interessados (sociedade em geral).</p>				
<p>b) Procedimentos de Coleta de Dados:</p> <p>b.1 Elaboração do roteiro da pesquisa</p> <p>São apresentadas três subdivisões, sendo a primeira destinada a caracterizar o entrevistado. A segunda parte, destina-se a coletar dados que permitam avaliar eventuais proposições legislativas dos entrevistados que correlacionem com o tema da dissertação (Sistema S, prestação de contas, TCU, transparência). E a terceira busca avaliar a necessidade de estruturação de novas diretrizes incrementais para o Relatório de Gestão, das entidades do Sistema S junto ao Tribunal de Contas da União.</p> <div style="text-align: center; border: 1px solid black; margin: 10px auto; width: 80%;"> <table border="1"> <tr> <td style="background-color: #d9e1f2; text-align: center;">Parte A</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Caracterização do Entrevistado</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #d9e1f2; text-align: center;">Parte B</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Investigação da Proposição</td> </tr> </table> </div> <p>b.2 Entrevistas pessoais ou virtuais.</p> <p>As entrevistas, previamente agendadas, têm o propósito de observar as práticas relatadas na aplicação do roteiro da entrevista. Além de garantir ao</p>	Parte A	Caracterização do Entrevistado	Parte B	Investigação da Proposição
Parte A				
Caracterização do Entrevistado				
Parte B				
Investigação da Proposição				

mestrando o contato com a realidade do gabinete de cada parlamentar e/ou servidor entrevistado.

b.3 Entrevistados

Na busca de identificação, as percepções dos diversos parlamentares e servidores que os assessoram quanto ao Relatório de Gestão das entidades do Sistema S, como estratégia de pesquisa, serão entrevistados:

- Deputados Federais;
- Senadores Federais;
- Consultores Legislativos.

c) Roteiro da entrevista

Parte A: A busca de características pessoais tem por objetivo identificar possíveis semelhanças ou diferenças entre os grupos de entrevistados.

Respostas:

Nome: _____

_____.

Formação: _____

_____.

Ocupação:

_____.

Tempo de Congresso Nacional:

_____.

_____.

Parte B: Consiste no ponto central da pesquisa, com a investigação da proposição. Serão utilizadas as seguintes questões norteadoras, com o objetivo de conseguir relatos dos parlamentares a respeito do tema. O tempo médio de resposta é de 20 minutos.

1. Avalie o seu entendimento sobre o que é e o que faz as entidades que compõem o denominado Sistema S (Serviço Social Autônomo):

- Não sei o que é Sistema S.
- Nunca ouvi falar das atividades desenvolvidas por essas entidades.
- Já ouvi falar, mas não conheço as atividades desenvolvidas por essas entidades.
- Conheço, mas nunca participei das atividades desenvolvidas por essas entidades.
- Conheço e participo de atividades desenvolvidas por essas entidades.

2. Quais entidades do Sistema S (Serviço Social Autônomo) o senhor conhece (múltipla escolha):

- SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SENAC Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
- SENAI Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria
- SENAR Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SENAT Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
- SESC Serviço Social do Comércio
- SESCOOP Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
- SESI Serviço Social da Indústria
- SEST Serviço Social do Transporte

3. O senhor já ouviu falar da obrigatoriedade de preenchimento e envio anual, pelas entidades que compõem o sistema S, de Relatórios de Gestão para o TCU?

- Sim
- Não

4. Durante seu mandato, os dados constantes dos Relatórios de Gestão foram considerados para a formulação e subsídios das políticas públicas e/ou iniciativas parlamentares? Se sim, cite algum exemplo.

Sim

Não

Exemplo(s):

5. Avalie qual o grau de facilidade de leitura dos Relatórios de Gestão. Considere 0 como muito difícil e 5 como efetiva.

1 Muito Difícil

2 Difícil

3 Moderado

4 Fácil

5 Muito fácil

6. O objetivo principal da obrigatoriedade de preenchimento do modelo de Relatório de Gestão divulgado pelo TCU é o de oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança e o desempenho, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público. Na sua opinião, isso vem sendo alcançado? Caso a resposta seja não, o que pode ser feito para o alcance do objetivo?

Sim

Não

Sugestão de melhoria:

7. Numa escala de 0 a 5 avalie com o é a comunicação entre TCU e o Congresso Nacional, na divulgação dos Relatórios de Gestão. Considere 0 como inexistente e 5 como efetiva.

0

1

2

3

4

5

8. A quem devem servir os Relatórios de Gestão?

Somente ao TCU;

Sociedade em geral;

Congresso Nacional;

Todas as anteriores.

9. O que é importante conter no Relatórios de Gestão para que ele se torne uma fonte de pesquisa para as proposições parlamentares propostas ou apoiadas por V. Ex^a. durante a execução do mandato?

C) Relatório do Estudo: No relatório, serão transcritas as entrevistas com os achados, bem como, nas observações a partir das visitas, para posterior análise, caracterizando-se a utilização de dados primários e secundários. A transcrição será feita caso a caso, com a respectiva análise e interpretação dos achados com base na técnica de análise de conteúdo, agrupando os achados e considerando as categorias de análise.

AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DA ENTREVISTA

Eu, _____, depois de ter ciência da pesquisa, de seus métodos e procedimentos, **AUTORIZO**, por meio desta, a realizar a gravação de minha entrevista sem custos financeiros a nenhuma das partes.

Brasília, XX de XX de 2021.

