

2.5 Processo Seletivo para Contratações de Pessoal no “Sistema S”: Uma Semana que Entrou para a História da Conap

Viviann Brito Mattos¹

Carlos Eduardo de Azevedo Lima²

Façamos das antigas memórias
As grandes armas da esperança
E tiremos das doces lembranças
A matéria-prima para novas histórias!
(Lucas Ferreira)

INTRODUÇÃO

Em de 14 de outubro de 2003, pela pena da então Procuradora Geral do Trabalho, Sandra Lia Simón, por meio da Portaria n.º 409/2003, nascia a Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública, atualmente conhecida como Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública (CONAP).

A CONAP tinha entre seus objetivos estabelecer, em nível nacional, estratégias coordenadas e integradas de atuação institucio-

1 Procuradora Regional do Trabalho (MPT/SP). Coordenadora Nacional da CONAP de 2008-2010 e Vice Coordenadora Nacional da CONAP de 2005-2008. Doutoranda em Direito do Trabalho e Previdência Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Direito do Estado pela Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP/SP).

2 Procurador do Trabalho na Paraíba (MPT/PB). Vice Coordenador Nacional da CONAP de 2008-2010. Procurador-Chefe do MPT/PB no biênio 2017/2019. Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) nos biênios 2012/2014 e 2014/2016. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

nal, uniformizando procedimentos destinados a coibir ações da administração pública que violem interesses coletivos dos trabalhadores, assim como buscar o relacionamento e a atuação conjunta com outras instituições nas matérias afetas às suas atribuições.

Ao longo de seus 20 (vinte) anos de existência, a CONAP passou por uma “montanha russa” de acontecimentos, que foi desde a emoção por sua criação, os estudos para sua capacidade de atuação, passando pela festejada ampliação da competência da Justiça do Trabalho, com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº. 45 e seu contraponto substanciado na limitação por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n. 3395, à busca por campos de ação, até chegar à vitória com a conquista de novos espaços, como a promoção do trabalho dos presos e egressos do sistema prisional, e a confirmação de temas de atuação que, por um tempo, pareciam que seriam perdidos, como meio ambiente de trabalho e assédio no âmbito da administração pública.

Se esses 20 (vinte) anos se referissem a um casamento, seriam de comemoração das bodas de porcelana, que, de acordo com a cultura popular, tem uma das principais interpretações associadas à resistência - ação ou efeito de não ceder ou sucumbir, como sabido -, substantivo abstrato que diz muito sobre a história da CONAP.

A história trabalha com duas categorias de tempo: o cronológico e o histórico. O primeiro consiste na sucessão irreversível dos meses, anos e séculos, isto é, o tempo determinado pelos calendários, pelo relógio, dias e noites; ao passo em que segundo refere-se ao tempo estabelecido pelos acontecimentos históricos, marcado pelas continuidades e rupturas, eventos de pequena ou de longa duração que diferencia cada fase da existência de uma determinada sociedade.

Não se pode olvidar, porém, que o tempo cronológico e o tempo histórico, apesar de distintos, complementam-se e coexistem, sendo essa coexistência necessária para a formação e a compreensão da consciência histórica, que tem a memória e a própria história como suportes básicos.

A memória trata das lembranças que um indivíduo carrega de suas vivências particulares, sem qualquer tipo de metodologia ou mesmo uma crítica estritamente racional do período em análise; a história, por sua vez, consiste no registro de fenômenos humanos, sociais e naturais, que ocuparam maior lugar na memória dos homens, sujeitos a critérios metodológicos.

É por intermédio da memória que se mostra possível a reconstrução que conduz às temporalidades atinentes ao passado, ao presente e ao futuro, de modo que, justamente por tal contexto, a memória funciona não apenas como uma fonte, mas também conduzindo à capacidade de (re)significar o mundo e o sujeito. (RICOEUR, Paul. A memória, a história, o esquecimento. Campinas: Editora da UNICAMP, 2012, p. 105)

Há de se reconhecer, portanto, que preservar a memória institucional, por meio de registros de erros e acertos, consiste em uma forma de fortalecer as bases de uma instituição, pois ajuda a entender o presente e a planejar ações futuras.

E, neste sentido, não faltam à CONAP inúmeros registros históricos de projetos exitosos e de boas práticas regionais, assim como aqueles casos em que o Ministério Público do Trabalho não conseguiu necessariamente fazer valer sua tese no Judiciário, mas que, nem de longe, significaram um desacerto no projeto ou mesmo uma derrota. Afinal, vencer nem sempre é ganhar, pois a sabedoria está no uso prático da inteligência em fazer acontecer e nas marcas que deixam para o futuro.

Foi exatamente o que aconteceu no caso de atuação coordenada que ficou conhecida à época como “SEMANA S”, a qual uniu 24 (vinte quatro) Procuradorias Regionais do Trabalho na defesa de garantias de critérios objetivos nas contratações de pessoal realizadas pelas entidades integrantes do denominado “Sistema S”.

A simples análise das fontes documentais da “SEMANA S”, sobretudo o acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), datado de 19/11/2014, em sede de repercussão geral (tema 569), poderia

conduzir a uma falsa conclusão de que a “SEMANA S” não teria tido qualquer significado especial ou que, supostamente, não teria passado de um evento imprestável como marco histórico por não representar ou constituir ruptura da realidade até então existente.

Não foi esta, todavia, a realidade, até porque, e isso há de ser destacado, para a moderna historiografia, fontes documentais não falam por si mesmas, não podendo ser reduzidas a abstrações, cabendo ao historiador interrogá-las, de forma crítica, a partir do contexto e vivências do tempo cronológico em que o evento ocorreu, uma vez que é a singularidade dessas experiências que constitui o substrato da marca do tempo.

Isso porque, como se sabe, as fontes documentais não simbolizam todo o passado ou revelam o passado tal como ocorreu, limitando-se a veicular apenas representações sobre o passado, de acordo com o pensamento do escritor e as injunções do tempo que sobre ele opera.

Tendo em vista essa concepção de história, propomo-nos a revisitar a “SEMANA S”, sob a ótica do MPT e a atuação dos(as) integrantes dessa relevante instituição estatal, para analisá-la dentro do contexto e vivências daquele tempo cronológico, a fim de demonstrar seu importante papel na quebra dos paradigmas institucionais vigentes à época.

O objetivo deste artigo, portanto, consiste em relembrar a “SEMANA S”, entender o que ela foi e representou, seus antecedentes, suas consequências e, sobretudo, sua contribuição para o aprimoramento da atuação do MPT e os resultados obtidos a partir de tal atuação em prol da sociedade, bem como para o funcionamento da CONAP e demais Coordenadorias Nacionais Temáticas, visando ao auxílio e à ampliação do que se pode melhor compreender acerca da história da CONAP e sua (re)construção na atualidade.

Para tanto, utilizaremos o método de pesquisa descritivo, valendo-nos do relato de experiência, com uso de observações subjetivas

(sentimentos/impressões) e objetivas (observação dos registros), com a exposição dos problemas observados e os resultados obtidos.

1 CARACTERÍSTICAS DA CONAP NOS SEUS PRIMEIROS ANOS

Em 1999, atento à necessidade de instituir metas de atuação, o MPT elegeu cinco temas que considerava prioritários: erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente; erradicação do trabalho forçado; preservação da saúde e segurança do trabalhador; combate a todas as formas de discriminação no trabalho; e formalização dos contratos de trabalho.

Com olhos postos no cumprimento dessas metas, em 2000, foi criada a primeira coordenadoria nacional pelo então Procurador Geral do Trabalho, Guilherme Mastrichi Basso, qual seja, a Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – COORDINFÂNCIA, com o objetivo de “uniformização de procedimento das Procuradorias Regionais, intercâmbio de informações, criação de Grupos Móveis”, além de outras atividades (Portaria PGT n.º 299, de 10 de novembro de 2000).

Em 2002, outras duas coordenadorias nacionais foram criadas: a Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONAETE (Portaria n. 231, de 12 setembro de 2002) e a Coordenadoria de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho - COORDI-GUALDADE (Portaria n. 273, de 28 de outubro de 2002).

Um passo necessário à implementação prática das metas de atuação consistiu no processo de interiorização do MPT, com a instalação dos quatro primeiros Ofícios (Bauru-SP, Palmas-TO, Maringá-PR e Uberlândia-MG), inserindo-se em tal contexto de viabilizar a interiorização a remessa ao Congresso Nacional, em outubro de 2001, de projeto de lei que culminou com a criação de 100 Ofícios (atualmente Procuradorias do Trabalho nos Municípios - PTMs) e 300 novos cargos de Pro-

curadores do Trabalho, aprovados pela Lei n.º 10.771, de dezembro de 2003.

Cerca de 2 (dois) meses após sua posse como Procuradora Geral do Trabalho (agosto/2003), Sandra Lia Simón, após fazer uma consulta ao Colégio de Procuradores, assinava as portarias que davam origem a outras 04 (quatro) coordenadorias nacionais, com dois acréscimos naquelas metas de 1999: as irregularidades trabalhistas na Administração Pública, levando à criação da CONAP, e a exploração do trabalho portuário e aquaviário, que, por sua vez, ensejou a criação da CONATPA.

Importante observar que as coordenadorias nacionais foram criadas para funcionar, inicialmente, como uma espécie de *"longa manus"* da Procuradoria Geral do Trabalho (PGT), visando a subsidiá-la acerca da posição institucional majoritária dos membros em temas considerados caros à instituição e harmonizar, em nível nacional, as ações desenvolvidas no âmbito da instituição sobre a matéria.

O primeiro coordenador nacional da CONAP foi o atualmente Procurador Regional do Trabalho Sebastião Vieira Caixeta (PRT-10), ao lado de sua vice coordenadora, a Procuradora Regional do Trabalho Cristiane Kraemer Gehlen Caravier (PRT-12), que conduziram o processo de elaboração, deliberação e aprovação do Regimento Interno da CONAP (RI-CONAP) na 1ª reunião nacional da coordenadoria (Boletim n. 107, de 30 de março de 2004).

Eram realizadas reuniões nacionais semestralmente, buscando conhecer quantitativamente as atuações finalística sobre o tema e alcançar uma ação articulada com as chefias e demais membros e servidores da unidade de lotação, de forma a direcionar todos os esforços, sejam locais ou nacionais, no combate às irregularidades trabalhistas na Administração Pública, sem prejuízo das demais atribuições da instituição.

A CONAP mantinha uma grande integração com a Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Emprego, atual Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de

Trabalho – CONAFRET, devido à proximidade de matérias, recebendo, algumas vezes, consultas de outras coordenadorias sobre temas afins.

Vale lembrar que, nos primeiros anos de sua existência, temas relacionados ao meio ambiente do trabalho, discriminação, assédio ou trabalho infantil na administração pública não eram considerados como afetos a CONAP e sim às outras coordenadorias, de acordo com suas respectivas especificidades.

Os dados sobre a atuação na área tema da coordenadoria eram coletados em cada Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) para a confecção de um relatório semestral nacional. E, com as informações constantes nos relatórios regionais, eram montadas comissões de estudo, deliberadas orientações e definidas estratégias de atuação.

Não havia, à época, um banco de dados ou mesmo uma forma de controle digital nacional, sendo as informações colhidas de forma artesanal, conforme tabelas aprovadas em reunião nacional, a exemplo daquela aprovada na 6ª reunião nacional da coordenadoria.

Um grande complicador no trabalho de coleta de dados à época consistia, reconheça-se, na falta de um temário nacional unificado, que somente veio a existir com a edição da Resolução n.º 76, de 24 de abril de 2008, que contou com a participação de todas as coordenadorias nacionais para sua elaboração.

Quanto às especificidades das matérias relacionadas à CONAP, importante se faz destacar que, conquanto como órgão interveniente o MPT sempre tenha atuado nas relações envolvendo o Poder Público nos casos submetidos à Justiça do Trabalho, na condição de órgão agente muito havia a ser estudado para entender o campo de atuação no combate às irregularidades trabalhistas na administração pública, seus limites e os tipos de fraudes e irregularidades.

A construção de uma cultura de combate às irregularidades trabalhistas fora, ademais, reforçada com o advento da denominada “Reforma do Judiciário”, que ampliou a competência da Justiça

do Trabalho, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004.

Nada obstante tal cenário, com a ADIn n. 3.395, cuja liminar em sede de cautelar fora concedida pelo STF para limitar a abrangência da competência da Justiça do Trabalho nos casos envolvendo a administração pública, suscitou-se uma série de dúvidas acerca da própria legitimidade do MPT nesta seara, passando a coordenadoria atuar em interlocução com a Coordenadoria de Recursos Judiciais (CRJ).

Foi um período de bastante turbulência, com uma série de reclamações constitucionais (Rcl) em face da atuação do MPT no combate às irregularidades trabalhistas na administração pública – sendo relevante destacar que a decisão liminar concedida na ADI n. 3395 não era tão restritiva à competência da Justiça do Trabalho, mas tais restrições foram aumentando exponencialmente a partir de decisões monocráticas proferidas ao longo do tempo em sede de reclamações, com decisões proferidas por ministros(as) da Suprema Corte levando à suspensão do trâmite de ações no âmbito da Justiça do Trabalho, inclusive, em alguns casos, de investigações conduzidas pelo MPT.

Nem mesmo a atribuição do MPT conseguiu ficar afastada dos conflitos de atribuição, a exemplo do que fora suscitado pelo Ministério Público Federal (MPF) perante a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF na atuação em face dos conselhos de fiscalização profissional, que acabou decidido no sentido de sugerir a atuação conjunta entre o MPT e o MPF, bem como a elaboração de TAC conjunto entre os 2 ramos do Ministério Público da União (MPU).

Essa mesma atuação do MPT em face dos conselhos de fiscalização profissional veio a ser também objeto de reclamação ajuizada pelo Conselho Federal de Farmácia perante o STF (Rcl 2886), que, a partir de decisão de 05/09/2005, não foi conhecida.

A centralização de esforços na defesa da competência da Justiça do Trabalho nas relações de trabalho com a administração pública e, consequente legitimidade do MPT para tais atuações, não paralisou, porém, as atividades dos integrantes da coordenadoria, especialmente

em relação a matérias situadas no limbo entre a decisão do STF e a EC 45/2004.

Na medida em que novas reuniões iam sendo realizadas, assuntos mais complexos e inovadores iam surgindo, os quais dependiam de construção teórica, pois não havia, em muitos casos, doutrina específica sobre o tema e muito menos jurisprudência, sem perder de vistas os limites da competência da Justiça do Trabalho então definidos liminarmente pelo STF.

A ausência e as irregularidades no concurso público eram uma preocupação constante e foram o mote de várias atuações e estudos, como o concurso no caso de conselhos de fiscalização profissional, inclusive a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (1ª reunião nacional); trabalho voluntário na contratação temporária de policiais militares (2ª reunião nacional); terceirização na saúde pública: OCIPs - contratação por gestão de hospital/escola (6ª reunião nacional); concurso público no “Sistema S” (6ª reunião nacional), entre várias outras atuações emblemáticas gestadas no âmbito da coordenadoria.

Esse cuidado com o concurso público e, na essência, com critérios objetivos na contratação de pessoal no âmbito da administração pública, motivou diversas atuações dos membros da CONAP, tendo como consequência direta o aumento proporcional de reclamações no STF, que, durante anos, oscilava enormemente, ora estendendo a limitação da Justiça do Trabalho para além do decidido na liminar da ADIn, ora abrindo margem para atuação do MPT em outros pontos vinculados a tal campo.

Contudo, há de se reconhecer que as atuações, ainda que bastante consistentes e com êxitos, eram, nada obstante a existência da coordenadoria, dependentes de ações isoladas de membros, dada a interpretação que se dava à aplicação do princípio da independência funcional, muitas vezes sem conciliá-lo com o princípio da unidade institucional.

Em artigo publicado na revista da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), sobre o planejamento estratégico, Lopes fez um registro que bem retratava o MPT e seus desafios à época:

O Ministério Público, se pudesse ser observado externamente, poderia perfeitamente ser descrito como um grande arquipélago, onde cada ilha é representada por um membro que se sente e se porta como se fosse a própria instituição. Ao longo dos últimos vinte anos, o princípio da unidade foi quase totalmente olvidado e a independência funcional se tornou um megaprincípio. Foi tão expandido que em certos momentos extrapolou seus verdadeiros lindes, chegando a ser deturpado. Sob outro aspecto, sem qualquer planejamento institucional, navegávamos totalmente sem rumo certo.

O grande desafio do Ministério Público brasileiro atualmente é, sem perder sua essência, vencer a cultura do individualismo e do voluntarismo empírico, transformando a instituição em verdadeira organização cujo objetivo maior é servir à sociedade com efetividade, eficiência e transparência. Não podemos mais nos contentar com o trabalho meramente reativo às denúncias e atomizado, pois essa fórmula já exauriu sua capacidade de produzir resultados, é preciso buscar novos rumos e partir para um sistema de gestão planejada, profissional e eficiente. (LOPES, Otavio Brito. O planejamento estratégico do Ministério Público do Trabalho como pressuposto para uma gestão estratégica capaz de concretizar o princípio da Eficiência. REV. MPT — BRASÍLIA, ANO XX — N. 39 — MARÇO 2010)

Essas dificuldades, importante que se destaque, já vinham recebendo a devida atenção por parte da CONAP, na busca por uma atuação coordenada em prestígio ao princípio da unidade.

Sem embargos de as deliberações da coordenadoria terem caráter meramente orientativo em um primeiro momento, como forma de promover estratégias coordenadas e integradas de política de atuação institucional, a CONAP, paulatinamente, passou a adotar uma postura proativa, oficiando às PRTs de todo o Brasil para provocar

a atuação do MPT em relação às matérias que eram objeto de deliberação no âmbito da coordenadoria.

Entendia-se, assim, que aguardar o recebimento de denúncias externas não era mais a única opção para atuação dos membros da CONAP. Havia de se buscar medidas concretas voltadas para colocar em prática as deliberações da coordenadoria, refletindo tais deliberações, de forma direta, na atuação do MPT, de maneira efetiva.

Nesse primeiro momento, a coordenadoria limitava-se a oficiar e a acompanhar o desenvolvimento da atuação finalística por meio dos já mencionados relatórios regionais semestrais. Ainda não havia um projeto específico que viesse a propiciar uma mais efetiva vinculação da teoria com a prática.

Por isso, nessa fase inicial, mesmo quando era intimada, em cumprimento ao disposto na Resolução n.º 69/2007, de algum arquivamento de representação que, originalmente, havia sido instaurada a partir do encaminhamento decorrente das deliberações do colegiado da coordenadoria, não era interposto recurso administrativo por parte da coordenação nacional, em respeito ao princípio da independência funcional. Eventualmente, a Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) e o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) consultavam a coordenadoria sobre seus temas, sendo que, nos termos do art. 14, § 1º RI-CONAP, a manifestação restringia-se a informar a existência de deliberações e orientações da CONAP, transcrevendo-as (Ata da 6ª reunião nacional).

Com o tempo, a CONAP passou por um processo de evolução quanto ao enfrentamento dessas questões e, de forma pioneira, criou oportunidades de atuação, e mesmo sabendo dos riscos quanto ao mérito de sua tese, colocou em prática um projeto previamente estruturado, proativo e concentrando, que ficou conhecido como “SEMANA S”.

A “SEMANA S” consistiu em uma grande operação coordenada, realizada de modo uniforme e concentrado em todo o país, com início em 21 de agosto de 2008 e que teve por objetivo promover a regularização na contratação de pessoal nas entidades integrantes do deno-

minado “Sistema S”, de acordo com a deliberação da coordenadoria e com o apoio da CCR na sua função de revisão do exercício funcional na instituição.

Embora a definição de metas e estratégias de ação, bem como a interlocução com outros órgãos fossem comuns em todas as coordenadorias, foi a primeira vez em que uma coordenadoria nacional saiu de sua “zona de conforto” de instância deliberativa para atuar, de maneira proativa, praticando ações com uma comunhão de objetivos e finalidades, conciliando independência individual e propósitos institucionais coletivos.

2 PROJETO “SEMANA S”

Quando do julgamento do Mandado de Segurança 21.797/2001 o STF definiu que a admissão de pessoal nos conselhos de fiscalização profissional deveria ser precedida por concurso público, ainda que realizado de forma simplificada, e, com isto, abriu uma série de questionamento em relação a outras entidades.

Um desses questionamentos envolveu as entidades integrantes do “Sistema S”, a exemplo do SESI (Serviço Social da Indústria) e o SESC (Serviço Social do Comércio), destinados à assistência social a empregados dos setores industrial e comercial, respectivamente; o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), destinados à formação profissional e educação para o trabalho, também com vistas, respectivamente, à indústria e ao comércio; o SEBRAE (Serviços Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), que se destina à execução de programas de auxílio e orientação a empresas de pequeno porte; o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), com o objetivo de organizar, administrar e executar o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural; SEST (Serviço Social do Transporte) e o SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), que têm por escopo fins idênticos aos antes referidos, dirigidos especificamente aos serviços de transporte, seja como empresa, seja como trabalhador autônomo; entre outros.

O tema foi pautado para discussão na 6ª reunião nacional, realizada no mês de setembro de 2006, sendo constituída uma comissão de estudos para o tema, integrada pelos Procuradores do Trabalho Alpiniano do Prado Lopes, então coordenador regional da CONAP na 18ª Região (Goiás), e Carlos Eduardo de Azevedo Lima, que era o coordenador regional na 13ª Região (Paraíba).

A nota técnica apresentada pela comissão de estudos, intitulada “Concurso Público e o Sistema S” foi apresentada na 7ª reunião nacional, em abril de 2007, que, em apertada síntese, ressaltou que, apesar de se reconhecer tratarem-se tais entidades de pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública nem direta nem tampouco indireta, considerando o fato de gerirem recursos públicos, estariam submetidas, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive quanto à observância dos princípios que regem a Administração Pública, aí abrangida a contratação de pessoal (cujas remunerações são pagas com os já mencionados recursos públicos geridos por tais entidades), definidos no art. 37 da Constituição Federal, seguindo a evolução de entendimento no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Eis a conclusão da nota técnica:

Ex POSITIS, conclui-se ser indubitável a obrigatoriedade da realização, por parte das entidades que compõem o denominado “Sistema S”, de processo seletivo dotado de critérios objetivos, respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública quando da contratação de pessoal por parte das mencionadas entidades, sob pena de serem nulas tais contratações, sem olvidar da responsabilização daqueles que tenham concorrido para concretização da irregularidade, conforme previsto no § 2º do art. 37 da Constituição Federal.

[...]

Conforme já fora supra aduzido, se ao realizarem despesas com recursos públicos, as pessoas jurídicas de direito privado precisam observar o que prescreve a Lei de Licitações, mostra-se lógico concluir que, ao contratar trabalhadores que serão

pagos com recursos públicos, as entidades privadas, sejam elas quais forem, também precisarão observar a obrigatoriedade de prévio certame. [...]”

A nota técnica foi aprovada por unanimidade no colegiado da CONAP (formado, como cediço, por representantes de todas as Procuradorias Regionais do Trabalho e, também das Procuradorias do Trabalho localizadas em capitais, como forma de abranger representações de todas as Unidades Federativas), convertendo-se na Orientação n. 32, com a seguinte redação:

Orientação n. 32: Concurso Público e Sistema “S”. As pessoas jurídicas de direito privado integrantes do Sistema “S” que utilizam recursos públicos, via contribuições de natureza parafiscal, submetem-se aos princípios constitucionais que regem a administração pública, inclusive em relação à necessidade de contratação de pessoal, por meio de concurso público.

Na mesma reunião nacional, fora ainda definido que a coordenação nacional da CONAP iria formular representação dirigida a todas as PRTs, provocando a atuação do MPT em relação à matéria, bem como oficiaria ao TCU, para obtenção de cópia de todas as decisões que rejeitaram contas de entes do Sistema “S” em razão de contratação irregular.

Em seguida, na 8ª reunião nacional, conquanto o “Sistema S” não tenha sido definido como meta da CONAP, fora apontado como um dos temas de relevância naquele momento (item 5 da ata).

Posteriormente, na 9ª reunião nacional foi definido o plano de ação em relação à execução de estratégias quanto à exigibilidade de concurso público no “Sistema S”, com especificação do papel da coordenação, coordenadores e membros e os meios necessários para colocar em prática as ações.

Nesse sentido, restou delineado o ajuizamento coordenado de Ações Cíveis Públicas em face de todas as entidades regionais integrantes do “Sistema S”, em todo o Brasil, de acordo com modelo previa-

mente elaborado por integrantes da CONAP, visando à regularização do quadro de pessoal de tais entidades.

Fora, assim, instituído o “DIA S”, que seria a data para o ajuizamento simultâneo e conjunto de todas essas ações - 21 de agosto de 2008 -, que serviria, inclusive, como marco para a exigibilidade do processo seletivo, com critérios efetivamente objetivos, para admissão de pessoal no âmbito das entidades do denominado “Sistema S”.

Estabeleceu-se ainda que a CONAP, por seus coordenadores nacionais, deveria atuar em relação aos arquivamentos que porventura viessem a ser propostos nas Regionais com base em posicionamento eventualmente divergente em relação ao deliberado pela coordenação, inclusive com a interposição de recursos em todas as matérias de interesse, na defesa de decisão colegiada já tomada e em prol do princípio da unidade.

Naquela ocasião, o representante da CCR-MPT presente à reunião, o Subprocurador Geral do Trabalho Rogério Rodriguez, ressaltou seu entendimento no sentido de que, como os feitos seriam instaurados como decorrência de deliberação unânime de uma coordenação nacional, “não vislumbrava como razoável o arquivamento de tais feitos, tendo em vista a inegável afronta ao princípio da unidade do Ministério Público”.

Como não havia precedentes sobre a possibilidade de recurso administrativo por parte dos coordenadores nacionais, acolhendo sugestão do mencionado Subprocurador Geral do Trabalho, foi realizada uma consulta formal à CCR-MPT acerca da possibilidade de recurso, bem como de redistribuição dos feitos dos Procuradores que não concordassem com a deliberação da coordenação, como forma de conciliar, a um só tempo, os princípios da unidade e da independência funcional.

Mesmo enquanto ainda se aguardava a resposta da CCR quanto à consulta formulada, foram interpostos vários recursos administrativos, pelos coordenadores nacionais da CONAP, em face dos arquivamentos, tendo sido tais recursos acolhidos pela CCR, permitindo que

a atuação em face do “Sistema S” ocorresse nas 24 (vinte e quatro) Regionais, com início na data planejada.

Desse modo, conforme deliberado, o MPT, no dia 21 de agosto de 2008, deu início ao movimento nacional de regularização de contratações no “Sistema S”. Somente naquela quinta (21/08), 55 ações civis públicas foram ajuizadas em 13 Estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Pará, Paraná, Santa Catarina, Paraíba, Rondônia, Espírito Santo, Sergipe, Piauí e Mato Grosso do Sul. Nos dias que se seguiram, o número de ações aumentou, com a adesão de outros Estados.

A “SEMANA S” repercutiu amplamente na imprensa e foi alvo de intensa controvérsia no Judiciário, sendo que, das cerca das 24 Ações Civis Públicas ajuizadas e que vieram a ser julgadas até o final de 2008, metade foi favorável à tese defendida pelo MPT, a outra metade acolhendo argumentos dos serviços sociais autônomos.

A polêmica levou ao tema ao TST e, posteriormente, ao STF, com reconhecimento de repercussão geral no RE 789874 (MPT x SEST), de relatoria do Ministro Teori Zavascki.

A decisão do Pleno da Suprema Corte (Dje de 19/11/2014), proferida 6 (seis) anos após a “SEMANA S”, pôs fim a controvérsia, com efeito vinculante:

Tese 569: Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S” não estão submetidos à exigência de concurso público para contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. (Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015)

No entanto, se, por um lado, negou provimento ao Recurso Extraordinário (REx) do MPT, que serviu de “*leading case*”, acabou, de certa forma, por acolher, ainda que parcialmente, a tese defendida pela CONAP, uma vez que, apesar de ter restado explicitada a ausência de imposição normativa de observância obrigatória dos princípios gerais

da Administração Pública na contratação de pessoal pelas entidades integrantes do “Sistema S”, enfatizou que:

a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema “S” aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exige essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades.

O acórdão reforçou também a relevância da fiscalização pelo TCU e a força de suas decisões quanto à observância dos princípios constitucionais que devem seguir a utilização dos recursos públicos, independentemente de serem estes geridos por entidades não integrantes da administração pública direta ou indireta, o que se coaduna, ressalte-se, com a tese defendida pelo MPT nessa atuação coordenada. Garantiu-se, pois, também nesse aspecto, a transparência e lisura que deve cercar a utilização de tais recursos, inclusive para contratação de pessoal com eles pagos.

Um outro aspecto importante que merece destaque consiste no fato de que o acórdão esvaziou alguns pontos de defesa das entidades integrantes do “Sistema S” em ações individuais, como a inaplicabilidade das prerrogativas da Fazenda Pública e a possibilidade de reconhecimento de vínculo, tendo também consubstanciado o entendimento no sentido de que, no caso das entidades do “Sistema S”, o exame da conduta culposa do tomador do serviço para a responsabilização pelos débitos trabalhistas da empresa prestadora de serviços no constitui, a rigor, um requisito necessário, aplicando-se, em tais casos, a responsabilidade subsidiária de forma objetiva, nos termos do item IV da referida Súmula n.º 331 do TST (RR 1149-90.2010.5.03.0060).

No âmbito interno do MPT, por sua vez, a “SEMANA S” representou a adoção de um modelo de proativo e não meramente reativo de atuação. Representou, também, uma antecipação da implementação de ações estratégicas, para o cumprimento de metas, que viriam a ser adotadas alguns anos depois na atuação institucional, conferindo aquela atuação pioneira uma maior consistência – com aplicação prática – ao princípio da unidade, sendo tido como norte para organização institucional e sem deixar de observar o princípio da independência funcional, compatibilizando a coexistência e o respeito a ambos os princípios, tão relevantes para a atuação do Ministério Público.

Com essa visão, garante-se que se evite a ocorrência de episódios em que o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público poderia, em alguns casos, levar a atuações institucionais assimétricas e tidas pela sociedade como incoerentes caso não se atente, dentro do possível, para parâmetros uniformes de atuação.

Essa atuação, portanto, garantiu, no âmbito do MPT, um pioneirismo em termos de integração institucional, com o alinhamento de posicionamentos, pensamentos e ideias em prol do interesse social, tendo por escopo conferir uma atuação ministerial cada vez mais eficiente e eficaz.

Nesse contexto, entende-se que a “SEMANA S” representou uma experiência exitosa de integração e estratégia efetiva para a resolução de demandas, consubstanciando ganho de eficiência decorrente dessa atuação institucional concertada, em moldes que não se verificavam no MPT até aquele momento.

Conseguiu-se, assim, evitar atuações dissonantes em relação a matéria acerca da qual havia posicionamento institucional firmado em colegiado de coordenadoria nacional, tendo também evidenciado, pública e amplamente, o entendimento da instituição sobre o tema ali tratado, representando uma relevante forma de diálogo com a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história como um todo carrega uma essência extremamente peculiar, por refletir não apenas o objeto, que é universal e isento de carga emocional, como também o sujeito, que, por ser particular, suprime a isenção de subjetividade das fontes.

Assim, por mais que a história se faça com vestígios e documentos, as fontes não falam por si mesmas, não podendo ser reduzida a meras abstrações, descoladas de um determinado contexto e das memórias.

Desse modo, a partir da análise da história analisada pelo ângulo da memória, pensa-se o vivido em direção a uma resignificação do que se passou a partir dos olhos do presente.

Nesse contexto, vale lembrar que a “SEMANA S” aconteceu em um contexto em que se discutiam eventuais interpretações do alcance da garantia da independência funcional do Ministério Público como uma espécie de “liberdade total” de atuação, o que poderia ocasionar, muitas vezes, até mesmo claras contradições em atuações uniformes da própria instituição. Por outro lado, buscava-se, institucionalmente, uma forma de integrar a independência funcional com a unidade, no que foi exitosa a experiência ora referida.

De fato, com um plano estratégico referente ao enfrentamento de um problema específico, a “SEMANA S” resultou em considerável coesão interna, mostrando ser possível, efetivamente, a adoção de política de atuação institucional coerente e uniforme, sem qualquer resquício de afronta à independência funcional nem tampouco ao princípio do promotor natural.

Resta inegável, portanto, o reconhecimento do pioneirismo da forma de atuação da “SEMANA S”, na medida em que trouxe, de maneira concreta e efetiva, possíveis parâmetros de coabitação harmônica entre a independência funcional do MPT e o princípio da unidade institucional, além de uma forma diferenciada de ação que conferiu efi-

ciência e transparência a tal atuação específica, dando vida, assim, ao embrião do que viria a ser uma atuação institucional por projetos.

Não bastasse isso, e para além do resultado verificado no julgamento da tese pelo Judiciário, constatou-se que, a despeito de conclusões extraídas das decisões judiciais, fato é que tal atuação do MPT também contribuiu, inquestionavelmente, para o fortalecimento da exigibilidade de critérios mais rigorosos no uso de recursos públicos por entidades integrantes do denominado “Sistema S”, independentemente de sua personalidade jurídica de direito privado e de não integrarem a administração pública, estendendo-se tal exigibilidade para a imprescindibilidade de processos seletivos com critérios efetivamente objetivos – ainda que não se venha a chama-los de “concurso público” ou algo do tipo – para a contratação do pessoal que integra os quadros de tais entidades.

Conclui-se, portanto, terem sido de fato bastante exitosos os resultados, tanto internos quanto externos, obtidos a partir da experiência de atuação concatenada, com medidas adotadas em todas as Procuradorias Regionais do Trabalho do país e que, com base em deliberação do colegiado da CONAP, deu ensejo à histórica “SEMANA S”.