TRT-RO-01325/2008-002-22-00-8

EMENTA

SERVIÇO SOCIAL AUTONÔMO. SUJEIÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO ART. 37, CAPUT, DA CF/88. OBRIGATORIEDADE DE SELEÇÃO PÚBLICA PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. Os serviços sociais autônomos, entes paraestatais não integrantes da Administração Direta ou Indireta, sujeitam-se à fiscalização do Estado e do controle externo dos Tribunais de Contas (CF/88, art. 70, parágrafo único), na medida em que recebem, sob a forma de repasses, contribuições arrecadadas compulsoriamente das empresas (CF/88, art. 240). Seus dirigentes sujeitam-se à responsabilização por improbidade administrativa (CF, art. 37, par. 4º, e Lei nº 8.429/92). Os atos que praticam submetem-se ao controle jurisdicional pela via do mandado de segurança (CF, art. 5º, LXIX). Para demonstrar mais ainda outros aspectos que os aproximam da Administração Pública, há expressa previsão legal à observância do procedimento licitatório para aquisição de bens ou serviços e realização de obras (Lei nº 8.666/93, art. 119). Esses entes, por prestarem serviços públicos, submetem-se à responsabilidade objetiva pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros (CF/88, art. 37, par. 6º). Por tudo isso, embora seu regime seja predominante de direito privado, mas parcialmente derrogado por normas de direito público, a contratação de seus empregados deve observar critérios objetivos e seguir os parâmetros estabelecidos no art. 37, caput, da CF/88. Não se trata de obrigar o ente paraestatal a realizar concurso público, nos moldes do art. 37, II, da CF/88, mas observar, em seleção pública, critérios objetivos, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF/88, de modo que a contratação de seu pessoal deverá ser precedida de processo seletivo de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício de atividades. Precedente do TCU no acórdão 3906-25/08-2, de 30.09.2008.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Ordinário nº TRT-RO-01325/2008-002-22-00-8, em que é recorrente SERVIÇO NACIONAL DE

APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO - SESCOOP - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PIAUÍ e recorrido MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO - PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª REGIÃO.

Relatório da lavra da eminente Desembargadora Enedina Maria Gomes dos Santos (Relatora), adiante transcrito:

"Trata-se de recurso ordinário interposto pelo SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO NO ESTADO DO PIAUÍ - SESCOOP em face da sentença de fls. 352/367 onde foi julgado procedente o pedido objeto da exordial para condená-lo a cumprir as seguintes obrigações: observar, em suas contratações de pessoal, os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dotando de critérios objetivos atentando-se, no mínimo, para a observância dos requisitos previstos nas alíneas "a" e "i" da inicial e, em caso do não atendimento das obrigações, aplicar-se-á multa de R$ 50.000,00, ao mês, por cada processo seletivo irregular realizado.

Além disso, foi concedida a antecipação dos efeitos da tutela, determinando a expedição de mandado de cumprimento para que a ré, a partir da ciência do mandado, passe a observar o regramento determinado na sentença. Sem honorários de sucumbência e custas a cargo do recorrente.

O recorrente argui as preliminares de incompetência da Justiça do Trabalho para conhecer e julgar a presente ação civil pública; de ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho para a propositura da presente demanda; falta de interesse de agir do Ministério Público e a impossibilidade jurídica do pedido formulado.

No mérito, o recorrente, em primeiro lugar, sustenta sua natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado paralela ao Estado, demonstrando a opinião da doutrina nacional neste sentido.

O recorrente sustenta, ainda, que não se encontra sujeito à regra constitucional do concurso público, bem como que a submissão consistiria na ofensa a determinados dispositivos constitucionais.

O recorrente argumenta a ausência dos pressupostos autorizadores da concessão da antecipação dos efeitos da tutela, realizada por ocasião da sentença primária, verossimilhança da alegação e receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Contra-razões de fls. 468/470-v.

É o relatório."

Vencida a Relatora, fui designado para redigir o acórdão.

Relatados.

VOTO

Conhecimento

O recurso ordinário é cabível e tempestivo (certidão de fl. 458). Custas e depósito recursal recolhidos (fls. 455/457). Parte regularmente representada. Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do presente recurso.

Preliminar de incompetência material da Justiça do Trabalho

O recorrente argui esta preliminar ao fundamento de tratar-se de matéria de natureza constitucional-administrativa.

O art. 114, da CF/88, indica que a causa de pedir e o pedido determinam o espectro de competência material da Justiça do Trabalho. No caso, a pretensão envolve a defesa de direito difuso, em potencial, de todos os trabalhadores participarem de seleção pública com critérios objetivos para o ingresso nos quadros do recorrente.

Este relator já teve oportunidade de manifestar-se sobre o tema relacionado à competência da Justiça do Trabalho para o julgamento de matéria semelhante. No caso concreto, o MPT ajuizara ação civil pública objetivando provimento jurisdicional para obrigar ente público a realizar concurso público para admissão da Justiça do Trabalho. Na ocasião, o acórdão adotou a seguinte ementa:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA SEM CONCURSO PÚBLICO - COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA LABORAL - Tratando-se de prestação de fato, abstenção de fato, ou tutela de bem jurídico que decorra de obrigação constitucional inerente a contrato de emprego, ainda que implícita neste, buscar a nulidade de contratações efetivadas sem concurso público, bem como fazer cessá-las, a competência para o deslinde da ação civil pública é da Justiça do Trabalho. Entendimento contrário constitui visão limitada, acanhada e descompassada com os tempos atuais quando se via o direito do trabalho apenas como normatizador de uma simples e genuína relação obrigacional e o seu Órgão aplicador com competência apenas para dirimir as questiúnculas dela decorrentes, brigas entre patrão e empregado, quando andava a Justiça Laboral a reboque do Poder Executivo impregnada de fortes ranços administrativos e não jurisdicionais. A função hodierna do direito material e processual do trabalho não é somente de prender atenção a minudências dos litígios

individuais, mas também de enfrentar dimensões maiores, dirimir com exclusividade, direitos/interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, questões administrativas, penais e previdenciárias que se originaram dos seus domínios, de suas lides. Em suma, enxergar, no direito do trabalho, o seu cunho publicista e não exclusivamente privatístico, vislumbrando-o como um ramo do direito no qual também se discute questões de direito público (acórdão 960/2002, proc. 209-2002-003, publicado no DJE em 21.06.2002)".

Rejeita-se a preliminar.

Preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* do MPT

A legitimidade do MPT para o ajuizamento de ação civil pública encontra expressa previsão no art. 83, III, da LC nº 75/91, que confere concretude e especificidade ao comando do art. 129, III, da CF/88. Este dispositivo constitucional insere entre as atribuições do Ministério Público da União, no qual integra o *Parquet* Laboral, a promoção de inquérito civil e ação civil pública "para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". Ademais, não se pode deixar de agregar a estes interesses trabalhistas tutelados pelo MPT, via ação civil pública, "outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos", consoante autoriza o art. 6º, inciso VII, alínea d, da LC 75/91.

Na situação vertente, maneja o MPT ação civil pública objetivando tutelar interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos, consistentes em garantir a realização de seleção pública para a contratação de empregados em entidade que integra o Sistema S. No caso, o MPT além de pretender tutelar os interesses de todos os trabalhadores de participarem de seleção com critérios objetivos para o ingresso nos quadros da entidade, também pretende salvaguardar a defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Na matéria, existem reiterados precedentes do STF reconhecendo a legitimidade ativa do MPT:

EMENTA: Recurso extraordinário. Trabalhista. Ação civil pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva. 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho

superior a 6 horas diárias. 4. A Lei Complementar n.º 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5.Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). 6. Recurso conhecido e provido para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho. (RE 213015, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 08/04/2002, DJ 24-05-2002 PP-00069).

Rejeita-se a preliminar.

Preliminar de impossibilidade de jurídica do pedido e falta de interesse de agir do MPT

Conforme já assinalado, o MPT, no desempenho de seu mister, tem o dever de velar pela ordem jurídica e, no caso, pelo direito difuso atinente à acessibilidade aos quadros do ente paraestatal por entender aplicáveis os princípios previstos no art. 37 da CF/88. Assim, resta evidente o interesse de agir, uma vez que, como defensor da ordem jurídica, o MPT tem necessidade e utilidade da prestação jurisdicional, de sorte que sejam vedadas atitudes, a seu sentir, que violem as garantias constitucionais.

Quanto à impossibilidade jurídica do pedido, melhor sorte não assiste ao recorrente em face de que toda pretensão é acionável quando não houver vedação legal para tal, o que não é o caso.

A alegativa de controle abstrato de constitucionalidade do regulamento a impossibilitar a pretensão, não merece prosperar em face de que a matéria argüida não foi objeto do pedido e a forma de contratação em desacordo com princípios elencados no art. 37 da C.F é questão ligada ao mérito e, no momento próprio, será apreciada.

Rejeita-se a preliminar.

MÉRITO

A questão consiste em saber se o SESCOOP sujeita-se à realização de seleção pública para contratação de seus empregados, observando critérios objetivos e os princípios do art. 37 da CF/88.

O recorrente integra o gênero serviços sociais autônomos. Esses entes não integram a Administração Pública (DL 200/67), sendo pessoas jurídicas de direito privado, constituídas pelo Estado e desempenham atividades de interesse público ou social. São instituídos por lei para ministrar assistência ou ensino a certas categoriais sociais ou grupos profissionais, sem finalidade lucrativa, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Sua criação depende de autorização legislativa, concretizando-se sua criação com o registro de seus atos constitutivos no registro civil respectivo.

Conquanto a criação e instituição dos sociais autônomos direcionem-se primeiramente para realização do dever de assistência atribuído ao Estado, as atividades desses organismos hoje transcendem as funções de assistência, constituindo verdadeiros órgãos de fomento público direcionados para a promoção e desenvolvimento de plena capacitação técnica, aliada a outros aspectos igualmente importantes, de modo a assegurar a integração e progresso no mercado de trabalho.

Embora os serviços sociais autônomos sejam pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública, esses organismos sujeitam-se aos princípios do art. 37, *caput*, da CF/88.

Em relação ao sistema de controle, os serviços sociais autônomos sujeitam-se à fiscalização do Estado e do controle externo dos Tribunais de Contas (CF/88, art. 70, parágrafo único), na medida em que recebem, sob a forma de repasses, contribuições arrecadas compulsoriamente das empresas (CF/88, art. 240). Seus dirigentes sujeitam-se à responsabilização por improbidade administrativa (CF, art. 37, par. 4º, e Lei nº 8.429/92). Os atos que praticam sujeitam-se ao controle jurisdicional pela via do mandado de segurança (CF, art. 5º, LXIX).

Para demonstrar mais ainda outros aspectos que os aproximam da Administração Pública, há expressa previsão legal à observância do procedimento licitatório para aquisição de bens ou serviços e realização de obras (Lei nº 8.666/93, art. 119). Esses entes, por prestarem serviços públicos, submetem-se à responsabilidade objetiva pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros (CF/88, art. 37, par. 6º).

Portanto, os serviços sociais autônomos são entes privados que colaboram com o Estado no exercício de atividades de interesse público. Não têm natureza lucrativa, recebem atenção especial do Poder Público e são criados por lei. Fazem parte do terceiro setor, que é aquele integrado por entidades da sociedade civil, que prestam atividade de interesse social sem o intuito de lucro, coexistindo com o primeiro setor, o próprio Estado, e com o segundo setor, configurado pelo mercado.

Ultimamente, os entes paraestatais, que, no Brasil, existem desde longa data, têm ganhado musculatura, mormente com o advento da Reforma Administrativa procedida na década de 90, no bojo da qual foram criadas as Organizações Sociais (lei 9.637/98) e as Organizações Sociais de Interesse Público (lei 9.790/99). Estas entidades vieram se juntar aos serviços sociais autônomos criados para prestação de atividade de interesse público ou social.

Os serviços sociais autônomos foram criados anteriormente ao advento da CF/88, reinando, à época, a prática do clientelismo. No contexto histórico de sua criação, é compreensível que inexista comando expresso em seus diplomas de constituição que os obriguem a seguir princípios constitucionais consagrados no art. 37 da CF/88. Isso se deve ao fato de que a criação de grande parte dos serviços sociais autônomos deu-se em um cenário dissociado dos ideais do atual Estado Democrático de Direito, o que não ocorreu com a criação das Organizações Sociais e Organizações Sociais de Interesse Público que, instituídas no cenário democrático representado pela Constituição de 1988. Os diplomas legais que as instituíram têm dispositivos expressos que mandam observar os princípios do art. 37, da CF/88, consoante se observa dos comandos emanados das leis 9.637/98 e 9.790/99 que criaram, respectivamente, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP).

Inexiste comando expresso na lei criadora do SESCOOP determinando o cumprimento de princípios previstos no art. 37 da CF/88, entendendo-se que tal inexistência seja decorrente do fato de o SESCOOP ter sido criado à imagem e semelhança dos organismos do Sistema "S". No entanto, há expressa menção da fiscalização de aplicação dos recursos do SESCOOP pelo TCU (art. 8º da MP 2.168-40). Há, ainda, previsão constitucional de recebimento de recursos públicos pela entidade paraestatal

(art. 240 da CF). Sendo assim, entende-se que a submissão aos princípios do caput do art. 37, caput, da CF/88, é medida que se impõe, pois tais princípios não são dirigidos exclusivamente à Administração Pública, sendo, também, aplicáveis aos entes paraestatais fomentados pelo Poder Público.

As entidades paraestatais, "pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo público para seleção de pessoal, à prestação de contas, à equiparação de seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2.6.92)" (Maria Sylvia Zanella de Pietro, em Direito administrativo brasileiro. 10ª ed. Atual. São Paulo. Atlas, 1999, pág. 309).

Nesse sentido, há de se dizer que os serviços sociais autônomos, embora submetidos a regime jurídico privado, sofrem restrições típicas da Administração Pública por serem fomentados pelo Poder Público e gozarem de certas prerrogativas dadas somente à Administração Pública. No caso do SESCOOP, a sua lei instituidora prevê a fiscalização da aplicação de seus recursos pelo TCU, dispositivo que está em consonância com o que determina o parágrafo único do art. 70 da CF/88, uma vez que percebe receita pública (art. 240 da CF/88).

Os recursos destinados a esses organismos são oriundos de contribuições parafiscais, recolhidas compulsoriamente pelos contribuintes que as diversas leis estabelecem (CF/88, art. 240). Portanto, suas receitas decorrem de contribuições pagas pelos empregadores sobre a folha de salários e, embora não tenham origem no erário, são arrecadadas pelo INSS e repassadas diretamente às entidades. Assim, o custeio do SESCOOP é predominantemente oficial, conforme se observa do Regimento do ente paraestatal, estatuído no art. 12 do Decreto 3.017/99.

Cumpre destacar que o SESCOOP tem como objetivo "organizar, administrar e executar em todo território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados" (art. 8º, parte final

da MP nº 2.168-40), extraindo-se do dispositivo legal o seu objeto que, como todo ente paraestatal, está adstrito a uma atividade social representativa da prestação de um serviço de utilidade pública, beneficiando certas categorias sociais e, por extensão, toda a coletividade.

Por exercer o seu mister, prestando serviço de utilidade pública, o SESCOOP, assim como os demais entes paraestatais, gozam de certas prerrogativas não estendidas a outras pessoas jurídicas de direito privado, pois, conforme se pode depreender do art. 150, inc. IV, "c", há imunidade quanto aos impostos sobre a renda, o patrimônio ou os serviços das entidades que prestam serviços de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, enquadrando-se o ente paraestatal na hipótese de imunidade, na medida em que se dedica às atividades de assistência social e de educação para o trabalho.

Ademais, há julgados do Tribunal de Contas que esposam entendimento de que os serviços sociais autônomos devem observar os princípios do art. 37, caput, da C.F/88. No acórdão AC-3906-35/08-2, julgado em 30.09.2008, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, determinou ao SESC-AP que "adote processo seletivo nas admissões de pessoal, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia e publicidade, em conformidade com o art. 37 da Constituição Federal e com a jurisprudência do TCU, Acórdão n. 2.305/2007 - Plenário".

Desta forma, a contratação de empregados para ingresso no SESCOOP, por intermédio de processo seletivo, deve observar critérios objetivos e seguir os parâmetros estabelecidos no art. 37, caput, da CF/88. Aqui não se trata de obrigar o ente paraestatal a realizar concurso público, nos moldes do art. 37, II, da CF/88, mesmo porque não há pedido nesse sentido e sim que o ente observe, em seleção pública, critérios objetivos, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF/88.

Portanto, considerando-se a sujeição dos entes paraestatais aos princípios do art. 37, *caput*, da CF/88, sem obrigatoriedade de realizar concurso público em estrita observância aos parâmetros do artigo 37, II, da CF/88, mas a adoção de seleção pública, dá-se parcial provimento ao apelo para alterar o item "a" do dispositivo da sentença, determinando-se que a contratação de pessoal deverá ser precedida de processo seletivo de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a

complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício de atividades que atendam aos princípios do art. 37, caput, da CF/88.

ISSO POSTO

ACORDAM os Exmos. Srs. Desembargadores da **1ª Turma** do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, por unanimidade, conhecer do recurso ordinário, rejeitar as preliminares suscitadas e, **no mérito, por maioria**, dar-lhe parcial provimento para alterar o item "a" do dispositivo da sentença, prevendo que a contratação de pessoal deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para exercício das atividades que atendam aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mantendo-se, no mais a sentença. Vencida a Exma. Sra. Desembargadora Enedina Maria Gomes do Santos (Relatora) que dava provimento para julgar improcedentes os pedidos objeto da exordial. **O acórdão será lavrado pelo Exmo. Sr. Desembargador Arnaldo Boson Paes (Revisor).**