Nº 26 – abril/maio/junho de 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X

# SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS – NATUREZA JURÍDICA

**Alice Gonzalez Borges**
*Procuradora do Estado da Bahia ( aposentada) . Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Salvador. Advogada no foro de Salvador. Presidente do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. Membro do Conselho Superior do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Membro da Academia de Letras Jurídicas da Bahia, cadeira nº 30.*

## 1.Entidades paraestatais.

No direito brasileiro, a expressão entidade paraestatal sempre designou aquelas entidades de direito privado que, embora não integrando a Administração Publica, atuam paralelamente ao Estado, na consecução de atividades de interesse público.

HELY MEIRELLES assim definiu [1]:

> "*Entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado.....*
> *" O étimo da palavra paraestatal está indicando que se trata de ente disposto paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, mas não privativo do Estado.....*
> *" O paraestatal não é o estatal, nem é o particular: é o meio-termo entre o público e o privado..... Tem personalidade privada mas realiza atividades de interesse público, e, por isso mesmo, os atos de seus dirigentes, revestindo-se de certa autoridade , sujeitam-se a mandado de segurança ( Lei nº1.533, de 21.12.51, art.1º.§1º), e a ação popular ( Lei nº 4.717, de 29.06.65, art. 1º)."*

[1]MEIRELLES, Hely, "Direito Administrativo Brasileiro"., 17 ª edição atualizada, S Paulo,Malheiros Editores, 1992.

Obedecendo a uma tendência moderna da chamada Administração Consensual, no sentido de descentralizarem-se, para o setor privado, aquelas atividades de interesse público que não demandam o exercício de prerrogativas de poder público, as entidades paraestatais representam uma forma de **descentralização por cooperação.**

Inexiste uniformidade na doutrina acerca da abrangência da noção. Ora se incluem entre as entidades paraestatais as entidades da Administração indireta que são regidas pelo direito privado. Ora se incluem na noção de entidade paraestatal aquelas entidades chamadas do **terceiro setor**, que surgiram no cenário jurídico após a Reforma Administrativa de 1998, quais sejam as organizações sociais e as organizações civis de interesse público.

Mas existe uma unanimidade: entre todas as classificações de entidades paraestatais figuram, sempre, com cadeira cativa, os **serviços sociais autônomos,** talvez por serem, efetivamente, suas formas mais típicas.

**2.Os serviços sociais autônomos.**

Em regra a doutrina sempre entendeu os serviços sociais autônomos como entidades com criação autorizada por lei, com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou profissionais, vinculadas ao sistema sindical, mantidas por contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias.

HELY MEIRELLES os entendia como "*todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias profissionais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais".* Apontava como exemplos, ressaltando tratar-se de **entes genuinamente brasileiros**, o SENAI, SENAC, SESC e SESI. [2]

MARÇAL JUSTEN FILHO[3] assim os define, curiosamente entendendo entidade paraestatal e serviço social autônomo como sinônimos:

> *" Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias".*

Mas inexiste, até hoje, uma definição legal de tais entidades

Representam um dos instrumentos de intervenção estatal na atividade econômica, este sob a forma de **fomento**, incentivando a que as empresas custeiem, em favor de seus empregados, serviços sociais e de aprendizagem

[2] MEIRELLES, Hely, ob.cit., pg. 336).
[3] JUSTEN FILHO, "Curso de Direito Administrativo", S.Paulo, Editora Saraiva, 2006, 2ª edição, pg 134.

para sua formação profissional, com reflexos positivos para a sociedade, que se beneficia da produção de uma mão-de-obra mais qualificada, contribuindo assim para a geração de novos empregos.

Segundo MARCOS JURUENA VILELA SOUTO [4], são as seguintes as principais características dos serviços sociais autônomos:

a) não integram a Administração Pública;
b) são dotados de personalidade jurídica de direito privado;
c) desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo;
d) o interesse coletivo justifica o fomento a essas atividades;
e) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado.

MARÇAL JUSTEN FILHO[5] aponta outras características importantes para a exata compreensão do seu regime jurídico:

- seus administradores não são nomeados pelo Estado, mas escolhidos segundo processos eleitorais próprios;
- o serviço social autônomo não recebe determinações governamentais e seus atos não se caracterizam como manifestação da vontade estatal;
- seu objeto social é fornecer utilidades para os integrantes de certas categorias, relativamente à assistência social e, em especial, à formação educacional;
- trata-se de atuação material administrativa não governamental, de cunho prestacional;
- trata-se uma espécie de autogoverno privado, que consiste na vinculação de sua atuação a um setor empresarial ou a uma categoria profissional, que recebe o poder de promover a gestão de organizações criadas para a satisfação de interesses comuns;
- mantêm-se pela percepção de contribuições obrigatórias, de natureza tributária, incidentes sobre os exercentes das atividades ou das categorias profissionais abrangidas, com o poder de auto-gestão relativamente ao destino e aplicação dos recursos.

Consideramos importante destacar, ainda, que os serviços sociais autônomos não recebem delegação para a prestação de serviço público, mas, sim, desenvolvem **atividade privada de interesse público**, que interessa ao Estado incentivar.

**3. As "interferências constitucionais" sobre os serviços sociais autônomos.**

DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO [6], estudando a natureza dos serviços sociais autônomos, destaca que os mesmos são espécies de

[4] SOUTO, Marcos Juruena Vilela Souto, "Outras entidades públicas" e os serviços sociais autônomos, *in* Revista de Direito do Estado nº 1 jan/mar 2006:137-153
[5] JUSTEN FILHO, Marçal – ob. cit.,pg. 135.

associações civis, motivo pelo qual gozam das garantias do artigo 5º, inciso XVIII da Constituição, o que lhes preserva a autonomia, só admitindo as seguintes "**interferências constitucionais",** decorrentes do fato de manejarem e aplicarem dinheiros públicos:

- as previstas no artigo 70, parágrafo único, combinado com o artigo 71, II, relativas ao controle *a posteriori* (não o prévio) de suas prestações de contas perante os Tribunais de Contas;
- as do artigo 37, §4º, respeitantes à responsabilidade dos seus dirigentes, como gestores de dinheiros públicos, por atos de improbidade administrativa;
- as do art. 5º, inciso LXIX, que diz respeito ao controle dos atos de seus agentes, através do mandado de segurança, por atos de ilegalidade e abuso de poder;
- e a do art. 37, § 6º, relativo à responsabilidade patrimonial objetiva da entidade, como espécie de "pessoa de direito privado prestadora de serviços públicos".

**4. Ligeiro histórico.**

Os primeiros serviços sociais autônomos dos setores corporativo e de aprendizagem, que podemos chamar de **clássicos,** foram criados ainda na vigência da Constituição de 1946: o SESI (Decreto-lei nº 9.403, de 25.06.46), o SESC ( Decreto-lei nº 9.853, de 13.09.46 ), o SENAC (Decreto-lei nº 8.621, de 10.01.46) e o SENAI (Dec.lei nº 4.048, de 22.01.42), conhecidos geralmente como "SISTEMA S".

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.

FERNANDO SCAFF[7]analisa com percuciência, em especial, os decretos-leis que autorizaram a criação do SESI e do SENAC, assinalando que "*o intuito era de colaboração, mas com autonomia, inclusive frente ao Poder Público, pois as receitas fiscais eram atribuídas para que aquelas entidades arrecadassem e gerissem seu próprio patrimônio".* E observa:

> *"... os* ***consideranda*** *dos seus atos constitutivos deixam bastante claro que sua função não é a de auxiliar o Estado, mas de intervir em área de atividade privada (comércio e indústria) que o Estado decidiu, por razões estratégicas, incentivar. Por tal fato é que tais entes não são considerados como integrantes da administração indireta".*

---

[6] MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo – "Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos", **in** Revista de Direito Administrativo, nº207:79-94, pg.80 e seguintes

[7] SCAFF, Fernando Facury, "Contrato de gestão, Serviços sociais autônomos e intervenção do Estado", in Revista de Direito Administrativo, nº 225: 273-297, pg. 277 e seguintes.

Observa, ainda, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO [8]

> *"Isto significa que a participação do Estado, no ato de criação, 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".*

O artigo 21, § 2º, da Constituição Emendada de 1969, previu que *"A União pode instituir contribuições, tendo em vista a intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais",* e o art. 178 dispôs que "*as empresas comerciais e industriais são obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem a seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado".*

Desses serviços se ocupou o Decreto-Lei 200/67, em seu artigo 183, para dispor que :

> *"As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestem serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado, nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma".*

Sobrevindo a Constituição de 1988, estatuiu, a respeito, o artigo 240:

> *"Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical."*

Por seu turno, o art. 149 determinou que

> *"**Compete exclusivamente à União** instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de suas respectivas áreas, observado o disposto nos arts.146, III, e 150, I e III, sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo".* (Grifos nossos).

**5. Serviços Sociais Autônomos após a Constituição de 1988.**

[8] Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella, "Parcerias na Administração Pública", 5º edição, S.Paulo, Atlas, 2005.

Já vigente a Constituição de 1988, ainda surgiram, também organizados a partir da lei por entidades da sociedade civil, o Serviço Social do Transporte – **SEST** e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – **SENAT (**Lei nº 8.706, de 14.09.93); e mais, atendendo à previsão constitucional do art.62 do Ato das Disposições Transitórias, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – **SENAR** (Lei nº 8.315, de 3.12.91); também atendendo a determinação constitucional, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – **SEBRAE** (Lei nº 8.029, de 12.04.90; Decreto nº 99.570, de 09.10.90). O SEBRAE se constituiu mediante transformação do antigo CEBRAE, e se mantém com recursos provenientes da incidência de determinadas alíquotas sobre as contribuições parafiscais arrecadadas pelas entidades do Sistema S.

Também noticia a doutrina a existência, no Rio Grande do Sul, do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, que arrecada contribuições fiscais do Estado.

**6. Serviços sociais autônomos a partir de 1990.**

Ora, a partir dos anos 90, foram surgindo novos **serviços sociais autônomos** criados pela União:

a) no **campo sócio-econômico**: Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - **APEX-Brasil** (MP nº 106, de 22.01.03; Lei nº 10.668, de 14.05.03; Decreto nº 4.584, de 05.02.03); Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – **ABDI** (Lei nº 11.080, de 30.12.04; Decreto nº 5.352, de 24.01.05).

b) **na área específica da saúde**: o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais – **APS**, mantenedor da **Rede SARAH** (Lei nº 8.246, de 22.10.91; Decreto nº 371, de 20.12.91), de estabelecimentos hospitalares.

Pela sua própria denominação, já se vê que tais novas entidades, criadas **diretamente** pela lei, em sua maioria mediante a transformação de pré-existentes entidades da administração indireta, e passando a manter-se exclusivamente com dotações orçamentárias, eram destinadas a finalidades bem diversas da primitiva previsão constitucional de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias profissionais que caracterizava até então os serviços sociais autônomos de que têm o nome.

Não possuem, pois, nenhuma semelhança com as entidades do Sistema S.

O § 1º do artigo 149 da Constituição previu que os Estados, Municípios e Distrito Federal poderiam instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 40.

Surgiu, no Estado do Paraná, a **PARANAPREVIDÊNCIA** (por transformação da autarquia IPE: Lei PR 12.498, de 30.12.98), efetivamente destinada a esse fim, e com o **nomen júris** de serviço social autônomo.

Mas eclodiram, nesse Estado,a seguir, como cogumelos, várias outras entidades denominadas "serviços sociais autônomos", mediante a transformação de entidades da administração indireta pré-existentes, 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 autônomos.

Ao que parece, sua criação só parece obedecer a uma "fuga" da alegada rigidez da organização administrativa.

(O fato lembra-nos um pouco a verdadeira febre de instituição de fundações, nos anos 70, com ou sem propósito, para escaparem seus servidores às regras proibitivas de acumulação de cargos públicos...)

Apontam-se, entre outras, as seguintes entidades:
**PARANACIDADE** (Lei PR nº 11.498, de 30.02.96); **PARANAEDUCAÇÃO** (Lei PR nº 11.970, de 19.09.97).**ECOPARANÁ,** destinada a atividades ambientais, **PARANATECNOLOGIA** .

Ultimamente, também vêm surgindo serviços sociais autônomos, com as mesmas características, na área municipal. Anotamos o Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro – **SEHAC** (Lei do Município de Petrópolis nº 6.483, de 14.11.07 –; Decreto Municipal nº 593, de 17.12.2007) e o Instituto Curitiba de Saúde, do Município de Curitiba.

SERGIO ANDRÉA FERREIRA classifica-os como entes de cooperação que atuam em áreas sociais [9], e que, "com a característica do *processo de criação com a participação legislativa,* executam *serviços de relevância pública ,* e mantêm-se ligados ao poder público, *institucionalmente,* com a celebração, ainda, de *contratos de gestão* ou de *cooperação,* a par de formas de *controle externo".*

Já MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO[10], reafirmando posições doutrinárias anteriores, afirma, taxativamente:

[9] FERREIRA, Sergio D´Andrea, "As fundações estatais e as fundações com participação estatal". *In* PAULO MODESTO *(org)* "Nova Organização Administrativa Brasileira", Belo Horizonte, Editora Forum, 2009 :68-111, pg 98.
[10] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, " "Das entidades paraestatais e das entidades de colaboração", *in* PAULO MODESTO (org ). "Nova Organização Adminiostrativa Brasileira". Belo Horizonte, Editora Forum, 2009, 226-244, pg. 233, nota de rodapé nº 11.

> *"Nesses casos, em que a entidade é instituída por lei e vive de dotações do orçamento do Estado, a figura do serviço social autônomo constitui-se em desvirtuamento do instituto, porque ela apresenta praticamente todas as características das entidades da Administração Indireta, razão pela qual deveriam submeter-se às normas pertinentes da Constituição".....Elas não se enquadram no conceito de serviço social autônomo adotado pelo art. 71 do anteprojeto".*

7. **Duplicidade de regimes de serviços sociais autônomos.**

No cenário jurídico atual, portanto, temos duas espécies bem nítidas e diferenciadas de entidades de direito privado denominadas **serviços sociais autônomos:**

a) os serviços sociais autônomos originários, que se prestam à colaboração com autonomia, que a lei autoriza sejam criadas 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 pré-existentes;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 dependentes 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 públicos; que em regra são acompanhados da assinatura de contratos de gestão; **que não têm sua criação arrimada em nenhuma previsão constitucional.**

Sobre esta última modalidade de serviços sociais autônomos, têm-se manifestado as mais contundentes críticas da doutrina.

FERNANDO SCAFF [11] afirma:

> *"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 **capacidade tributária.** No segundo caso, há uma **contrafação**, um simúlacro de descentralização, pois é o próprio Poder Público que extingue um de seus entes,*

[11] SCAFF, Fernando Fagury, ob.cit., pg. 287

> *atribuindo a outro ente, também por ele próprio criado, a função de atividade anteriormente delegada ao órgão extinto. Dá-se-lhe a roupagem 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".*

Não menos contundentes, a respeito, são os pronunciamentos de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO,[12] sobretudo ao analisar com profundidade o serviço social autônomo intitulado Associação das Pioneiras Sociais. [13]

## 8. Limitações constitucionais dos serviços sociais autônomos.

A doutrina e a jurisprudência têm mantido viva discussão sobre as seguintes limitações constitucionais a que estariam sujeitos os serviços sociais autônomos, tendo em vista que são entidades de direito privado, mas manejam **dinheiros públicos,** ou os decorrentes de contribuições parafiscais de caráter obrigatório, ou os de dotações orçamentárias:

**1- obrigatoriedade de licitação para suas obras, compras e serviços, segundo as normas da Lei geral nº 8.666/93:**
- há quem sustente a inexigibilidade geral da licitação para tais entidades;
- há quem entenda que as obras, compras e serviços dessas entidades deverão obedecer à obrigatoriedade de licitação, mas segundo regulamentos próprios que obedeçam aos princípios gerais da Administração Pública ( é o entendimento atual do Tribunal de Contas da União);
- há quem sustente que os serviços sociais autônomos estão obrigados à rigorosa obediência das normas da Lei 8.666/93.

**2 - obrigatoriedade de concurso público para admissão de pessoal:**
- uns sustentam que existe a obrigação geral de realização de concurso público, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição;
- outros sustentam a obrigatoriedade de seleção pública, segundo normas próprias da entidade;
- outros sustentam a inteira liberdade de tais entidades admitirem seus servidores, independentemente de seleção.

Mas existem felizmente duas unanimidades, por parte de todos quantos estudam o assunto:

---

[12] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, " Parcerias na Administração Pública", 5º edição, S.Paulo, Atlas, 2005, pg. 277 e seguintyes.

[13] Vide, também, a respeito, a rigorosa análise dos serviços sociais autônomos criados pelo Estado do Paraná, no período 1995-2002, efetuada por ALCÂNTARA, Christian Mendes , em artigo intitulado "Serviços Sociais Autônomos e a Administração Pública Brasileira", *in* A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, nº 37: 175-178

- **obrigatoriedade, para tais entidades, da observância dos princípios gerais da Administração Pública;**

**- obrigatoriedade da prestação de contas e sujeição a controle do Tribunais de Contas.**

**(**Se bem que acirrada discussão se trava sobre se tal controle seria somente ***a posteriori,*** ou se seriam tais entidades submetidas ao controle prévio de suas contas).

O pior é que existe generalizada confusão, pelo fato de doutrina e jurisprudência, em regra, não distinguirem os serviços sociais autônomos correspondentes ao modelo constitucional e aqueles criados à revelia de nosso ordenamento jurídico positivo.

Poucos autores, como, por exemplo, FERNANDO SCAFF, MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO E CHRISTIAN MENDES ALCÂNTARA, já citados, se propõem a distinguir, para efeito de obrigatoriedade de licitação e de concurso público, aquelas entidades que vivem de contribuições sociais compulsórias pelas mesmas arrecadadas, a aqueloutras que dependem exclusivamente de dotações e outros recursos orçamentários.

Inicialmente o Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, afirmava a submissão dos serviços sociais autônomos às normas da Lei 8.666/93, por se tratarem (o que muitos contestam) de **entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito federal e Municípios**, a que se refere o art. 1º, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações.

O **Tribunal de Contas da União** prolatou, em 11.12.97, a Decisão Plenária TCU nº 907/97, Relator LINCOLN ROCHA, que se tornou histórica, concluindo que *'os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à observância aos estritos procedimentos estabelecidos na Lei nº 8.666/93, e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente publicados, desde que observem os princípios gerais do processo licitatório'*.

Em deliberação ulterior, Decisão Plenária TCU nº 461, de 27.07.98, o Tribunal reiterou, com amplitude, esse entendimento. Tendo reafirmado sua decisão anterior.informou à Confederação Nacional da Indústria que *'cabe aos próprios órgãos do Sistema S aprovar os regulamentos internos de suas unidades'*. E concluiu que aquele Pretório, "*ao julgar as contas e ao proceder à fiscalização financeira das entidades do Sistema S, pronunciar-se-á quanto ao cumprimento dos regulamentos em vigor, bem como à pertinência desses regulamentos em relação à Decisão Plenária TCU nº 907/97, prolatada na Sessão de 11.12.97.".*

Essa jurisprudência mantém-se firme (*cf.* Acórdão 2.649/2006, da 1ª Câmara do TCU e outros), esquecendo-se, porém, os julgadores, de observar que o Tribunal de Contas da União, na Decisão 907/97, analisava pleito relativo ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio Grande do Sul, ao qual já aludimos.

Por seu turno, no tocante à **admissão de pessoal**, o entendimento do TCU é o de que *'os integrantes do sistema S estão dispensados da realização do concurso público. No entanto, devem adotar processo seletivo normatizado'* para essa admissão, *'conforme seus normativos internos e em observância aos princípios da legalidade, moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da publicidade'* (cf. Acórdão 2.077/2006 – 2ª Câmara).

No julgamento da ADI nº 1864-9-PR, em acórdão de 08.08.07, sendo Relator designado o Min. JOAQUIM BARBOSA, o STF, em 8.08.07, reconheceu o PARANAEDUCAÇÃO como serviço social autônomo, na condição de ente de cooperação do Poder Público, entidade paraestatal, instituída pelo Estado do Paraná, decidindo que

> *"é compatível com a ordem constitucional a prestação de serviço educacional do Estado, com a cooperação de entes de natureza jurídica de direito privado, como os serviços sociais autônomos, não havendo violação da Constituição ou desvio do Poder Legislativo".*[14]

Foi decidida, porém, "*a não-sujeição do SSA à Lei nº 8.666/03,* tendo-se por legítima a adoção, por ele, *de procedimento simplificado de licitação,* bem como, por irrepreensível, *"a contratação, de seu pessoal, pelo regime celetista, contratação que não envolve a realização de concurso público"* [15]

## 9. As soluções do Anteprojeto.

A douta Comissão que elaborou o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública examinou, com acendrado zelo, os aspectos polêmicos da questão relativa aos serviços sociais autônomos.

Chegou à conclusão de somente incluir, como **entidades paraestatais** propriamente ditas, os serviços sociais autônomos, regidos pelo direito privado, e as corporações profissionais, regidas pelo direito público.

Sobre o assunto, assim se manifesta a Comissão, em sua Exposição de Motivos:

> **"A expressão *entidade paraestatal* tem sido utilizada no direito brasileiro com diferentes sentidos e sem muita precisão conceitual, prestando-se a diferentes interpretações doutrinárias e jurisprudenciais. Alguns incluem nessa categoria as entidades da administração indireta com personalidade de direito privado; outros consideram como tal apenas os chamados serviços sociais autônomos, de que são exemplos as entidades do chamado Sistema S.**
>
> **Apegando-se ao sentido etimológico da expressão, o**

[14] FERREIRA , Sergio D `Àndréa, ob.cit, pg. 99.
[15] Idem, ibidem

**anteprojeto trata das entidades paraestatais como pessoas jurídicas que não integram a Administração Pública direta ou indireta. Elas atuam paralelamente ao Estado, sem integrá-lo. Compreendem: (a) as *corporações profissionais*, como pessoas jurídicas de direito público, e (b) os *serviços sociais autônomos*, como pessoas jurídicas de direito privado.**

**Continuam sendo considerados como entidades paraestatais, como sempre o foram, os serviços sociais autônomos que, criados com autorização legislativa, recebem contribuições compulsórias dos empregadores, com fundamento no artigo 240 da Constituição e prestam serviço social e de formação profissional, sendo vinculadas ao sistema sindical.**

**Os dois tipos de entidades paraestatais previstos no anteprojeto sujeitar-se-ão, por extensão, a princípios próprios da Administração Pública (legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade), ficando, contudo, excluídos do âmbito de aplicação das normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, para preservar sua autonomia. Elas devem adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal, que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos, publicando anualmente suas demonstrações financeiras e prestando contas nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição, as quais serão apreciadas pelo Tribunal de Contas da União dentro dos limites determinados pelo respeito à autonomia que lhes foi conferida por lei. “** [16]

Dentro dessa linha, assim dispõe a respeito o Anteprojeto:

**“Art. 68. São entidades paraestatais:**

**I – as corporações profissionais, com personalidade jurídica de direito público;**

**II – os serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado.**

[16] MODESTO, Paulo ( org ), “Nova Organização Administrativa Brasileira”, Belo Horizonte, Editora Forum, 2009, pg. 315-316.

**Art. 71. Serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no art. 240 da Constituição.**

**Art. 72. As entidades paraestatais devem observar os princípios de legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade, e atender às normas constitucionais, legais, regulamentares, estatutárias e regimentais aplicáveis.**

**§ 1.º As entidades paraestatais não se submetem às normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, devendo adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos, publicando anualmente suas demonstrações financeiras e prestando contas nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição, as quais devem ser apreciadas, pelo Tribunal de Contas da União, dentro dos limites determinados pelo respeito à autonomia que lhes foi conferida por lei."**[17]

Verifica-se, então, que o Anteprojeto só considera como **serviços sociais autônomos, -** conferindo-lhes, pela primeira vez, uma conceituação legal, - aqueles que chamamos de clássicos, originários, previstos no art. 240 da Constituição, e que têm as características que já foram amplamente enumeradas..

. É, a nosso ver, a solução condizente com o tratamento constitucional da matéria. Nada constitucionalmente autoriza a criação, com o nome de serviços sociais autônomos, de entidades que não reúnem tais requisitos, alguns antes parecendo, como afirma a doutrina, **contrafações**, modos de burlar as salutares exigências constitucionais da obrigatoriedade de licitação e da admissão de pessoal mediante concurso.

Mas surge uma grande questão final: se aprovado o anteprojeto como está, que acontecerá com esses outros tipos de entidades, impropriamente denominadas serviços sociais autônomos, mas **que existem**, e **que funcionam atualmente ,** prestando relevantes serviços à coletividade? ´

Certamente deverão ser reestruturadas com outras formas jurídicas, dentro do largo leque de alternativas que o anteprojeto adotou, de acordo com

[17] Idem, ibidem, pg. 339.

os princípios que traçou e com as especificidades de cada entidade.. .

É o que se depreende logicamente.

Mas o anteprojeto não dedicou nem uma só linha ao assunto.

Não estabeleceu nenhuma orientação, nenhumas regras gerais de readequação, das entidades existentes que estão organizadas em desacordo com a estrutura atualmente traçada, dentro dos novos modelos propostos.

A nosso ver, deveria tê-lo feito.

Em suas Disposições Transitórias, o anteprojeto prevê normas de atualização e compatibilização, até detalhadas, para as entidades públicas de direito privado, - estas até com prazo, - e para os entes de colaboração. .Não entendemos o silêncio para com os serviços sociais autônomos do segundo tipo, que, implicitamente, o anteprojeto considera impróprios.

Ante essa omissão, dentro de nossa longa, vivida e sofrida experiência administrativa, já antevemos um proverbial acréscimo legislativo de última hora, aprovado pelo Congresso, para atender aos múltiplos interesses evidentemente contrariados:

***"Ficam mantidos os atuais serviços sociais autônomos, criados até a data desta lei, que não se enquadrem na caracterização do artigo 71".***

E aí começa tudo de novo, com as perplexidades, as controvérsias que hoje envolvem o assunto e fragilizando assim, desnecessariamente, um trabalho tão bem elaborado e tão útil para os destinos do País.

São nossos sinceros receios.

Salvador, 26 de novembro de 2009.

**BIBLIOGRAFIA**

ALCÂNTARA, Christian Mendes, "Serviços Sociais Autônomos e a Administração Pública Brasileira", ***in*** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional , Ano 9, nº 37: 175-199.

CARVALHO FILHO, José dos Santos – "Manual de Direito Administrativo", Rio, LUMEN JURIS, 2007.

CUELLAR, Leda – "Os novos serviços sociais autônomos. Exame de caso", *in* Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público , nº 14, junho/agosto 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Parcerias da Administração Pública”, São Paulo, Atlas, 2005.

_____ “Das entidades paraestatais e das entidades de colaboração”, *in* MODESTO, Paulo (org) “Nova Organização Administrativa Brasileira”. Belo Horizonte, Editora Forum, 2009: 227-244.

FERREIRA, Sergio D´ANDREA, “ Serviço Social Autônomo ou Fundação Estatal?”, parecer de 25/05/09, original gentilmente cedido pelo autor.

_____ “ As fundações estatais e as fundações com participação estatal”, *in* MODESTO, Paulo (org) “Nova Organização Administrativa Brasileira”, Belo Horizonte, Editora Forum, 2009: 67-111.

JUSTEN FILHO, Marçal – “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo, Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes, “Direito Administrativo Brasileiro”, 17ª edição atualizada, São Paulo, Editora Malheiros, 1992.

_____ “Estudos e Pareceres de Direito Público”, vol.III, S.PAULO, Editora RT, 1981.

MODESTO, Paulo – “Nova Organização Administrativa Brasileira”(org), Belo Horizonte, Editora Forum, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo, “Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos”, *in* Revista de Direito Administrativo 207:79-94.

SCAFF, Fernando Facury, “Contrato de Gestão, Serviços sociais Autônomos e Intervenção do Estado”, *in* Revista de Direito Administrativo 225:273-297

SOUTO, Marcos Juruena Villela, “Outras entidades” e os serviços sociais autônomos”, *in* Revista de Direito do Estado , vol. 1 : 137-153

_____ “Direito Administrativo em Debate”, Rio, LUMEN JURIS, 2004.

**Referência Bibliográfica deste Trabalho:**

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-26-ABRIL-2011-ALICE-GONZALEZ-BORGES.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

**Publicação Impressa / Informações adicionais:**