

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 041.263/2021-9.

Natureza: Administrativo.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52).

Representação legal: Cassio Augusto Borges (OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A), Jayme Santiago (OAB/DF 15.398) e outros.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO DA IN TCU 87/2020. OBRIGAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE ACESSO À DECLARAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA ENTREGUE À RECEITA FEDERAL DO BRASIL, POR PARTE DE SERVIDORES E EMPREGADOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA. ENTIDADES DO SISTEMA S NÃO INTEGRAM A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. DISPENSA DE CUMPRIMENTO DE TAL OBRIGAÇÃO PARA OS EMPREGADOS DE ENTIDADES DO SISTEMA S. URGÊNCIA. DISPENSA DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES, A TEOR DO ART. 84 DO RITCU. APROVAÇÃO DA MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo que tem por objetivo alterar a IN TCU 87/2020 que dispõe sobre a forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o art. 1º, caput, da Lei 8.730/1993.

2. Transcrevo a seguir a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico - SecexDesenvolvimento (peça 5), que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade técnica (peças 6 e 7):

Trata-se de processo administrativo com o objetivo de submeter ao Plenário desta Corte a proposta de Instrução Normativa que altera a Instrução Normativa 87, de 12 de agosto de 2020, a qual dispõe sobre a forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o art. 1º, caput, da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Propõe-se a alteração do parágrafo primeiro do art. 1º, com vistas a regularizar a situação dos serviços sociais autônomos quanto ao cumprimento da referida norma:

(...)

Art. 1º O envio de cópia da declaração a que alude o § 2º do art. 1º da Lei 8.730, de 1993, por parte das autoridades e por todos quantos exerçam cargo eletivo e cargo, emprego ou função de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, mencionados nos incisos I a VII do art. 1º da Lei 8.730, de 1993, obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730, de 1993, incluem-se, no conceito de administração indireta, as autarquias, agências reguladoras, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, serviços sociais autônomos e conselhos profissionais. (grifo nosso)

(...)

I. Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou na sessão plenária do dia 12/8/2020, por meio do Acórdão 2105/2020–TCU–Plenário, a Instrução Normativa-TCU 87/2020, a qual instituiu a nova forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o art. 1º, caput, da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993.

A mencionada Instrução revogou na íntegra a norma anterior sobre o assunto, a IN TCU 67/2011. A IN 87/2020 trouxe novas disposições sobre as obrigações relativas às Declarações de Bens e Renda (DBR), a fim de dar cumprimento à Lei 8730/1993. Vale lembrar que a Lei em questão determina o envio para o TCU das DBRs de todos os ocupantes de cargos, empregos e funções nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União.

A nova regra prevê, em síntese:

- o fim do recebimento de cópia da declaração de imposto de renda da pessoa física na forma impressa ou digitalizada;

- em substituição, os gestores encarregados de cumprir a lei 8730/1993 encaminharão lista com as autorizações de acesso às Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF) das autoridades e servidores públicos federais;

- o envio ocorrerá por meio do sistema e-DBR, uma solução de Tecnologia da Informação desenvolvida pelo TCU, que estará disponível em 2021, único meio disponível para o cumprimento desta obrigação legal.

Essa inovação permitiu à instrução normativa ampliar o rol de agentes públicos fiscalizados, passando a incluir servidores e empregados públicos de órgãos e entidades da administração direta e indireta na relação de agentes públicos, cujas autorizações devem ser encaminhadas para o TCU, inclusive aqueles pertencentes aos quadros dos serviços sociais autônomos.

Nesse sentido, o Sesi/Senai apresentaram em 20/9/2021, por meio de seus procuradores (peças 2 e 3), manifestação conjunta à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico/SecexDesen, com o objetivo de demonstrar que os empregados dos serviços sociais autônomos não estariam obrigados a autorizar o acesso às Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF), pois seus empregadores não se inserem na administração pública indireta (peça 1).

Em síntese, apresentam os seguintes argumentos, amparados na doutrina e na jurisprudência:

(...)

Como se vê, a Lei 8.730/93 divide em dois grupos as pessoas obrigadas à apresentação da declaração a que se refere o caput do seu art. 1º:

a) as pessoas que, de qualquer modo, integram a Administração Pública federal (art. 1º); e

b) os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda a pessoa que, por força da lei, estiver obrigada a prestar contas ao TCU (art. 4º).

(...)

Ao conceituar os serviços sociais autônomos como administração indireta, para os fins do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730/1993, a normativa do TCU acabou por igualar os empregados desses serviços sociais aos empregados e servidores públicos da administração pública federal.

Ocorre que a Lei 8.730/93 não alcança os empregados dos serviços sociais autônomos, pois esses não se enquadram em qualquer dos grupos anteriormente mencionados: não são agentes públicos, nem estão obrigados a prestar contas ao TCU.

Os dirigentes dos serviços sociais autônomos, todavia, por prestarem contas ao TCU, consoante disposição do art. 5º, V, da Lei 8.443/92, estarão obrigados a entregar as suas respectivas declarações de bens e rendas ao Tribunal, porquanto alcançados não pelo seu art. 1º, mas sim pelo comando decorrente do art. 4º da Lei nº 8.730/93. São situações absolutamente distintas. (grifo nosso)

Observe-se que, na vigência das instruções normativas anteriormente editadas pelo TCU (IN 05/1994 e IN 67/2011), os empregados dos serviços sociais autônomos jamais estiveram obrigados a apresentar, como de fato nunca apresentaram, as suas declarações de bens e rendas ao Tribunal.

(...)

Ao ir além dos limites da delegação legislativa, a IN 87/2020 invade espaço reservado e exclusivo do Poder Legislativo, alargando os destinatários da Lei 8.730/1993.

A ampliação conceitual de Administração Pública preconizada pelo parágrafo único do art. 1º da IN 87/2020 também conflita com o art. 4º do Decreto-Lei 200/1967, que não inclui os serviços sociais autônomos na estrutura organizacional da Administração Pública Federal. No plano constitucional, os arts. 22, XXVII, e 37, XVII, que delineiam a Administração Pública, não abrangem os serviços sociais autônomos, essencialmente os que se encontram vinculados às entidades sindicais patronais, como é o caso do SESI e do SENAI, em razão do art. 240 da Constituição.

(...)

Até mesmo o órgão de controle interno do Poder Executivo federal entende que os serviços sociais autônomos não estão compreendidos na estrutura da Administração Pública, consoante conclusão do Parecer nº 006/2018/CONJUR_CGU/CGU/AGU, que, cita o Parecer nº 00395/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

A questão ganha relevo maior a partir das consequências decorrentes dessa nova e indevida exigência normativa. É de se ter presente o expressivo e assimétrico universo dos destinatários, isto é, dos empregos do SESI, SENAI, SESC, SENAC, SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP, SEBRAE.

Milhares de colaboradores serão alcançados pela IN TCU 87/2020 - não apenas empregados do SESI e do SENAI, mas de todos os serviços sociais autônomos - sendo que a maioria com formação técnica, exercentes de funções voltadas para a prática das atividades meio e fim dessas instituições (professores, instrutores, advogados, engenheiros, médicos, analistas, auxiliares, merendeiras, motoristas, dentre tantas outras funções).

Esse aspecto também acaba por desautorizar a norma, essencialmente pela falta da sua razoabilidade e da proporcionalidade em sentido estrito. A extensão protagonizada pela nova normativa do TCU não guarda proporção adequada entre os meios e os fins. Não se colhe razão válida na exigência de que todos os colaboradores dos serviços sociais autônomos autorizem o Tribunal a ter acesso às suas DIRPF, considerando essencialmente o fato de não serem administradores ou gestores dessas entidades nem responsáveis pela arrecadação das contribuições compulsórias a elas devidas

(...)

Em 30/9/21, em complemento à manifestação anterior, trouxeram informações a respeito do impacto que tal obrigação causaria nos empregados do Sesi/Senai e nos demais entes do Sistema S, em face da expressiva quantidade de pessoas envolvidas (peça 4).

Quantificam esse impacto noticiando que o Senai contaria hoje com aproximadamente 24.000 empregados e o Sesi com mais 33.000 empregados, isto é, somente os serviços sociais da indústria empregam em torno de 57.000 pessoas. Assim, pressupondo que Sesc e Senac possuem quantitativo semelhante, concluem que o universo de destinatários, decorrente dessa indevida equiparação promovida pelo parágrafo único do artigo 1º da IN 87/2020, somente nos ramos da indústria e do comércio, passa de 100 mil empregados.

E acrescentam:

(...)

Ora, diante da razão advinda do art. 4º da Lei 8.730/1993, que é permitir ao TCU verificar se a evolução patrimonial dos administradores dos serviços sociais autônomos é compatível com os seus respectivos ganhos e gastos declarados à Receita Federal do Brasil, exigir a autorização para acessar as declarações de bens e rendas dos empregados dos serviços sociais autônomos é medida que se afigura despida de sentido.

Há de se reconhecer a inegável e absoluta falta de conexão lógica entre os meios (o acesso à DIRPF) e os fins (verificar evolução patrimonial de pessoas que não detém a gestão dos serviços sociais autônomos nem a administração dos seus recursos financeiros).

Como já observado na manifestação anterior, esse expressivo contingente e a variedade de funções e de cargos (professores, instrutores, atletas, motoristas, copeiras, porteiros, técnicos, analistas, jornalistas, advogados, engenheiros, médicos, secretárias etc), reforça os argumentos do SESI/DN e do SENAI/DN pela falta da razoabilidade e de proporcionalidade da norma emanada por esse Tribunal, na parte em que passa a exigir dos serviços sociais autônomos que solicitem dos seus empregados – e não apenas dos seus dirigentes gestores – autorização de acesso às respectivas DIRPF.

(...)

II. Análise

O entendimento predominante neste Tribunal é no sentido de considerar que as entidades do Sistema S não integram a administração pública indireta. Cita-se, por exemplo, trecho do Voto Condutor do Acórdão 2314/2004 – TCU – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Marcos Bemquerer:

6. A jurisprudência do Tribunal, no caso específico das contratações de pessoal, tem sido no sentido de que as entidades do “Sistema S” não estão sujeitas às disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal uma vez que não integram a administração pública indireta. Nada obstante isso, devem adotar processo seletivo para admissão de pessoal, conforme previsto em seus normativos internos e em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade (Acórdãos ns. 2.013/2003 e 2.371/2003, da 1ª Câmara; 629/2001, 1.120/2003 e 1.427/2003, da 2ª Câmara, entre outras deliberações). (grifo nosso)

O Acórdão 10119/2017 – TCU - 2ª Câmara traz o seguinte entendimento exposto no Voto Condutor do Ministro Marcos Bemquerer:

33. Os Serviços Sociais Autônomos, embora sejam pessoas jurídicas não pertencentes ao Poder Público, arrecadam contribuição compulsória que é considerada recurso público, razão pela qual se impõe a essas entidades o dever de observar os princípios gerais aplicáveis à Administração Pública. Trata-se de exegese antiga e remansosa, consoante sobressai do voto que impulsionou o Acórdão 873/2012-TCU-Primeira Câmara (rel. min. Valmir Campelo): (grifo nosso)

“15. É pacífico o entendimento desta Corte de que os serviços sociais autônomos devem obedecer aos princípios da Administração Pública, principalmente pelo fato de arrecadarem

e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos (Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário)."

Assim, o que define a submissão do Sistema S às normas gerais da Administração Pública e à fiscalização deste Tribunal, é a natureza tributária de parte significativa de suas receitas, a despeito de não integrarem a administração pública indireta.

Por conseguinte, não caberia a inclusão dos serviços sociais autônomos no parágrafo 1º do art. 1ª da IN 87/2020, eis que de fato não se inserem nas categorias indicadas no item VII do art. 1º da Lei 8730/93:

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:

(...)

VII - Todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União.

Fere, ainda, o princípio da razoabilidade exigir de significativo número de empregados com funções tão distintas, e que não são servidores da administração pública federal, autorização para possível quebra de sigilo fiscal no que se refere à declaração do imposto de renda.

Nesse contexto, entende-se pertinente reavaliar a questão da inclusão dos empregados dos serviços sociais autônomos na obrigação de autorizar o acesso as suas Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF).

III. Proposta de Encaminhamento

Posto isso, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento, a qual sugere-se seja posteriormente submetida à apreciação da Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção/Soma:

Considerando que a iniciativa para a apresentação de projeto de instrução normativa cabe ao Presidente do Tribunal, aos ministros e às comissões de Regimento e de Jurisprudência desta Corte, nos termos do art. 73 do Regimento Interno do TCU, submete-se a presente proposta à consideração da Presidente desta Casa, para apreciação da oportunidade e conveniência de alteração do parágrafo 1º do art. 1º da IN 87/2021, para constar a redação a seguir, com vistas a excluir os empregados dos serviços sociais autônomos da obrigação de autorizar o acesso as suas Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF):

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730, de 1993, incluem-se, no conceito de administração indireta, as autarquias, agências reguladoras, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e conselhos profissionais.

3. Em análise da proposta da unidade instrutiva, o dirigente da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Econômica e das Contas Públicas - Coeconomia, em manifestação à peça 9, entendeu que a proposta de minuta de instrução normativa estava em condições de ser apreciada pela Segecex/Adgecex e encaminhou o processo para a referida unidade básica.

4. O Secretário-Geral de Controle Externo, em Despacho de peça 11, assim se manifestou acerca da proposta de alteração da IN TCU 87/2020:

Exma. Sra. Ministra Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência representação administrativa formulada a partir de exposição de motivos apresentada pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e pelo Serviço Nacional de

Aprendizagem Industrial (Senai), conforme peças 1 a 4, cujos argumentos foram analisados e anuídos pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico - SecexDesenvolvimento (peças 5 a 7), bem como pela Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Fraude e Corrupção - Soma (peça 8) e pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Econômica e das Contas Públicas - Coeconomia (peça 9).

2. Trata-se de proposição de alteração da Instrução Normativa-TCU nº 87, de 12 de agosto de 2020, que dispõe sobre a forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o art. 1º, caput, da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Justificativas

3. O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou na sessão plenária do dia 12/8/2020, por meio do Acórdão 2105/2020-TCU-Plenário, a Instrução Normativa-TCU 87, de 2020, a qual instituiu a nova forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o art. 1º, caput, da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993.

4. A mencionada instrução trouxe novas disposições sobre as obrigações relativas às Declarações de Bens e Renda (DBR), a fim de dar cumprimento à Lei 8.730, de 1993, e qual determina o envio para o TCU das DBR de todos os ocupantes de cargos, empregos e funções nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União.

5. A nova regra prevê o fim do recebimento de cópia da Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) na forma impressa ou digitalizada. Em substituição, os gestores encarregados de cumprir a lei 8.730, de 1993, encaminharão lista com as autorizações de acesso às DIRPF das autoridades e servidores públicos federais. O envio ocorrerá por meio do sistema e-DBR, uma solução de Tecnologia da Informação desenvolvida pelo TCU, único meio disponível para o cumprimento desta obrigação legal.

6. Essa inovação permitiu à instrução normativa ampliar o rol de agentes públicos fiscalizados, passando a incluir servidores e empregados públicos de órgãos e entidades da administração direta e indireta na relação de agentes públicos, cujas autorizações devem ser encaminhadas para o TCU, inclusive aqueles pertencentes aos quadros dos serviços sociais autônomos.

7. Nesse sentido, o Sesi e o Senai apresentaram em 20/9/2021, por meio de seus procuradores (peças 2 e 3), manifestação conjunta à SecexDesenvolvimento, com o objetivo de demonstrar que os empregados dos serviços sociais autônomos não estariam obrigados a autorizar o acesso às DIRPF, pois seus empregadores não se inserem na administração pública indireta (peça 1).

8. Em 30/9/21, em complemento à manifestação anterior, trouxeram informações a respeito do impacto que tal obrigação causaria nos empregados do Sesi/Senai e nos demais entes do Sistema S, em face da expressiva quantidade de pessoas envolvidas (peça 4).

9. Quantificam esse impacto noticiando que o universo de destinatários, decorrente dessa indevida equiparação promovida pelo parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa-TCU 87, de 2020, somente nos ramos da indústria e do comércio, passa de 100 mil empregados.

10. Conforme análise da SecexDesenvolvimento (item II, peça 5), o entendimento predominante no Tribunal é no sentido de considerar que as entidades do Sistema S não integram a administração pública indireta. Cita-se, por exemplo, trecho do voto condutor do Acórdão 2314/2004 – TCU – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Marcos Bemquerer:

6. A jurisprudência do Tribunal, no caso específico das contratações de pessoal, tem sido no sentido de que as entidades do “Sistema S” não estão sujeitas às disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal uma vez que não integram a administração pública indireta. Nada obstante isso, devem adotar processo seletivo para admissão de pessoal,

conforme previsto em seus normativos internos e em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade (Acórdãos ns. 2.013/2003 e 2.371/2003, da 1ª Câmara; 629/2001, 1.120/2003 e 1.427/2003, da 2ª Câmara, entre outras deliberações).

11. O Acórdão 10119/2017 – TCU - 2ª Câmara traz o seguinte entendimento exposto no voto condutor do Ministro Marcos Bemquerer:

33. Os Serviços Sociais Autônomos, embora sejam pessoas jurídicas não pertencentes ao Poder Público, arrecadam contribuição compulsória que é considerada recurso público, razão pela qual se impõe a essas entidades o dever de observar os princípios gerais aplicáveis à Administração Pública. Trata-se de exegese antiga e remansosa, consoante sobressai do voto que impulsionou o Acórdão 873/2012-TCU-Primeira Câmara (rel. min. Valmir Campelo):

“15. É pacífico o entendimento desta Corte de que os serviços sociais autônomos devem obedecer aos princípios da Administração Pública, principalmente pelo fato de arrecadarem e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos (Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário).”

12. Assim, o que define a submissão do Sistema S às normas gerais da Administração Pública e à fiscalização deste Tribunal, é a natureza tributária de parte significativa de suas receitas, a despeito de não integrarem a administração pública indireta.

13. Por conseguinte, não caberia a inclusão dos serviços sociais autônomos no parágrafo único do art. 1ª da Instrução Normativa-TCU 87, de 2020, eis que de fato não se inserem nas categorias indicadas no item VII do art. 1º da Lei 8.730, de 1993:

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:

(...)

VII - Todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União.

14. Por fim, a SecexDesenvolvimento registra o entendimento de que fere, ainda, o princípio da razoabilidade exigir de significativo número de empregados com funções tão distintas, e que não são servidores da administração pública federal, autorização para possível quebra de sigilo fiscal no que se refere à declaração do imposto de renda.

15. Considerando os argumentos expostos pela SecexDesenvolvimento e anuídos pela Soma e Coeconomia, entendo como pertinente a proposta de excluir os serviços sociais autônomos (Sistema S) da lista de instituições sujeitas à referida instrução normativa.

16. Diante do exposto, encaminho à consideração da Presidência para avaliação e, em caso de concordância, sorteio de relator, nos termos dos artigos 73 e 74 do Regimento Interno do TCU, projeto de Instrução Normativa que altera a Instrução Normativa-TCU 87, de 2020, a fim de incluir dispositivo com vistas a excluir os empregados dos serviços sociais autônomos da obrigação de autorizar o acesso as suas Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF), conforme minuta à peça 10.

5. A assessoria do Gabinete da Presidência exarou Despacho de peça 12 solicitando à Secretaria das Sessões o sorteio de Relator, na forma sugerida pela Segecex, quando então fui designado relator do feito conforme Termo de Sorteio de peça 13.



É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, processo administrativo que trata de alteração na IN TCU 87/2020, que dispõe sobre a forma de recebimento da declaração de bens e rendas - DBR a que alude o art. 1º, *caput*, da Lei 8.730/1993, sugerida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico - SecexDesen, em atendimento aos argumentos trazidos pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) em documentos que integram as peças 1 e 4.

2. A IN TCU 87/2020 prevê que os gestores de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta, indireta, incluído os serviços sociais autônomos, e fundacional enviem anualmente ao Tribunal de Contas da União a lista de autoridades, servidores e empregados públicos federais que autorizaram acesso às suas Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF) entregues anualmente à Receita Federal do Brasil - RFB.

3. A alteração normativa proposta pela unidade técnica, em instrução às peças 5 a 7, cinge-se a retirar da relação do conceito de administração indireta, para os fins do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730/1993, os serviços sociais autônomos, o chamado “Sistema S” (referente à obrigatoriedade de seus empregados autorizarem o acesso à DIRPF entregue à RFB), com a sugestão de nova redação para o parágrafo único do art. 1º da IN TCU 87/2020.

4. A SecexDesen acolheu os argumentos trazidos pelo Sesi/Senai de que os empregados das entidades do Sistema S não estariam obrigados a autorizar o acesso às suas DIRF em razão de que os serviços sociais autônomos não integram a administração pública federal indireta.

5. A alteração normativa em tela não afasta o dever de os gestores das entidades do Sistema S que prestam contas a esta Corte de Contas apresentarem suas declarações de bens e rendas em razão do disposto no art. 4º da Lei 8.730/1993.

6. A assessoria do Gabinete da Presidência exarou Despacho de peça 12 solicitando à Secretaria das Sessões o sorteio de Relator, na forma sugerida pela Segecex, quando então fui designado relator do feito conforme Termo de Sorteio de peça 13.

7. Feito esse necessário compêndio, passo a decidir.

8. Registro, de início, a urgência na apreciação do tema em questão, na medida em que para o exercício de 2021, o § 3º do art. 2º da IN TCU 87/2020 fixou, em caráter excepcional, o prazo de 180 dias após a data-limite estipulada pela RFB para entrega da DIRPF para o envio ao TCU pelos órgãos e entidades da relação dos servidores e empregados que concederam a autorização de acesso à referida declaração.

9. Considerando que o prazo estipulado pela RFB para a entrega da DIRPF/2020 encerrou-se em 31/05/2021, os gestores de pessoal têm até 30/11/2021 para entrega ao TCU das relações de autorização de acesso à referida declaração.

10. Por tal razão, proponho a este Plenário, nos termos do art. 84 do RITCU, que seja dispensada a fixação de prazo para a apresentação de emendas e sugestões à minuta de normativo em apreciação, a que se refere o art. 75 do RITCU.

11. Superada tal preliminar, adentro à questão de mérito a justificar a alteração normativa pretendida.

12. O cerne da discussão refere-se ao fato de que as entidades do Sistema S foram consideradas pelo TCU como integrantes da administração indireta para fins de aplicação do art. 1º, inciso VII, da Lei 8.730/1993, regra que, em consequência, obrigaria os seus empregados a autorizarem o acesso à DIRPF entregue à RFB.

13. De fato, a legislação em vigor não permite a conclusão de que os serviços sociais autônomos sejam enquadrados no conceito de administração indireta.

14. O art. 4º do Decreto-Lei 200/1967 enumera expressamente, em seu inciso II, as categorias de entidades que integram a administração federal indireta: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entre elas, não se encontram as entidades do Sistema S.

15. De igual modo, a CF/1988, ao se referir à administração pública indireta para fins de proibição de acumulação indevida de cargos e empregos públicos, nos termos do disposto no art. 37, inciso XVII, da CF/1988, relaciona as entidades que a compõem, limitando-se a mencionar autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias.

16. Mais ainda, a CF/1988 em seu art. 240, ao fazer menção de que a contribuição compulsória dos empregadores destinadas aos serviços sociais e de formação vinculadas ao sistema sindical não possui natureza previdenciária, trata os serviços sociais como entidades privadas.

17. No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal – STF abraça esse mesmo entendimento, conforme restou assente no julgamento do RE 789.874/DF, Relator Ministro Teori Zavascki, cujo trecho transcrevo a seguir:

Os serviços sociais autônomos, por possuírem natureza jurídica de direito privado e não integrarem a Administração Pública, mesmo que desempenhem atividade de interesse público em cooperação com o ente estatal, não estão sujeitos à observância da regra de concurso público (CF, art. 37, II) para contratação de seu pessoal. Essa a conclusão do Plenário, que negou provimento a recurso extraordinário no qual se discutia a necessidade de realização de concurso público para a contratação de empregados por pessoa jurídica integrante do chamado “Sistema S”. (grifo não presente no original)

18. A jurisprudência do TCU é uníssona no mesmo sentido, em considerar que as organizações do Sistema S não integram a administração pública, apesar de desempenharem atividades de interesse público, a teor do disposto nos Acórdãos 2.314/2004-TCU-1ª Câmara, 10.119/2017-TCU-Plenário, entre outros.

19. Por tais razões, alinho-me ao entendimento da unidade técnica, endossado pela Segecex, a justificar a alteração normativa ora em debate no sentido de excluir os serviços sociais autônomos (Sistema S) da lista de instituições sujeitas à referida instrução normativa.

20. Deixo, contudo, de acolher o argumento trazido pelo Sesi/Senai de que o elevado impacto quantitativo da medida, a alcançar mais de 100 mil empregados nos ramos da indústria e comércio, consistiria em justificativa adicional a retirar tais empregados do campo de incidência da IN TCU 87/2020.

21. É que a obrigação estampada na Lei 8.730/1993 avança sobre todos os servidores e empregados públicos federais da administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, englobando mais de um milhão de pessoas nessa condição (aproximadamente 470 mil empregados de estatais e 580 mil servidores públicos civis da administração direta).

22. O número considerável de servidores e empregados públicos abrangidos pela norma, antes de consistir em argumento para se deixar de aplicar determinado dispositivo legal plenamente válido e em vigor, deve ser objeto de planejamento prévio por parte das áreas de pessoal de órgãos e entidades para bem desincumbirem-se de tal obrigação legal.

23. Por fim, reforço que a modificação normativa pretendida não afasta o dever de os gestores das entidades do Sistema S que prestam contas a esta Corte de Contas apresentarem suas declarações de bens e rendas em razão do disposto no art. 4º da Lei 8.730/1993, até porque a IN TCU 87/2020 tratou apenas do disposto no art. 1º, *caput*, da Lei 8.730/1993.



Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de novembro de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2800/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 041.263/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico - SecexDesen.
8. Representação legal: Cassio Augusto Borges (OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A), Jayme Santiago (OAB/DF 15.398) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que trata de alteração na IN TCU 87/2020, que dispõe sobre a forma de recebimento da declaração de bens e rendas - DBR a que alude o art. 1º, *caput*, da Lei 8.730/1993;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. na forma do art. 84 do RITCU, dispensar a fixação de prazo para a apresentação de emendas e sugestões prevista no § 1º do art. 75 do RITCU;

9.2. aprovar, nos termos do art. 15, inciso I, alínea "q", do RITCU, a minuta de instrução normativa em anexo;

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU.

10. Ata nº 46/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/11/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2800-46/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº 90, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2021.

Altera a Instrução Normativa-TCU nº 87, de 12 de agosto de 2020, que dispõe sobre a forma de recebimento de cópia da declaração a que alude o caput do art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais;

considerando o poder regulamentar conferido a este Tribunal pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

considerando que o que define a submissão do Sistema S à fiscalização deste Tribunal é a natureza tributária de parte significativa de suas receitas, a despeito de não integrarem a administração pública indireta, não cabendo, por conseguinte, a inclusão dos serviços sociais autônomos no parágrafo único do art. 1ª da Instrução Normativa-TCU nº 87, de 12 de agosto de 2020, eis que de fato não se inserem nas categorias indicadas no item VII do art. 1º da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993; e

considerando os estudos e conclusões apresentados no processo TC 041.263/2021-9, resolve:

Art. 1º Fica alterado o parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa-TCU nº 87, de 12 de agosto de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730, de 1993, incluem-se, no conceito de administração indireta, as autarquias, agências reguladoras, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e conselhos profissionais.”

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de Novembro de 2021.

ANA ARRAES

Presidente