

SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: REFLEXÕES APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

AUTONOMOUS SOCIAL SERVICES: REFLECTIONS AFTER THE 1988 CONSTITUTION.



Maria Beatriz Pinho de Sá¹

RESUMO: O presente trabalho analisa os Serviços Sociais Autônomos no cenário brasileiro. Essas entidades não integram a Administração Indireta e são caracterizadas por desenvolverem atividades privadas de interesse coletivo e social, cooperando com o Poder Público. Após a Constituição de 1988, foram criadas novas entidades que receberam o rótulo de Serviço Social. Indaga-se a existência no cenário jurídico atual de duas espécies diferenciadas de entidades denominadas Serviços Sociais Autônomos. Não se trata de questão meramente terminológica, mas sim questão que visa estabelecer a qual tipo de controle e normas que se sujeitarão esses novos Serviços.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços Sociais Autônomos. Entidades Parastatais. Terceiro Setor. Organização Administrativa.

ABSTRACT: The present work analyzes the Autonomous Social Services in the Brazilian scenario. These entities are not part of the Indirect Administration and are characterized by developing private activities of collective and social interest, cooperating with the Government. After the 1988 Constitution, it was created new entities as Autonomous Social Services. We wonder if in the current legal scenario there are two different types of entities called Autonomous Social Services. This is not a purely terminological question, but a question that aims to establish the type of control and rules that these new Services will be subject to.

KEYWORDS: Autonomous Social Services. Parastatal Entities. Third sector. Administrative Organization.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Histórico dos Serviços Sociais Autônomos. 2. Serviços Sociais Autônomos após a Constituição de 1988. 3. Natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos. 4. Novos Serviços Sociais: Críticas. 5. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. History of Autonomous Social Services. 2. Autonomous Social Services after the 1988 Constitution. 3. Nature of Autonomous Social Services. 4. New Autonomous Social Services: Critics. 5. Conclusion. References.

Introdução

¹Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2017), pós-graduação lato-sensu (especialização-presencial) em Direito e Advocacia Pública pela Escola Superior de Advocacia Pública em convênio com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2020). Residente jurídico na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

O Poder Executivo de cada ente federativo, para dar cumprimento às suas competências originárias e objetivos fundamentais que constitucionalmente lhe foram atribuídos, pode exercer suas funções administrativas tanto de forma centralizada, por meio de seus órgãos especializados, ou, quando o ordenamento jurídico ou a finalidade almejada exigirem, de forma descentralizada, por meio da criação de pessoas jurídicas distintas do ente federativo a que se vinculam, as quais integram a Administração Indireta.

Tendo isso em vista, inobstante existam críticas, a doutrina majoritária instituiu a classificação da organização da Administração Pública em Direta e Indireta², fundada no Decreto-lei nº 200/1967, e hoje adotada pela Constituição da República em diversos dispositivos³.

Enquanto a Administração Direta é composta pelos entes federados em si (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com suas divisões internas (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), a Indireta é formada por pessoas jurídicas criadas pelos entes federativos e a eles ligados, sendo utilizadas para a consecução de seus fins, sem com elas se confundir, uma vez dotadas de personalidade jurídica própria.

Ao lado desta organização administrativa tradicional, há os chamados entes de cooperação do Estado, também denominados entidades paraestatais, justamente por estarem dispostos paralelamente ao Estado, ao seu lado⁴. São organizados com fins de utilidade pública, mas não inseridos na complexa estrutura administrativa do Estado.

Tais entidades são dotadas de autonomia administrativa e financeira, possuem patrimônio próprio e se sujeitam ao regime jurídico de direito privado, na forma de seus estatutos, submetidas à mera supervisão do órgão estatal ao qual estão vinculadas.

Além disso, prestam serviços que não são privativos do Estado, mas são de interesse estatal. Em outras palavras, colaboram com a execução de função típica, embora não exclusiva, do Estado: atividades de formação profissional, de assistência social e de amparo aos hipossuficientes. O desempenho de tais atividades as tornam mais próximas ao Estado, paralelas a ele. Em troca dessa colaboração, o Poder Público lhes dispensa especial tratamento, por meio

² Entre os autores que criticam essa classificação, cita-se Hely Lopes Meirelles, que preferia os termos Administração centralizada e descentralizada, pois, em sua opinião, “a Administração, centralizada ou descentralizada, é exercida diretamente”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 736.

³ À título de exemplo, o caput do artigo 37 da Constituição dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...)”.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *A licitação nas entidades paraestatais*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 132, p. 32-40, jan. 1978. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42715/41438>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

de incentivos. Como entidades de colaboração, recebem contribuições estatais de diversos tipos, sempre vinculadas à perseguição de determinado objetivo consoante ao interesse público.

Ao lado de figuras criadas mais recentemente, como as Organizações Sociais (OS) e as Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e de mais antigas, como as fundações privadas e as associações, figuram como entes paraestatais clássicos os Serviços Sociais Autônomos.

Os Serviços Sociais Autônomos são tradicionalmente identificados como entidades não integrantes da Administração Indireta, dotados de personalidade jurídica de direito privado e responsáveis por desenvolver atividades privadas de interesse coletivo e social, cooperando com o Poder Público. São caracterizados por possuir um substrato autônomo.

Instituídos no direito brasileiro na década de 1940, esses Serviços surgiram de uma iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de serviços de elevado valor social.

Na vigência da Constituição de 1946, as respectivas Confederações Nacionais foram responsáveis por criar diversos desses Serviços com base em autorizações conferidas por decretos-leis, tais como: SENAI (Decreto-lei nº 4.048/1942), SENAC (Decreto-lei nº 8.621/1946), SESI (Decreto-lei nº 9.403/1946) e SESC (Decreto-lei nº 9853/46).

Conforme analisaremos em tais diplomas normativos, em sua origem, tais entidades tiveram modelagem similar: criação pela Confederação Nacional respectiva e instituição de contribuições compulsórias como fonte financiadora, incidentes sobre as folhas de pagamento das empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos.

Foi nesse cenário que o Decreto-lei nº 200/1967, em seu artigo 183, definiu os Serviços Sociais Autônomos como entidades “dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social”, além de submetê-los “à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma”.

A Constituição de 1988 recepcionou essas entidades, bem como sua configuração jurídica, no seu art. 240 (“entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”) e no seu art. 62 do ADCT. O artigo 149 da Constituição passou a prever competência exclusiva à União para instituir as contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas.

Todavia, outras entidades, as quais se atribui a nomenclatura de “Serviço Social Autônomo”, foram criadas após 1988⁵. Algumas dessas novas entidades derivaram da

⁵ Dentre tais entidades, destaca-se o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Lei

Administração Pública Indireta, não adotando objetivos similares aos Serviços Sociais Autônomos criados à luz da Constituição de 1946, cujas características foram – e continuam sendo – usadas pela Doutrina e pela legislação constitucional e infraconstitucional, para enquadrar essas entidades como tais.

O problema verificado nesse cenário é que, ao serem qualificadas como Serviços Sociais Autônomos, essas novas entidades passam a ser regidas pelo seu regime jurídico, caracterizado por uma maior autonomia que o regime da Administração Indireta. Não se trata de questão meramente terminológica, mas sim questão que visa estabelecer a qual tipo de controle e normas que se sujeitarão esses novos “Serviços”.

A adoção por essas novas entidades de uma indevida classificação como Serviço Social poderia ter por objetivo uma “fuga” de um regime jurídico mais rígido das entidades da Administração Indireta.

Assim, surge o questionamento se no cenário jurídico atual passou a existir duas espécies diferenciadas de entidades denominadas Serviços Sociais Autônomos. Tende-se a entender que os Serviços criados com características de entidade da Administração Indireta não podem ser considerados Serviços Sociais Autônomos.

Há, portanto, hesitação na Doutrina em demarcar a natureza jurídica e os elementos configuradores dos Serviços Sociais, seja em função da ausência de um regramento específico ou ainda por conta das diversas entidades que foram recebendo a alcunha de Serviço Social Autônomo sem muita padronização.

E, embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já tenha se manifestado sobre regime jurídico dos Serviços Sociais Autônomos no RE 789.874/DF, ainda não se posicionou de forma clara sobre a diferença ou não entre os Serviços Sociais Autônomos “originais” – denominados “Sistema S” –, e as novas entidades criadas com a mesma denominação.

Nesse contexto, o presente texto se propõe a analisar (i) o histórico e a natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, (ii) as entidades formalizadas como Serviços Sociais após a Constituição de 1988 e suas diferenças em relação as entidades do “Sistema S”, bem como (iii) a possibilidade de criação de novos Serviços Sociais.

nº 8.029/1990), a APS – Associação das Pioneiras Sociais (Lei nº 8.246/1991 e Decreto nº 371/1991), o SENAR – Serviço de Aprendizagem Rural (Lei nº 8.315/1991), o SEST – Serviço Nacional de Transporte e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (ambos criados pela Lei nº 8.706/1993), a APEX-Brasil – Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (MP nº 106/2003, convertida na Lei nº 10.668/2003 e Decreto nº 5.352/2005) e a ABDI – Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (Lei nº 11.080/2004).

Para dar conta de todas essas questões, o trabalho inicia discorrendo sobre o histórico dos Serviços Sociais (Tópico 1), seguido da análise dos Serviços Sociais Autônomos criados após a Constituição de 1988 (Tópico 2). Nesse Tópico, será objeto de questionamento ainda a possibilidade de criação de novas entidades como Serviços Sociais. Posteriormente, tratar-se-á da natureza jurídica dos Serviços Sociais, seu espaço dentro das parcerias da administração, sua finalidade, adequação à estrutura administrativa existente, submissão às Cortes de Contas e principais características (Tópico 3). No Tópico 4, serão feitas críticas à modelagem de alguns Serviços Sociais criados após a Constituição de 1988. O trabalho enfrentará a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

Vale ressaltar a relevância do tema escolhido, em razão de sua atualidade e da pequena produção científica que tenha buscado tratar do assunto. Além disso, como os Serviços Sociais Autônomos têm de prestar contas à sociedade, pois incentivados e subvencionados pelo Poder Público, as Advocacias Públicas são constantemente chamadas a opinar sobre questões relativas a tais entidades.

1. Histórico dos Serviços Sociais Autônomos.

Os Serviços Sociais Autônomos estão no Direito brasileiro desde a década de 1940, como resultado de uma iniciativa estatal que pretendia desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social, “uma criação do modelo de Estado do Bem-Estado Social brasileiro vigente na década de quarenta, ao final da Segunda Guerra Mundial”⁶.

Surgiram em um contexto em que o Brasil necessitava de uma indústria capaz de suprir suas necessidades, o que, segundo Pedro Paulo Teixeira Manus⁷:

Dependia da formação, qualificação e treinamento de mão de obra, a fim de torná-la competente para produzir bens de qualidade, adaptando-se às novas tecnologias, o que até então entre nós não existia e que foram aprimoradas com o avanço tecnológico em decorrência da indústria bélica. Diante da incapacidade do Estado de dar uma resposta satisfatória ao problema existente, decidiram os empresários da indústria e do

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 207, p. 79-94, jan. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46938>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

⁷ MANUS, Pedro Paulo Teixeira. *Os serviços sociais autônomos: história do Sistema “S”*. Revista Fórum Trabalhista – RFT, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=78516>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

comércio tomar para si a responsabilidade de enfrentar e solucionar a questão que se colocava.

Isto é, seu surgimento possui estreita ligação com as escolas de ofício e politécnicas, que visavam desenvolver o ensino técnico profissionalizante dentro do setor da indústria.

Assim, foi na vigência da Constituição de 1946 que foram criadas as entidades da indústria SESI (Serviço Social da Indústria) e SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e as entidades do comércio SESC (Serviço Social do Comércio) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), que se destinam a promover a assistência social e a aprendizagem no âmbito de suas representações.

Enquanto a finalidade do SENAI e do SENAC é a atuação no campo da formação e treinamento de profissionais, as atividades desenvolvidas pelo SESI e SESC buscam a realização de atividades no campo da assistência social, lazer, saúde, cultura e educação em seus centros sociais e parcerias com instituições afins.

Tais entidades foram instituídas com base em decretos-leis, que não as criaram, mas apenas autorizaram as respectivas Confederações Nacionais a fazê-lo, tal como os Decretos-lei nº 4.048/1942 (SENAI), 8.621/1946 (SENAC), 9.403/1946 (SESI) e 9.853/46 (SESC)⁸.

O SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, primeiro dos Serviços Sociais a ser instituído, surgiu com o Decreto-lei nº 4.048 de 1942, organizado pela Confederação Nacional da Indústria. Segundo os artigos 1º, 3º e 4º do Decreto-lei nº 4.048 de 1942, ao SENAI compete “organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem aos industriários”, a serem montadas e custeadas pelo pagamento de uma contribuição mensal.

O SENAC foi criado e organizado pela Confederação Nacional do Comércio, a quem foi atribuída a competência de “organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial” pelo Decreto-lei 8.621 de 1946 (Artigos 1º e 2º). O SENAC mantém cursos de continuação ou de especialização para empregados adultos do comércio, sendo seus serviços custeados por contribuição incidente sobre o montante da remuneração paga aos empregados pelos estabelecimentos comerciais.

O SESI foi criado, organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria, com base no Decreto-lei nº 9.403 de 1946, que lhe atribuiu “a finalidade de estudar, planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas” (Artigo 1º), a ser custeada pelo

⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 31. Ed. Ver. Atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

pagamento de uma contribuição mensal obrigatória pelos estabelecimentos industriais (Artigo 3º).

O SESC foi instituído e organizado pela Confederação Nacional do Comércio, conforme Decreto-lei nº 9.853 de 1946, “com finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias” (Artigo 1º), sendo custeado pela incidência de uma contribuição obrigatória sobre o montante da remuneração paga aos empregados. (Artigo 3º).

Analisando os decretos-leis que autorizaram, especificamente, a criação do SESI e do SENAC, Fernando Scaff pontua que, embora tais entidades tenham sido criadas para fins de colaboração, são dotadas de autonomia frente ao Poder Público, uma vez que as receitas a elas atribuídas são por elas arrecadadas e geridas⁹.

Em suma: originariamente, tais entidades foram desenhadas com modelagens muito similares, por meio de um Decreto da União que atribuía a uma Confederação Nacional a obrigação de criar um Serviço, e que instituía contribuições compulsórias como fonte financiadora, incidentes sobre folhas de pagamento das empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos¹⁰.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a participação do Estado, no ato de criação de tais entidades:

Se deu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento de descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Nesse cenário, o Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, ao ser editado, se ocupou desses serviços em seu artigo 183, prevendo que:

As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público

⁹ SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de gestão - Serviços sociais autônomos - Intervenção do Estado*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, p. 265-272, jul. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47578>>. Acesso em: 12 Dez. 2019. p. 281.

¹⁰ Nesse sentido, dispõe Alice Gonzales Borges: “A União não os criava: atribuía a uma Confederação Nacional o encargo de criar o Serviço, e estabelecia sua fonte de recursos, permitindo que esse Serviço arrecadasse contribuições parafiscais e as gerisse”. In: BORGES, Alice Gonzales. *Serviços Sociais autônomos – Natureza Jurídica*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 262.

ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

Esses Serviços Sociais foram expressamente recepcionados pela Constituição de 1988. A Constituição recepcionou tanto a configuração jurídica dessas entidades, no seu artigo 240 (“entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”), como a prestação pecuniária a elas devidas pelas empresas, no seu artigo 149, que atribui à União competência exclusiva para instituir as contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas.

Na realidade, o próprio corpo de disposições transitórias da Constituição estabelece, em seu artigo 62, que a lei criadora de novo Serviço Social – no caso, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) – deverá fazê-lo nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC).

Foi a essa configuração jurídica, portanto, a que inicialmente se atribuiu o nome de Serviços Sociais Autônomos.

2. Os Serviços Sociais Autônomos após a Constituição de 1988

Após a Constituição de 1988, outras entidades de atuação em colaboração com o Estado foram criadas, e a elas também se atribuiu o nome de Serviço Social Autônomo. Entre elas, podem ser destacadas o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Lei nº 8.029/1990), a APS – Associação das Pioneiras Sociais (Lei nº 8.246/1991 e Decreto nº 371/1991), o SENAR – Serviço de Aprendizagem Rural (Lei nº 8.315/1991), o SEST – Serviço Nacional de Transporte e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (ambos criados pela Lei nº 8.706/1993), a APEX-Brasil – Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (MP nº 106/2003, convertida na Lei nº 10.668/2003 e Decreto nº 5.352/2005) e a ABDI – Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (Lei nº 11.080/2004).

Destas, o SENAR, o SEST e o SENAT adotaram objetos similares aos das entidades criadas à luz da Constituição de 1946, estando vinculadas ao sistema sindical. Os demais – o SEBRAE, a APS, a APEX-Brasil e a ABDI – no entanto, resultaram da transformação de entidades da Administração Indireta, sem vinculação a um sistema sindical.

Com fundamento no artigo 62 do ADCT, a Lei nº 8.315/1991 criou o SENAR, “com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural” (Artigo 1º). Esse Serviço é organizado pela Confederação Nacional da Agricultura (Artigo 2º), e tem parte de suas rendas proveniente de contribuição compulsória incidente sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado (Artigo 3º, I).

A Lei nº 8.706/1993 criou tanto o SEST quanto o SENAT, Serviços Sociais vinculados à Confederação Nacional do Transporte, dotados de personalidade jurídica de direito privado (Artigo 1º). Enquanto o SEST é responsável por atuar gerenciando, desenvolvendo, executando, direta ou indiretamente, e apoiando programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo (Artigo 2º), ao SENAT compete “gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo”. Ambos atuam em estreita cooperação com os órgãos do Poder Público e com a iniciativa privada e possuem parte de suas rendas derivadas de contribuições compulsórias das empresas de transporte rodoviário (Artigo 7º).

A Lei nº 8.029/1990, regulamentada pelo Decreto nº 99.570/1990, transformou o antigo CEBRAE em SEBRAE (Artigo 8º da Lei nº 8.029/1990), cuja atribuição é “planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas” (Artigo 2º do Decreto nº 99.570/1990). É entidade custeada pela incidência de determinadas alíquotas sobre contribuições sociais arrecadadas pelas entidades do Sistema S. Esse adicional que custeia o SEBRAE é arrecadado e repassado pelo INSS, autarquia federal (Artigo 6º do Decreto nº 99.570/1990).

A Lei nº 8.246/1991 autorizou a instituição da APS, que foi instituída pelo Decreto nº 371/1991, como “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público” (Artigo 1º da Lei nº 8.246/1991). A APS é supervisionada pelo Ministério da Saúde, que aprova anualmente o orçamento da entidade define os termos do contrato de gestão com ela celebrado (Artigo 3º da Lei nº 8.246/1991).

A Lei nº 10.668/2003 autorizou o Executivo federal a instituir a APEX-Brasil, que derivou da antiga Agência de Promoção de Exportações - APEX, entidade diretamente vinculada ao Poder Executivo (Decreto nº 2.398/1997). À APEX-Brasil compete a “promoção

comercial de exportações, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica” (Artigo 2º da nº 10.668/2003). A APEX-Brasil, assim como a antiga APEX, continua a ser gerida pelo Poder Executivo, a quem compete definir os termos do contrato de gestão com ela celebrado (Artigo 9º da Lei nº 10.668/2003) e receber prestações de contas e relatórios sobre a execução do contrato (Artigo 15 da Lei nº 10.668/2003)

A Lei nº 11.080/2004 instituiu a ABDI, também derivada da antiga Agência de Promoção de Exportações – APEX, tendo por finalidade “a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia” (Artigo 1º da Lei nº 11.080/2004). Assim como a APEX-Brasil, a ABDI se submete a elevado poder de gestão do Executivo (Artigos 8º e 9º, I da Lei nº 11.080/2004).

Nesse cenário, é possível dividir os Serviços Sociais Autônomos em entidades de duas espécies:

- a) os serviços sociais autônomos originários, que se prestam à colaboração com autonomia, que a lei autoriza sejam criados por confederações de categorias profissionais; que são destinados ao fomento a atividades de interesse público; que são mantidos por contribuições parafiscais arrecadadas pelas próprias entidades e por estas geridos; cuja criação se arrima em previsão constitucional;
- b) os serviços sociais autônomos criados diretamente pela lei, geralmente mediante transformação de entidades da administração indireta preexistentes; cuja subsistência decorre de repasses governamentais, através de dotações orçamentárias, em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos internos ou externos; que, sendo extremamente dependente de recursos do Poder Público, não possuem nenhuma autonomia de ação; que são destinados a diversas finalidades de interesse público, inclusive na área de saúde, correspondendo a verdadeiro desempenho de serviços público; que em regra são acompanhados da assinatura de contratos de gestão; que não tem sua criação arrimada em nenhuma previsão constitucional.¹¹

Nos Serviços Sociais Autônomos ditos “originários”, estariam inseridos, das entidades até então mencionadas, o SENAR, o SEST e o SENAT. No segundo grupo, estariam o SEBRAE, a APS, a APEX-Brasil e a ABDI, entidades derivadas da Administração Pública Indireta. Justamente por isso estas últimas possuem sua natureza jurídica de Serviço Social Autônomo questionada por parte da doutrina.

Dentre os autores que questionam os novos Serviços Sociais, Alice Gonzales Borges salienta que a própria denominação desses Serviços evidencia que se tratam de novas entidades, criadas diretamente por lei, em sua maioria mediante transformação de entidades

¹¹ BORGES, Alice Gonzales. *Serviços Sociais autônomos – Natureza Jurídica*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 266.

antes existentes da Administração Pública Indireta, com custeio exclusivo por dotações orçamentárias e com finalidades “bem diversas da primitiva previsão constitucional de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação das categorias profissionais que caracterizava, até então, os serviços sociais autônomos de que têm o nome”¹².

Na mesma linha entende Marcos Juruena Villela Souto, que defende que as novas entidades têm natureza jurídica de uma das pessoas da Administração Indireta descritas no art. 37, XIX, da Constituição Federal¹³.

Os novos Serviços Sociais não possuem, portanto, qualquer semelhança com as entidades do Sistema S.

Vale destacar que, embora se tenha mencionado até então apenas Serviços Sociais Autônomos federais, não apenas a União, como também os demais entes federados, podem criar Serviços Sociais Autônomos, com fundamento na ideia de colaboração e de melhor atingimento dos fins sociais pretendidos fora da complexa estrutura administrativa do Estado.

Além disso, embora as contribuições sociais destinadas aos Serviços Sociais Autônomos sejam instituídas pela União, isso não impede a constituição de entidades dessa natureza por Estados e Municípios, que poderiam ser custeadas de outras formas previstas em seus regulamentos próprios¹⁴.

Esse entendimento é o que mais privilegia os princípios da eficiência (Artigo 37 da Constituição Federal), que deve orientar a atuação do administrador público, e da subsidiariedade, segundo o qual deve a própria sociedade agir, quando esta for capaz atingir os fins sociais pretendidos.

É nesse sentido que Diogo de Figueiredo Moreira Neto justifica a criação dos Serviços Sociais Autônomos:

Os serviços Sociais Autônomos já tiveram sua justificação fundada no dever assistencial genérico do Estado. Hoje, mais do que uma atividade meramente assistencial, eles se justificam como atividades de fomento público em que o Estado intenta promover e desenvolver uma plena aptidão, técnica, física ou mental do homem para progredir no trabalho. A utilização da própria criatividade da sociedade civil, potencializada pelos recursos públicos impositivamente recolhidos, está perfeitamente enquadrada na colaboração que, cada vez mais, o Estado vai buscar

¹² Ibid., p. 264-265.

¹³ Nas palavras de Marcos Juruena Villela Souto, “esta é a principal distinção existente em relação a outros serviços sociais autônomos criados pelo próprio Poder Público após a Constituição de 1988 – como é o caso da APEX e da ABDI, que, na verdade, se revestem do conceito de ‘outras entidades públicas’, mas que devem ter natureza jurídica de uma das pessoas descritas no art. 37, XIX, da CF, que não legitimou outras fórmulas.” In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. “*Outras entidades públicas*” e os serviços sociais autônomos. Boletim de Licitações e Contratos, ano 8, agosto 2007, p. 763

¹⁴ Nesse sentido: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 267.

nesse grupo em expansão das entidades intermédias. Esses entes, por seu turno, se justificam pelo princípio da subsidiariedade, já reconhecidamente um princípio de direito.

Atendem, destarte, os serviços sociais autônomos, a esse revigorado princípio que estabelece que as sociedades maiores não devem intervir nas menores e essas sobre os indivíduos, naquilo e quando eles possam realizar por si próprios e por seus próprios meios, o que implica no reconhecimento de "relações entre indivíduos em termos de poder e de dever" e numa afirmação taxativa em relação à natureza dos entes sociais como supletivos dos indivíduos e não do Estado, pois a cadeia de subsidiariedade, ou de auxílio, segue uma ordem ascendente de complexidade (e, por certo, de distanciamento): indivíduo - entes sociais de todo o gênero - Estado.¹⁵

Assim, também foram criados Serviços Sociais Autônomos nos âmbitos estaduais e municipais.

Destaca-se, na seara dos Estados: a Agência Paulista de Promoção de Investimento e Competitividade – Investe São Paulo, criada no Estado de São Paulo (Lei nº. 13.170/08 e Decreto nº. 53.961/09); e a Paranaidade (Lei n 11.498/96), a Paranaeducação (Lei nº 11.970/97), a Paranatecnologia (Lei nº 12.020/98), a Ecoparaná (Lei nº 12.215/98) e a Parana Previdência (Lei nº 12.825/90), instituídas no Estado do Paraná.

Em âmbito municipal, são exemplos o Hospital Alcides Carneiro, no Município de Petrópolis (Lei nº. 6.483/07); a Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE Sampa (Lei nº. 15.838/13 e Decreto nº. 54.569/13), do Município de São Paulo; a Manausmed, (Lei nº. 946/06), do Município de Manaus; e o instituto Curitiba de Saúde – ICS (Leis nº. 9.626/99 e nº. 9.712/99), do Município de Curitiba.

No próximo tópico, ao se analisar a natureza jurídica e as características dos Serviços Sociais Autônomos, será possível verificar se essas novas entidades – sejam federais, estaduais ou municipais – podem ou não ser consideradas Serviços Sociais Autônomos. Pelo que já foi analisado no presente artigo, no entanto, é possível afirmar que não poderão integrar o conceito de Administração Pública e, por consequência, não se sujeitarão ao mesmo regime jurídico e tipo de controle que as pessoas jurídicas ligadas à Administração sofrem.

3. Natureza jurídica e características dos Serviços Sociais Autônomos

A ausência de um regramento específico e de padronização na criação de uma multiplicidade de novos Serviços Sociais Autônomos, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini Cunha, dificultam a conceituação dessas entidades.¹⁶

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos*, cit., p. 90.

¹⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. *Serviços Sociais Autônomos*.

Hely Lopes Meirelles define os Serviços Sociais Autônomos como:

Todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

(...)

Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou. Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestações de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção.¹⁷

Quanto a essa primeira definição, Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que, na verdade, a maior parte dos Serviços Sociais não são instituídos por lei nem por ato do Poder Executivo decorrente de autorização legal, como ocorre com as entidades da Administração Indireta. São as Confederações Sindicais, em decorrência de previsão legal, que criam os Serviços Sociais, garantindo o custeio dessas entidades por contribuições parafiscais recolhidas pelos empregadores. Ocorre que, nos últimos anos, como visto no tópico anterior, o próprio Poder Público tem editado leis que criam diretamente novos Serviços Sociais, lhes atribuindo essa natureza¹⁸.

Marcos Juruena Villela Souto enumera como principais atributos dos Serviços Sociais: possuem personalidade jurídica de direito privado; não integram a Administração Pública; e desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo, que justificam o fomento de suas atividades.¹⁹

Marçal Justen Filho, por sua vez, aponta como características importantes para compreender seu regime jurídico: a ausência de nomeação de seus administradores pelo Poder

Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135-174, mai. 2013. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10647>>. Acesso em: 19 Dez. 2019.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336-337.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Das entidades paraestatais e das entidades de colaboração*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova Organização Administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 233.

¹⁹ SOUTO, Marcos Juruena. *“Outras entidades públicas” e os serviços sociais autônomos*. *Revista de Direito do Estado*. P. 137-153.

Público, que são escolhidos segundo processos eleitorais próprios; a não ingerência governamental nas suas decisões, de modo que seus atos não representam manifestação da vontade estatal; objeto social que visa fornecer utilidades para os integrantes de certas categorias, relativamente à assistência social e, em especial, à formação educacional; atuação material administrativa não governamental, de cunho prestacional; submissão a uma espécie de autogoverno privado, consistente na vinculação de sua atuação a um setor empresarial ou a uma categoria profissional, que recebe o poder de promover a gestão das organizações criadas para a satisfação de interesses comuns; e custeio por meio de contribuições obrigatórias, de natureza tributária, incidentes sobre os aqueles que exercem as atividades ou pertencem às categorias profissionais abrangidas, com poder de autogestão relativamente ao destino e aplicação dos recursos.²⁰

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto ressalta a destinação desses Serviços a um fim coletivo e social:

Os serviços sociais autônomos são entes paraestatais, organizados para fins de amparo, de educação ou de assistência social, comunitária ou restrita a determinadas categorias profissionais, com patrimônio e renda próprios, que, no caso da União, pode ser auferida por contribuições parafiscais, tudo obedecendo a parâmetros constitutivos instituídos por lei, que lhes confere delegação legal no campo do ordenamento social e do fomento público.

Instituídas sob modelo totalmente privado, como associações civis, eles se distinguem do gênero por essa delegação legal que as vincula à prestação de serviços de interesse público, no campo do ordenamento social e do fomento público social e, exclusivamente no caso da União, pela delegação legal para auferirem receita arrecadada impositivamente - contribuições sociais para custeio dos serviços delegados.²¹

Em face de variados conceitos, pode se dizer que há um consenso na doutrina em entender que os Serviços Sociais não integram a Administração Pública, seja Direta, seja Indireta, atuando em regime de mera colaboração com o Poder Público; desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo, sem fins lucrativos, cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições instituídas em seu favor; realizam a autogestão de seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos e ao estabelecimento de prioridades; são instituídos sob formas privadas comuns – associações, sociedades civis ou fundações; e possuem como objeto social o fornecimento de utilidades para os integrantes de certas

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 128.

²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 267.

categorias, relativamente à assistência social e, em especial, à formação educacional.

Portanto, os Serviços Sociais Autônomos prestam atividades de interesse público em colaboração com o Poder Público, que não são serviços públicos, delegados por descentralização administrativa, mas sim atividades privadas de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar. A atuação estatal, no caso, é de fomento, incentivando a iniciativa privada, com a instituição de contribuições destinadas especificamente a esse fim. É por isso que não podem ser considerados integrantes da Administração Pública Indireta.

Ao mesmo tempo, por administrarem verbas de contribuições sociais, são submetidos a algumas normas que regem a Administração Pública, tais como o controle dos Tribunais de Contas e a equiparação de seus empregados aos servidores públicos para fins de responsabilidade criminal (Artigo 327 do Código Penal) e improbidade administrativa.

No RE 789.874/DF²², submetido à sistemática de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal definiu uma série de pontos do regime jurídico dos Serviços Sociais Autônomos:

Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.

Neste julgado, o Supremo reafirmou a autonomia administrativa desses Serviços, estando sujeitos, formalmente, apenas ao controle finalístico do Tribunal de Contas quanto à aplicação dos recursos recebidos (Artigo 183 do Decreto-lei 200/1967 e artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

Isso porque o artigo 70 da Constituição Federal determina que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, ainda que de direito privado, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros e valores públicos, devem prestar contas ao Tribunal de Contas. Além disso, ao tratar, no seu artigo 71, II, da competência do TCU, o Constituinte abrangeu um rol

²² BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- RE: 789.874 DF, Relator: Teori Zavascki. Data de Julgamento: 17/09/2014, Plenário, Data de publicação: DJ 19-11-2014. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur285318/false>>. Acesso em: dez. 2019.

extenso de entidades a serem fiscalizadas por aquela Corte, incluindo os Serviços Sociais Autônomos.

Como já visto, os Serviços Sociais Autônomos possuem como fonte predominante, de modo geral, as contribuições advindas das categorias profissionais ou econômicas que representa (Artigos 149 e 240 da Constituição Federal), embora possam também arrecadar recursos por meio de dotação orçamentária ou outras fontes previstas em seus regulamentos.

Corroborando o exposto, o Plenário do TCU entendeu, no Acórdão TCU nº 2079/2015²³, que os Serviços Sociais Autônomos se sujeitam ao seu controle, “uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinadas ao atendimento de fins de interesse público. ”

Trilhando o mesmo entendimento, Marçal Justen Filho reforça que, embora não pertença à Administração Pública, é dever dos Serviços Sociais prestar contas ao Tribunal de Contas respectivo:

A origem pública dos recursos gerenciados pelas entidades do Sistema “S” conduziu à interpretação do TCU no sentido da incidência ao caso do disposto no art. 71, inc. II, da CF/88. Embora não integrando a Administração Pública, essas entidades teriam o dever de prestar contas ao TCU por serem beneficiárias de recursos públicos²⁴.

Assim, o STF enfatizou a necessidade de os Serviços Sociais manterem um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal, a fim de legitimar a aplicação dos recursos destinados a sua finalidade social, cabendo ao TCU “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 Tribunal de Contas da União também assim se posiciona, a exemplo do julgado proferido no Acórdão TCU nº 922/2009²⁵:

5.10. [...] Embora as entidades do Sistema “S” não pertençam ao Poder Público, devem elas respeitar os princípios da Administração Pública – entre os quais se

²³ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2079/2015, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Data de Julgamento: 19/8/2015, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A800220134/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520>. Acesso em: dez. 2019.

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

²⁵ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 922/2009, Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 6/05/2009, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO1119852/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: dez. 2019.

inserem os princípios da finalidade e da moralidade administrativa –, principalmente pelo fato de arrecadarem e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos.

Em outras palavras, tanto o Supremo Tribunal Federal como o Tribunal de Contas da União consideram legítimo que o TCU, no exercício do seu controle finalístico, aprecie o padrão de objetividade e eficiência exigidos quando da contratação por entidades do Sistema S.

O STF, no mesmo precedente acima mencionado (RE 789.874/DF), reafirmou o entendimento pela inaplicabilidade da regra do concurso público para contratação de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Especialmente quanto à contratação de pessoal, o Tribunal de Contas da União²⁶ inicialmente entendia que os cargos de natureza permanente dos Serviços Sociais somente poderiam ser providos por meio de concurso público, nos termos do art. 37, II da Constituição Federal:

a) utilizar concurso público para provimento de cargos de natureza permanente, conforme a Constituição Federal, art. 37, inciso II, e o Regulamento de Pessoal do [entidade], art. 8º; b) retificar seu Regulamento de Pessoal, de maneira que não conste, no art. 15, o recrutamento interno, por contrariar a Constituição Federal, art. 37, incisos I e II; [...].

No entanto, posteriormente, o TCU passou a entender que o artigo 37, II da Constituição apenas se dirigia às entidades da Administração Direta e Indireta, não estando aí incluídos os Serviços Sociais Autônomos, o que não significa a dispensa na realização de um processo seletivo público.

O entendimento atual do TCU é que, dada a natureza de direito privado das entidades do Sistema S, elas não estão obrigadas a realizar concurso público para seleção de pessoal, devendo, no entanto, manter padrão de objetividade e eficiência quando da sua realização (Acórdão TCU nº 7453/2017²⁷), estando essa exigência em consonância com a ideia de controle de legitimidade da aplicação dos recursos dessas entidades, conforme esposado

²⁶ Conforme Acórdão inserido na Relação nº 3/2000, Ata nº 005/2000, 2ª Câmara, TCU. BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. O TCU e a contratação de empregados nos Serviços Sociais Autônomos. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/78/F4/93/2D/4C75D410F10055D41A2818A8/2511471.PDF>>. Acesso em: dez. 2019.

²⁷ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 7453/2017, Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Data de Julgamento: 22/08/2017, Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A7453%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

acima.

A seleção pública a ser realizada deve assegurar a isonomia entre os interessados, impessoalidade, transparência e publicidade, devendo a entidade se abster de usar critérios subjetivos, como pesquisas de referências, entrevistas e análise curricular (Acórdão TCU nº 4.685/2012²⁸). Segundo o Acórdão TCU nº 429/2004²⁹:

Relativamente à admissão de pessoal, ressalte-se que a jurisprudência do Tribunal no caso específico das entidades integrantes do Sistema S, tem sido no sentido de que ‘os mesmos não estão sujeitos às disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal uma vez que não integram a administração 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’.

Nas palavras de Ubiratan Aguiar e Andrei Aguiar:

O fato de sofrerem controle finalístico de resultados não significa a desoneração dos Serviços Sociais Autônomos de observarem regras mínimas nos processos internos que culminam com o alcance dos seus objetivos. Em termos práticos, isso quer dizer que a eficácia obtida não lhes confere liberdade absoluta na escolha dos profissionais que lhes prestarão serviços.³⁰

Partindo da premissa que essas entidades têm o dever de prestar contas à sociedade, pois beneficiadas com recursos oriundos de contribuições sociais, o TCU já se posicionou pela vedação à nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o quadro de funções de confiança do Serviço Social do Comércio do Piauí, conforme disposto na Súmula Vinculante 13/STF (Acórdão TCU nº 843/2015³¹).

²⁸ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 4685/2012, Relator: Ministra Ana Arraes. Data de Julgamento: 14/08/2012, Primeira Câmara. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4685%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdffa5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

²⁹ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 429/2004, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 25/03/2004, Segunda Câmara. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A429%2520ANOACORDAO%253A2004/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuiid=cdffa5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

³⁰ AGUIAR, Ubiratan; AGUIAR, Andrei. *Questões Polemicas do sistema “S” sob a ótica do TCU*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 117.

³¹ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 843/2015, Relator: Ministro Augusto Nardes. Data de Julgamento: 15/04/2015, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A843%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdffa5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

No entanto, entendeu que os Serviços Sociais não se submetem ao teto remuneratório constante no artigo 37, XI da Constituição, recomendando, ao mesmo tempo, que uniformizem e disciplinem a remuneração de seus dirigentes perante as suas unidades operacionais vinculadas, adotando como parâmetros os níveis prevalecentes nos mercados público e privado de trabalho para profissionais em funções equivalentes, além de observar os princípios que norteiam a Administração Pública, com destaque aos princípios da moralidade, economicidade, razoabilidade e impessoalidade (Acórdão nº 2328/2006³²). Conforme Acórdão nº 3044/2009³³:

13. O Tribunal, ao proferir o multicitado Acórdão 2.328/2006-TCU - Plenário, acolheu a tese defendida no voto do Exmº Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, no sentido de que as entidades integrantes do Sistema “S” não se sujeitam aos limites de remuneração estabelecidos no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, vez que esse dispositivo, a partir da Emenda Constitucional 41/2003, passou a indicar, expressamente, quais as entidades a que se referia.

Nesse mesmo Acórdão concluiu pela regularidade na acumulação do cargo de Presidente de unidade do Sistema S com cargo eletivo de natureza parlamentar pela vedação de acumulação de cargos públicos, sendo inaplicável a vedação expressa no artigo 37, XVI e XVII da Constituição:

17. Assim, de se observar que, a prevalecer a tese de inacumulabilidade dos cargos em tela, cairia por terra a interpretação atualmente conferida pelo Tribunal ao art. 37, inciso XI, no sentido da não-sujeição das entidades do Sistema “S” ao teto remuneratório, vez que a raiz interpretativa é idêntica, tanto num quanto noutro caso, ou seja, baseiam-se na determinação *numerus clausus* das entidades abrangidas.

18. Ora, para admitir que a regra da não-cumulação de cargos inclui os serviços sociais autônomos, seria obrigatório admitir que tais entidades estariam inseridas no contexto da administração pública indireta, sob uma das seguintes formas: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias ou empresas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

19. Far-se-ia necessário também que seus funcionários fossem considerados ocupantes de cargos públicos ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, conforme estabelece o art. 38 da CF/88.

20. Assim, considerando os precedentes jurisprudenciais aqui referidos, que ditaram a linha de interpretação dos dispositivos atinentes à aplicação dos limites remuneratórios às entidades de natureza pública ou privada, da Administração Pública direta ou indireta, bem como a mesma linha de designação das entidades a que são aplicáveis as disposições sobre acumulação de cargos, empregos e funções, torna-se

³² BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2328/2006, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Data de Julgamento: 06/12/2006, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2328%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>.

Acesso em: dez. 2019.

³³ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 3044/2009, Relator: Ministro Augusto Sherman. Data de Julgamento: 09/12/2009, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3044%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>.

Acesso em: dez. 2019.

inócua qualquer outra interpretação tendente a inserir os empregados e dirigentes das entidades do Sistema “S” no conjunto dos servidores públicos, ainda que em sentido amplo, vez que o disposto no art. 38 refere-se exclusivamente à categoria de servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, e diante do fato de que os cargos públicos a que se vedam acumulação, são aqueles da Administração direta, ou da indireta, porém essa última, devidamente enumerada pelo inciso XVII, na redação existente desde 1998.

21. Interpretação noutra sentido representaria verdadeiro confronto com a evolução jurisprudencial desta Corte em interpretação ao grau de extensão da aplicabilidade do teto remuneratório constitucional. Destarte, entendo que a vedação expressa no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal de 1988, não é aplicável às entidades do “Sistema S”.³⁴

Quanto à observância do princípio licitatório, o Tribunal de Contas da União entendeu, no Acórdão proferido pelo Plenário de nº 907/97³⁵, que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à observância aos estritos procedimentos estabelecidos na Lei nº 8666/93, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.

Em deliberação posterior (Acórdão TCU nº 461/1998³⁶) o Tribunal reafirmou tal entendimento, concluindo que “cabe aos próprios órgãos do Sistema S aprovar os regulamentos internos e suas unidades”, competindo à Corte de Contas, ao julgar as contas e ao proceder à fiscalização financeira das entidades do Sistema S, apenas analisar “quanto ao cumprimento dos regulamentos em vigor, bem como à pertinência desses regulamentos em relação à Decisão Plenária TCU nº 907/97”. Em junho de 2018, o Plenário proferiu decisão no mesmo sentido (Acórdão TCU nº 1280/2018³⁷).

No que se refere à submissão dos Serviços Sociais às limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda não foram proferidas decisões sobre o tema. Ressalta-se, no entanto, decisão que se refere a Organizações Sociais, que são entidades do Terceiro Setor, tais

³⁴ O TCU também proferiu entendimento nesse sentido nos Acórdãos nº 2027/2010 – 2ª Câmara e nº 12419/2016-2ª Câmara.

³⁵ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 907/1997, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 11/12/1997, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3044%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

³⁶ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 461/1998, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 22/07/1998, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A1998/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

³⁷ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 1280/2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 06/06/2018, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1280%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

como os Serviços Sociais Autônomos, na qual o Tribunal de Contas reforçou a necessidade de o Congresso editar lei acerca da matéria (Acórdão TCU nº 2444/2016³⁸):

Diante desses riscos decorrentes de contratações indiscriminadas de organizações do Terceiro Setor para prestar serviços públicos e da omissão da LRF, cumpre ao Congresso avaliar a oportunidade de legislar sobre a matéria, de modo a uniformizar a aplicação da norma em toda a Federação, inserindo ou não no cálculo dos limites previstos na LRF as despesas com pessoal das organizações sociais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000) integra um conjunto de medidas que visam reduzir o déficit público, controlar as contas públicas e estabilizar o montante das dívidas interna e externa. Pode ser definida como um código de conduta aos administradores públicos, que devem obedecer aos seus limites ao administrar as finanças públicas.

Em seu artigo 1º, parágrafos 2º e 3º, a LRF determina seu alcance a todos os entes da Federação (União, Estados e Municípios), seus Poderes e entidades da Administração Indireta, a exceção das não dependentes, responsabilizando todos os gestores da coisa pública.

Assim, os Serviços Sociais Autônomos não estariam submetidos à Lei de Responsabilidade Fiscal diretamente. Contudo, como os recursos dos Serviços Sociais se originam dos entes federativos, e como estes são abrangidos pelo campo de incidência desta lei, devem ser obedecidas todas as limitações nela fixadas, sobretudo em relação à destinação dos recursos públicos aos Serviços Sociais.

Nesse sentido, Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes dispõem:

Toda vez que houver transferência de recursos públicos, previstos no orçamento – destinem-se eles a entidades públicas ou privadas –, deverão ser obedecidas as condições e exigências previamente definidas na lei de diretrizes orçamentárias. Nesse ponto, a norma deve ser coordenada com as demais normas, inclusive da Constituição Federal.³⁹

Considerando que os Serviços Sociais não integram a Administração Pública, o Tribunal de Contas da União vem reconhecendo que eles devem ser dotados de maior autonomia administrativa e de um regime diferenciado. Para o TCU, o Sistema S, na execução

³⁸ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2444/2016, Relator: Ministro Bruno Dantas. Data de Julgamento: 21/09/2016, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

³⁹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 122.

de suas despesas, deve adotar regulamentos próprios e uniformes, livres do excesso de procedimentos burocráticos, mas em que sejam preservados os princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública. É isso que diz o trecho da Decisão nº 907/1997, proferida pelo Plenário do TCU⁴⁰:

3.12. A submissão dos serviços sociais autônomos à fiscalização do Estado à jurisdição do Tribunal, nos termos do art. 183 do Decreto-lei nº 200/67 e do 5º, inciso V, da Lei nº 8.443/92, não implica em rigorosa observância à legislação a que estão sujeitos os órgãos e entidades da Administração Pública. Até mesmo a vinculação dos serviços sociais autônomos ao Poder Público – no caso ao Ministério do Trabalho –, não se dá com o mesmo rigor com que estão submetidos os órgãos e entidades da Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta. (...)

3.13. Recentemente, o Tribunal, pela Decisão nº 117/97, da 1ª Câmara, de 13.05.97 (Ata 15/97 - 1ª Câmara), acolheu proposta do Relator do pedido de reexame interposto no processo TC nº 625.096/95-9, Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, tornando insubsistentes várias determinações dirigidas ao SEBRAE/RS, relativas à gestão dos recursos da entidade. Em seu Voto, S. Exa., ao examinar matéria relativa a pagamento de passagens aéreas pelo órgão, consignou que, 'no âmbito das entidades paraestatais, o TCU exerce o controle sobre as despesas da espécie considerando principalmente os princípios que resguardam o interesse público. É que, em função da autonomia concedida a tais organizações pelo regime jurídico a que estão submetidas, não se tem aí norma de caráter geral que discipline a matéria em seus vários aspectos, diferentemente do que ocorre na Administração Direta, Autárquica e Fundacional. O que se exige dos Administradores é que suas normas internas previnam contra o desrespeito a tais princípios e tenham sempre em vista os objetivos sociais da entidade'.

3.14. Assim, o mesmo argumento é válido para as demais despesas destas entidades, tais como diárias, passagens, contratação de pessoal e outras, salvo quando a lei dispuser em contrário (art. 183 do Decreto-lei nº 200/67).

4. Portanto, é razoável que os serviços sociais autônomos, embora não integrantes da Administração Pública, mas como destinatários de recursos públicos, adotem, na execução de suas despesas, regulamentos próprios e uniformes, livres do excesso de procedimentos burocráticos, em que sejam preservados, todavia, os princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública. Entre eles podemos citar os princípios da legalidade - que, aplicado aos serviços sociais autônomos, significa a sujeição às disposições de suas normas internas --, da moralidade, da finalidade, da isonomia da igualdade e da publicidade.

Em decorrência desse regime jurídico diferenciado que, após a Constituição de 1988, diversas entidades foram criadas com a denominação de “Serviço Social Autônomo”, embora dotadas de características de entidades da Administração Indireta.

Ocorre que essas entidades, embora criadas com a denominação de Serviço Social Autônomo, fogem inteiramente às características dos modelos anteriores. É como se o nome de

⁴⁰ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 907/1997, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 11/12/1997, Plenário. Disponível em: <
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3044%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>.
Acesso em: dez. 2019.

“Serviço Social” bastasse para lhe atribuir sua natureza, o que será objeto de crítica no próximo Tópico.

4. Novos Serviços Sociais: Críticas

No Direito o que importa é a substância, não o nome ou a forma, de modo que, ao considerar certas entidades criadas após a Constituição de 1988 como Serviços Sociais, estar-se-ia abrindo espaço para a Administração Pública descumprir a Constituição Federal, pois seria dado a algo diverso o mesmo nome do instituto recepcionado pelas normas constitucionais.

Nesse contexto, há generalizada confusão quanto ao regime dos Serviços Sociais Autônomos, não havendo distinção clara entre o regime jurídico dos Serviços correspondentes ao modelo constitucional e aqueles criados à sua revelia.

Há autores que propõem distinguir, por exemplo, para efeito de obrigatoriedade de licitação e de concurso público, aquelas entidades que vivem de contribuições sociais compulsórias daquelas que dependem exclusivamente de dotações e outros recursos orçamentários⁴¹.

O próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu que os denominados novos Serviços Sociais não possuem as características de Serviços Sociais Autônomos (Acórdão nº 991/2019⁴²):

Restam, assim, somente o Sescop e talvez o Sebrae (além da Apex e ABDI, que apesar de legalmente enquadrados como serviços sociais autônomos, não possuem as características gerais dessas entidades) se enquadrarem [...].

Ao reconhecer a essas entidades o mesmo regime jurídico dos Serviços Sociais já existentes, não apenas estaria igualando situações diferentes, o que violaria o princípio da isonomia, como essa nova modelagem de Serviços Sociais Autônomos também anularia a utilidade no reconhecimento da colaboração do setor privado ou, até mesmo, dificultaria a organização do setor privado e da sociedade no desenvolvimento de atividades de interesse geral ou coletivo, forçando o retorno do atendimento de tais interesses para as mãos do Estado.

⁴¹ Entre os autores que efetuam tal distinção, destaca-se Fernando Scaff, Marcos Juruena Villela Souto e Christian Mendes Alcântara.

⁴² BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 991/2019, Relator: Ministro Weder de Oliveira. Data de Julgamento: 30/04/2019, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A991%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdffa5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

É fundamental mencionar, neste ponto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Na ADI 1864/PR⁴³, julgada em agosto de 2007, embora o STF não tenha declarado inconstitucional a criação da “PARANEDUCAÇÃO”, Serviço Social Autônomo que se afasta do modelo do Sistema S, não afirmou e nem referendou, no presente julgamento, a existência de um novo Serviço Social Autônomo. Destaca-se trecho do voto do Relator Ministro Maurício Correa nesse sentido:

Na hipótese dos autos, poder-se-ia, por exemplo, indagar sobre os beneficiários do PARANEDUCAÇÃO, questionando-se a diferença entre essa entidade e as integrantes do denominado Sistema “S” (SESC, SESI e congêneres), cuja finalidade é prestar assistência a determinadas categorias. O citado órgão, não tendo destinatários específicos, estaria voltado para toda a sociedade, constituindo-se em mera assessoria do Estado. Indaga-se, por que, em face disso, em vez de cria-lo, não dotar o próprio órgão estatal de melhores recursos? Todas essas questões, embora passíveis de reflexão, fogem ao âmbito da ação direta de inconstitucionalidade.

Foi, na realidade, no RE 789.874/DF⁴⁴, julgado em 2014, que os Ministros do STF se debruçaram sobre a questão. O Ministro Relator Teori Zavascki apontou no seu voto a necessidade de diferenciar os Serviços Sociais Autônomos “originais” das novas entidades criadas com a mesma denominação:

Pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema “S”, vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

4. É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAÍ, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI (criada pela Lei 11.080/04). Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema “S”, essas novas

⁴³ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- ADI 1864 PR, Relator: Maurício Corrêa. Data de Julgamento: 08/08/2007, Plenário, Data de publicação: DJ 02-05-2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur3653/false>>. Acesso em: dez. 2019.

⁴⁴ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- RE: 789.874 DF, Relator: Teori Zavascki. Data de Julgamento: 17/09/2014, Plenário, Data de publicação: DJ 19-11-2014. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur285318/false>>. Acesso em: dez. 2019.

entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União (art. 2º, § 3º, da Lei 8.246/91, art. 13 da Lei 10.668/03 e art. 17, I, da Lei 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

É essa a posição também adotada por Alice Gonzales Borges ao analisar a criação, no estado do Paraná, de diversas entidades denominadas “Serviços Sociais Autônomos”, mediante a transformação de entidades da Administração Indireta preexistentes. Entre elas, cita a “PARANAPREVIDÊNCIA”, criada por transformação da autarquia IPE (Lei estadual nº 12.498 de 1998):

Mas eclodiram, nesse Estado, a seguir, como cogumelos, várias outras entidades denominadas “serviços sociais autônomos”, mediante a transformação de entidades da administração indireta preexistentes, para as mais diversas finalidades e espécies de serviços públicos, a serem mantidos exclusivamente com dotações orçamentárias, o que as torna extremamente dependentes dos recursos públicos do Poder Central, e de modo algum apropriada sua denominação de “autônomo”. Além disso, continuam exercendo as atividades tipicamente públicas de sua entidade de origem. Firmam “contrato de gestão” com o Estado, o que se revela extremamente inapropriado para serviços sociais autônomos⁴⁵.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, seria um desvirtuamento atribuir a natureza de Serviço Social Autônomo a uma entidade que é criada por lei e que vive de dotações do orçamento do Estado, pois isso lhe atribuiria condição de entidade da Administração Indireta. Isto é, se possui características de entidades da Administração Indireta, deve se submeter ao regime jurídico delas pertinente.⁴⁶

Fernando Scaff também critica a adoção e uma mesma nomenclatura a entidades diferentes:

Parece-me que são tipos diferentes, que se utilizam da mesma nomenclatura – o que vem causando uma enorme confusão. No primeiro caso, há efetivamente um sentido de colaboração entre o Poder Público e a iniciativa privada, que gere recursos que lhe foram atribuídos pelo Estado no uso de sua capacidade tributária. No segundo caso, há uma contrafação, um simulacro de descentralização, pois é o próprio Poder Público que extingue um de seus entes atribuindo a outro ente, também por ele próprio criado, a função de atividade anteriormente delegada ao órgão extinto. Dá-se-lhe a roupagem

⁴⁵ BORGES, Alice Gonzales. *Serviços Sociais autônomos – Natureza Jurídica*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 265.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração Pública*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 273-276).

de “ente privado”, batiza-se-lhe de “serviço social autônomo”, transfere-lhe verbas públicas através do sistema orçamentário e, em um passe de mágica, os controles públicos são afastados — ou pelo menos reduzidos. Não parece que este tipo de procedimento acate o mandamento constitucional da moralidade administrativa, inserido no art. 37, caput, da Carta de 1988.

Assim, de um lado, encontra-se na figura de Serviço Social Autônomo o conjunto de entidades privadas originariamente criadas pelo empresariado brasileiro e por ele mantidas, com a finalidade de promover a orientação e formação profissional dos trabalhadores, bem como desenvolver serviços sociais que possibilitem ao trabalhador melhor equacionar suas necessidades básicas atinentes à saúde, alimentação, habitação, instrução, recreação e convivência social.

Esses Serviços Sociais são entes privados que exercem atividade de interesse público, não integrando a Administração Pública, não exercendo as denominadas "atividades exclusivas" (serviços que somente o Estado pode realizar) e não possuindo finalidade lucrativa. Por receberem recursos públicos, sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas, conforme dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

De outro lado, há os novos Serviços Sociais, com várias características próprias das entidades da Administração Indireta, tais como a instituição por lei; a sujeição a processo seletivo para admissão de pessoal e ao processo licitatório; e a vinculação ao órgão público responsável pela área em que atua. Embora enquadrados como Serviços Sociais Autônomos, sua semelhança com os Serviços Sociais “originais” se limita basicamente ao rótulo. E a simples adoção do mesmo nome não é suficiente para igualar as duas hipóteses, que são bastante distintas.

Pode-se afirmar, na verdade, que os novos Serviços Sociais apresentam traços comuns aos das Organizações Sociais. Isso porque a mesma lei que determina a instituição do novo Serviço autoriza a extinção da entidade pública prestadora da atividade de interesse público, que, por sua vez, passará a ser executada pela entidade recém-criada.⁴⁷

Do mesmo modo, diversos desses Serviços celebram contrato de gestão com o Poder Público, que revelam a intenção do Governo de transferir a entidades privadas atividades antes desempenhadas por órgãos públicos. Nas palavras de Leila Cuéllar:

A entidades prestará o mesmo serviço, não como serviço público (o que exclui a ideia de descentralização) e sim como atividade privada de interesse público, a ser fomentada pelo Estado mediante a celebração do contrato de gestão (que concretiza a parceria entre Poder Público e esfera privada).

⁴⁷ CUÉLLAR, Leila. *Os novos serviços sociais autônomos: exame de caso*. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, n. 14, jun./ago. 2005.

Não se trata de contrato de gestão que vise ampliar a autonomia de tais entidades, com fundamento no artigo. 37, parágrafo 8º da Constituição Federal⁴⁸. Isso porque tal dispositivo aplica-se apenas aos contratos entre o Poder Público e as entidades da Administração Indireta.

Isto é, o contrato de gestão, quando celebrado com entidades da Administração Indireta, visa ampliar a sua autonomia; porém, quando celebrado com entes paraestatais, restringe a sua autonomia, pois, embora entidades privadas, terão que se sujeitar às exigências contidas no contrato de gestão. É assim que entende, por exemplo, Maria Sylvania Zanella de Pietro:

Os contratos de gestão podem ser importante instrumento de ação do poder público, quer sob a forma de contratualização da tutela sobre as entidades da Administração Indireta, quer sob a forma de parceria com a iniciativa privada. No primeiro caso, o contrato fixa programa a ser cumprido pela entidade em troca do reconhecimento de maior autonomia. No segundo caso, o contrato fixa igualmente programa a ser cumprido pela entidade que atua como paraestatal, em colaboração com o Poder Público, recebendo ajuda financeira para esse fim.

Se, no caso da Administração Indireta, o contrato de gestão tem como contrapartida a flexibilização do regime jurídico administrativo, no caso da entidade privada o contrato serve ao objetivo contrário, pois, ao invés de permitir a submissão integral ao regime jurídico privado, exige-se da entidade a obediência a determinadas normas e princípios próprios do regime jurídico publicístico, colocando-as na categoria de entidades paraestatais⁴⁹.

Nesse contexto, a autora, ao tratar dos novos Serviços Sociais, conclui que estão em situação inteiramente irregular, seja qual for a natureza jurídica a eles atribuída:

Se for entidade da Administração Indireta, a irregularidade decorre da inobservância de dispositivos constitucionais, que são simplesmente afastados mediante a celebração dos contratos de gestão, [...]; se for entidade particular, seu papel iguala-se ao das fundações de apoio [...], sendo igualmente irregular⁵⁰.

⁴⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 31. Ed. Ver. Atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 352.

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*, cit., 2002, p. 284.

Desse modo, em relação a tais entidades, resta clara a intenção de fugir ao regime jurídico das entidades da Administração Indireta ou das próprias Organizações Sociais. No entanto, considerando que administram, em regra, bens e dinheiro públicos, não é possível que fiquem inteiramente à margem de determinados preceitos publicísticos, pois isto burlaria aos preceitos constitucionais que regem a Administração Pública. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se "fogem ao conceito de Administração Indireta, não escapam, contudo, ao conceito de entidade paraestatal, que exige a imposição parcial de normas de direito público"⁵¹.

Embora esses novos Serviços não prestem atividades classificadas como serviços públicos, resultam da transformação de uma entidade da Administração Indireta, acabando por absorver as atividades que por ela eram antes desempenhadas. Assim, um serviço que antes era público, passará a ser prestado como atividade privada.

Nesse cenário, o Estado paulatinamente deixará de prestar serviços públicos na área social, se limitando a fornecer incentivos às entidades privadas, por meio de parcerias. No entanto, essa modelagem poderá encontrar óbices na própria Constituição.

Na realidade, a criação de novo Serviço Social absorvendo atividade antes exercida por ente estatal e utilizando o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço dessa entidade, agora extinta, revela a intenção do legislador em instituir mecanismo que foge ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública.

Essa modelagem acaba por mascarar o exercício de uma atividade que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao regime jurídico de direito público. Isto é, os próprios servidores da entidade a ser extinta se submetem a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam, e utilizam o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de "amarras" da Administração Pública. Isso representa, além de verdadeira afronta ao princípio da moralidade administrativa e da finalidade, riscos ao patrimônio público e aos direitos do cidadão.

Portanto, tais entidades não podem ser consideradas Serviços Sociais Autônomos. A simples denominação de Serviço Social Autônomo não é suficiente para definir a natureza jurídica da entidade.

5. Conclusão

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, cit., 2018, p.482.

Os Serviços Sociais Autônomos são entidades de cooperação, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, que exercem atividades de interesse coletivo em benefício de grupos sociais ou categorias profissionais, não integrantes da Administração Pública Direta nem Indireta.

Como visto, surgiram no cenário brasileiro na década de 40, fruto de uma iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social, sendo recepcionadas expressamente pela Constituição de 1988 no seu artigo 240 e no artigo 62 de suas disposições transitórias.

Destaca-se no regime jurídico dessas entidades: (i) a sujeição a um controle meramente finalístico dos Tribunais de Contas; (ii) a inaplicabilidade da regra do concurso público para admissão de pessoal, devendo manter, todavia, um padrão de objetividade e eficiência na forma de seleção; (iii) a aplicabilidade do regime de pessoal celetista; (iv) a não submissão ao teto remuneratório constante no art. 37, XI da Constituição; e (vi) a não sujeição ao princípio licitatório.

Após a Constituição de 1988, novos Serviços Sociais foram criados. Como visto, essa criação é admitida, com base na ideia de colaboração e de melhor atingimento dos fins sociais pretendidos fora da complexa estrutura administrativa do Estado, devendo, contudo, adotar os mesmos contornos e características das entidades do “Sistema S” existentes. Isto é, não devem se sujeitar ao regime jurídico e tipo de controle que as pessoas jurídicas ligadas à Administração sofrem.

Todavia, entre as novas entidades criadas, algumas revelaram regime jurídico totalmente distinto dos Serviços Sociais Autônomos recepcionados constitucionalmente, sendo mantidas por dotações orçamentárias – o que os torna extremamente dependentes dos recursos públicos –, com atuação regulada por contratos de gestão com o Poder Executivo, e desempenhando as mais diversas espécies de atividades desvinculados de uma finalidade social. Se aproximam, em alguns aspectos, das Organizações Sociais e, em outros, de entidades da Administração Indireta.

É possível concluir, desse modo, que não deve ser admitida a atribuição do rótulo de “Serviço Social Autônomo” a uma entidade que se aproxime do modelo de Administração Pública descentralizada. A simples denominação não é suficiente para definir a natureza da pessoa jurídica.

A modelagem jurídica dos novos Serviços Sociais Autônomos demonstra uma intenção do administrador público em fugir ao regime jurídico de direito público, buscando

uma maior autonomia e menor controle. O que se percebe, no entanto, é que, como tais entidades administram, em regra, bens do patrimônio público, inclusive dinheiro público, não é possível que fiquem inteiramente à margem de determinados preceitos publicísticos, sob pena de burla aos preceitos constitucionais que regem a Administração Pública.

Referências

AGUIAR, Ubiratan; AGUIAR, Andrei. *Questões Polemicas do sistema “S” sob a ótica do TCU*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ALCÂNTARA, Christian Mendes. *Serviços sociais autônomos e a Administração Pública Brasileira*. A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 175-199, jul./set. 2009.

BORGES, Alice Gonzales. *Serviços Sociais autônomos – Natureza Jurídica*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- ADI 1864 PR, Relator: Maurício Corrêa. Data de Julgamento: 08/08/2007, Plenário, Data de publicação: DJ 02-05-2008. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur3653/false> >. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- RE: 789.874 DF, Relator: Teori Zavascki. Data de Julgamento: 17/09/2014, Plenário, Data de publicação: DJ 19-11-2014. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur285318/false> >. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 907/1997, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 11/12/1997, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3044%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f >. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 461/1998, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 22/07/1998, Plenário. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A1998/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f >. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 429/2004, Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Data de Julgamento: 25/03/2004, Segunda Câmara. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A429%2520ANOACORDAO%253A2004/DTRELEVA >

NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2328/2006, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Data de Julgamento: 06/12/2006, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2328%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 922/2009, Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 6/05/2009, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO%25201119852/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 3044/2009, Relator: Ministro Augusto Sherman. Data de Julgamento: 09/12/2009, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3044%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 4685/2012, Relator: Ministra Ana Arraes. Data de Julgamento: 14/08/2012, Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4685%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 843/2015, Relator: Ministro Augusto Nardes. Data de Julgamento: 15/04/2015, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A843%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2079/2015, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Data de Julgamento: 19/8/2015, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A800220134/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 2444/2016, Relator: Ministro Bruno Dantas. Data de Julgamento: 21/09/2016, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 7453/2017, Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Data de Julgamento: 22/08/2017, Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A7453%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 1280/2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 06/06/2018, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1280%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. TCU, Acórdão nº 991/2019, Relator: Ministro Weder de Oliveira. Data de Julgamento: 30/04/2019, Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A991%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=cdfba5b0-fd00-11ea-b843-1d6cc16ec54f>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. O TCU e a contratação de empregados nos Serviços Sociais Autônomos. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/78/F4/93/2D/4C75D410F10055D41A2818A8/2511471.PDF>>. Acesso em: dez. 2019.

CUÉLLAR, Leila. *Os novos serviços sociais autônomos: exame de caso*. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, n. 14, jun./ago. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Das entidades paraestatais e das entidades de colaboração*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova Organização Administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 233.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. Ed. Ver. Atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. *Os serviços sociais autônomos: história do Sistema “S”*. Revista Fórum Trabalhista – RFT, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=78516>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. *Serviços Sociais Autônomos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135-174, mai.

2013. ISSN 2238-5177. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10647>>. Acesso em: 19 Dez. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *A licitação nas entidades paraestatais*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 132, p. 32-40, jan. 1978. ISSN 2238-5177. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42715/41438>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 207, p. 79-94, jan. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46938>>. Acesso em: 14 Dez. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de gestão - Serviços sociais autônomos - Intervenção do Estado*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, p. 265-272, jul. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47578>>. Acesso em: 12 Dez. 2019. p. 281.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *“Outras entidades públicas” e os serviços sociais autônomos*. Boletim de Licitações e Contratos, ano 8, agosto 2007, p. 763