

AUTARQUIAS — S. E. N. A. I. — FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

— Não sendo uma autarquia, o Serviço de Aprendizagem Industrial não está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas.

— Interpretação do art. 77, n.º II, da Constituição.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Tribunal de Contas da União *versus* SENAI

Recurso de mandado de segurança n.º 748 — Relator: Sr. Ministro
ELMANO CRUZ

*** ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança

n.º 748, do Distrito Federal, ora em grau de embargos, e em que é embargante o Tribunal de Contas da União,

* NOTA DA RED.: O acórdão embargado está publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 29, ps. 147-182.

e embargado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

Acordam os juizes do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos e na conformidade das notas taquigráficas em anexo e que dêste ficam fazendo parte integrante, em rejeitar os embargos oferecidos ao acórdão de fls. 384, para mantê-lo por seus fundamentos que são conforme o direito.

Custas *ex-lege*. — *Macedo Ludolf*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — Trata-se de embargos opostos ao acórdão dêste Tribunal, de fls. 384, que assim teria firmado (ler fls. 384). Publicado o acórdão no *Diário da Justiça* de 27 de novembro a 7 de dezembro, o Tribunal de Contas, representado pelo seu Procurador, apresentou os embargos de fls. 335 e seguintes, que são em seu inteiro teor os que passo a ler.

Admitidos os embargos foram êles impugnados nestes têrmos: (ler fôlhas 397).

A Sub-Procuradoria Geral deu o parecer de fls. 400 (ler). Foi o voto vencedor no julgamento embargado o do Sr. *Ministro Cândido Lobo*, Relator, que se encontra de fls. 349 a 361, seguido pelo Sr. *Juiz Artur Marinho* (fls. 363) pelo meu (fls. 374). Vencidos os *Ministros Cunha Vasconcelos* e *Alfredo Bernardes*, que denegavam a segurança (fls. 375 e 376). Não há mais o que discutir com relação às preliminares argüidas por ocasião do primeiro julgamento, por isso que, decididas naquela ocasião, pelo interessado, desatendido não foi interposto recurso algum, nem foram renovadas.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* (Relator) — Sr. Presidente, foi êste o voto que proferi por ocasião do primeiro julgamento e que se encontra a fls. 364 dos autos: (lê).

Esperei o oferecimento de embargos e esperei com ansiedade, muito justifi-

cável em todo aquêle que prefere reexaminar um assunto de alta relevância, para se reconsiderar ou manter seu pronunciamento anterior.

Confesso que os embargos me decepcionaram, porque nenhum argumento novo trouxeram. Insistiram nos argumentos já produzidos, sedições. Eu os rejeito.

VOTO-MÉRITO

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* (Revisor) — Não obstante, Sr. Presidente, sedições os argumentos, como disse o Sr. *Ministro Relator* dos embargos, êles se fundam nos votos vencidos que foram do Sr. *Ministro Alfredo Bernardes* e o meu.

Meu voto foi êste: (lê fls. 375).

A questão está bem conhecida do Tribunal. Os debates foram longos e fizeram luz sôbre a hipótese. O Sr. *Ministro Relator* já adiantou que, nos embargos, nada se inovou. Realmente, nada havia que inovar. Havia que insistir na tese, a fim de convencer para vencer. A S. Excia. não convenceram. A mim reafirmaram, robusteceram meu convencimento.

Recebo os embargos, Sr. Presidente.

Deixo de ler o voto do Sr. *Ministro Alfredo Bernardes*, no qual me baseei, porque S. Excia. vai votar em seguida a mim.

VOTO-VENCIDO

O Sr. *Ministro Alfredo Bernardes* — Sr. Presidente, meu voto nestes embargos, é a reprodução do que proferi no julgamento do recurso. Por isso passo a lê-lo para que conste do novo acórdão a ser prolatado:

“Discute-se se o SENAI é, ou não, uma autarquia.

Os característicos principais das autarquias são os seguintes:

“a) criação por ato estatal outorgando a personalidade jurídica;

b) desempenho de serviço público, assim considerado por natureza e por força da lei;

c) caráter técnico ou especializado do serviço;

d) autonomia administrativa ou de direção, entendendo-se, como tal, o poder de girar os negócios a seu cargo sem dependência das normas burocráticas e orçamentárias peculiares à administração centralizada;

e) autonomia patrimonial que se exprime pela atribuição de recursos financeiros próprios e pela liberdade de aplicação de tais recursos na realização das finalidades do serviço;

f) controle estatal, através do qual se tornaram efetivos os limites preestabelecidos à autonomia”.

Esses característicos, enumerados por Seabra Fagundes, em parecer emitido como Consultor Geral da República, aplicados ao SENAI, — para inferir-se da sua natureza jurídica, — levou o eminente autor ao referido parecer às seguintes conclusões:

a) o SENAI foi criado pela União, através o decreto-lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942, embora nesse ato não se lhe reconheça expressamente a personalidade jurídica, esta decorre de se lhe atribuir, então, como posteriormente, no regime aprovado pelo decreto n.º 10.009, de 16 de julho de 1942, a capacidade para exercer direitos e contrair obrigações, ora atinentes ao ensino, que lhe foi confiado, ora concernentes à arrecadação e aplicação de recursos financeiros (decreto-lei número 4.048, arts. 2.º, 4.º, 6.º e 7.º; vg, aprovado pelo decreto n.º 10.009, arts. 7.º, 10, 13, 16, 21 e 23);

b) desempenha serviço público. Compete-lhe realizar um dos aspectos da política educacional do Estado, através a organização e administração em todo país, de “escolas de aprendizagem para industriários, “visando a estabelecer um sistema nacional de aprendizagem, com unidade de objetivos e de planos gerais” (reg. aprovado pelo decreto n.º 10.009, art. 2.º);

c) o serviço, cujo desempenho se lhe outorgou, é de cunho especializado. Apreende-se isto à primeira vista;

d) conta com autonomia de direção. Rege-se por órgãos que, pela constituição e atribuições, se põem acima de in-

gerências diretas da administração central (reg. aprovado pelo decreto número 10.009, art. 4.º, 6.º, 7.º, 9.º, 10, 11, 12, 13, 15, 16 e 17);

e) dispõe de recursos próprios de origem tributária — contribuição mensal dos estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria (decreto-lei n.º 4.048, art. 4.º);

f) está sujeito ao controle da União, seja mediante a aprovação do respectivo regimento pelo Presidente da República (decreto-lei n.º 4.048, art.º 8.º), o que significa o poder de determinar o modo de exercício das suas atividades, seja através de diretrizes preconizadas pelo Ministério da Educação, aprovação de certos atos por êste, e interposição de recursos para o Ministro dessa Pasta (decreto n.º 10.009, art. 47, letras h, i, j, o, p e t).

O Senai resume, destarte, conclui o eminente jurista, os requisitos e atributos próprios das autarquias. Não lhe confere o cunho de ente privado o ser dirigido pela Confederação Nacional da Indústria (decreto-lei n.º 4.048, art. 3.º) que embora sujeito ao direito público não é órgão administrativo estatal. Esse regime de direção obedeceu ao intuito de chamar essa associação sindical a cooperar com o Estado no setor relacionado com as suas atividades.

O Senai é, pois, um órgão estatal, cuja personalidade jurídica decorre implicitamente, de lhe ter atribuído o ato criador, capacidade de exercer direitos e contrair obrigações por si só.

A instituição dos entes autárquicos entre nós não se fêz segundo normas gerais de um plano preestabelecido, filiando-se a princípios gerais, que a todos unificassem. Por isso mesmo, não raro, põe-se em dúvida, a natureza autárquica de certas entidades, por não serem nítidos os seus contornos jurídicos. É o que sucede agora, e sucedeu, há pouco, com a Ordem dos Advogados.

Tenho, porém, como certo, *data venia* dos que pensam de modo diverso, que o Serviço Nacional de Aprendizagem

gem Industrial (SENAI) é uma autarquia. O Estado destacou de sua competência o exercício da função de criar e manter escolas de aprendizagem industrial, atribuindo-o ao SENAI, que assim passou a exercer funções que só pelas pessoas de direito público podem ser exercidas.

Nega-se, porém, neste mandado de segurança ao SENAI a qualidade de pessoa de direito público. Não procede a alegação, visto como dita entidade exerce, inegavelmente, um serviço público, encontrando-se, assim, investido de um poder de soberania outorgado pelo Estado, constituindo-se em parcela da administração pública indireta.

Mas, ainda que assim não fôsse, estaria o SENAI obrigado a prestar suas contas ao Tribunal de Contas, porque a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, no seu art. 139, considera como entidades autárquicas.

“As demais pessoas jurídicas, especialmente instituídas por lei para execução de serviço de interesse público ou social, custeado por tributos de qualquer natureza, ou por outros recursos, oriundos do Tesouro”.

A Constituição federal, art. 77, inciso II — preceitua competir ao Tribunal de Contas:

“julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas”.

A vacuidade dos conceitos empregados no citado art. 77 da Constituição federal, — ao fixar a competência do Tribunal de Contas, deixou à lei ordinária o explicitar dessa competência. Pontes de Miranda, nos *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 101, ensina:

“Seja como fôr, a lei ordinária não pode considerar atribuição de outro corpo, judiciário ou administrativo, qualquer das funções dadas ao Tribunal de Contas.

Isso não quer dizer, *que nas fórmulas gerais do texto, que correspondem a conceitos larguíssimos, não caibam atribuições que dependem da explicitação dêles*”.

A fórmula do texto — “julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas”, sem definir tais entidades possibilita que a lei ordinária o faça, como o fêz a Lei n.º 830, de 1949, — que considerou como entes autárquicos as pessoas jurídicas, especialmente instituídas em lei, para execução de serviço de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza. O SENAI foi criado por lei e é mantido com tributo. Contesta-se a segunda afirmação; mas, sem procedência. O fato do tributo ter sido impôsto aos industriários, incidindo assim, sobre determinado grupo social, não lhe tira as características da tributação. Conforme esclareceu o Sr. Deputado Breno da Silveira, na justificação de seu projeto dispoñdo sobre a administração do “SESC”, — em tudo semelhante ao Senai, — a contribuição atualmente devido ao SENAI — é uma tributação que os comerciantes pagam ao Estado. E então exemplifica:

“Suponhamos, por um momento que o “Senai” é um órgão privado e que sua renda não é um tributo. Compararemos, feita esta hipótese, o “Senai” com o I.A.P.C. Qual a origem dos dois órgãos? A resposta é que ambos foram criados por um ato da União. Não há como negar a instituição dos dois por uma lei. Façamos uma segunda pergunta: — de onde provêm as suas rendas? A resposta a esta pergunta mostra-nos, mais uma vez, a semelhança entre os dois. Ambos são mantidos com a contribuição do comércio. Não há diferença entre os dois tipos de contribuições. As duas contribuições são compulsórias, incidem, sobre o comércio e foram determinadas por lei.

Ninguém poderá apontar diferenças entre as duas contribuições. A contribuição devida ao “Senai” é um tributo, porque o comerciante contribui “em virtude de uma lei”; a recusa da contribuição é um desacato à lei, provocando uma punição.

Porque o I.A.P.C. é um órgão de direito público e o SENAI não o é? Ambos foram criados por uma lei.

Ambos são mantidos por um tributo. A natureza jurídica de um é idêntica à do outro”.

A objeção de que as contribuições impostas aos industriários para a manutenção do SENAI, não são tributos, não é aceitável, pois elas foram fixadas em lei e são, compulsoriamente, exigidas pelo Estado de determinado grupo social o que não lhe tira, como já sustentamos, a característica de contribuição.

Não fôssems tributos as ditas contribuições, por certo não pretenderia o Governo manter o “Serviço Social Rural”, com parte das contribuições, atualmente entregues ao SESI e ao SESC”.

Essas contribuições são idênticas às contribuições para SENAI e para SENAC. Se fôssems propriedades particulares o Estado não poderia intervir na sua aplicação.

Dou provimento ao recurso para negar a segurança impetrada, por entender que o SENAI é uma autarquia, e, portanto, está sujeita às contas que lhe são reclamadas; e se não o fôsse, por não ter nítidos os contornos jurídicos de tais entidades, seria uma pessoa jurídica de direito público, criado por lei para execução de um serviço social, custeado por contribuições impostas pelo Estado a certa classe de pessoas, o que lhe equipararia às autarquias para todos os efeitos, inclusive para o de prestar suas contas ao Tribunal de Contas, a fim de obter a aprovação e indispensável julgamento das mesmas”.

É o meu voto. Acolho os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sr. Presidente, justamente a tese acabada de ser focalizada pelo Sr. Ministro Alfredo Bernardes é que foi contrariada em meu voto porque entendo: ou o SENAI é uma autarquia, ou não. Sendo autarquia está obrigado a prestar contas ao Tribunal de Contas; não sendo, somente deverá prestar contas às Assembléias Gerais, e a estas êle as apresentou, e foram bem julgadas. Por con-

seguinte, pedindo vênia a S. Ex.^ª, mantenho o meu voto, acompanhando o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro J. J. de Queirós — *Data venia*, também não considero o SENAI uma autarquia e, em relação aos demais argumentos expostos no voto contrário — no sentido de que o SENAI estaria, mesmo assim, sujeito ao controle de contas pelo Tribunal de Contas — *data venia*, a meu ver, não procedem, uma vez que essa entidade não administra bens, ou dinheiros públicos.

Assim, Sr. Presidente, com estas considerações rejeito os embargos.

ESCLARECIMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz (Relator) — Pela ordem, Sr. Presidente.

Desejo dar uma explicação apenas ao Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Quando usei da expressão “sedição”, com referência aos embargos, usei-a no sentido jurídico, no sentido técnico do que é velho, que não se renovou. Esse é o sentido que encontro nos dicionários de Laudelino Freire e Cândido de Figueiredo. É bem verdade que outro sentido pode ser dado: o de corrupto, podre, mas, isso, evidentemente, não se aplicaria à argumentação do patrono do Tribunal de Contas.

De maneira que com esta explicação que desejo fique constando das notas taquigráficas, nada mais tenho a dizer.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foram rejeitados os embargos, vencidos os Srs. Ministros Cunha Vasconcelos e Alfredo Bernardes. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo. Impedido, o Sr. Ministro Mourão Russel. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Macedo Ludolf.