Número 14 – junho/julho/agosto 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

OS NOVOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: EXAME DE UM CASO

Profª. Leila Cuéllar
Mestre e Doutora em Direito pela UFPR; Pós-graduada em Regulação Pública- CEDIPRE, Universidade de Coimbra; Professora bolsista PRODOC-CAPES no Curso de Pós-Graduação em Direito da UFPR; Procuradora do Estado do Paraná.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Reforma Administrativa do Estado. 3. As entidades paraestatais (entes de cooperação). 3.1. Os serviços sociais autônomos. 3.2 Os serviços sociais autônomos do segundo tipo. 4. O contrato de gestão. 5. A Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. O PARANACIDADE (lei de instituição e estatuto). 7. O contrato de gestão firmado entre o Estado do Paraná e o PARANACIDADE. 8. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, especialmente após a Reforma Administrativa, verifica-se uma contínua alteração do papel do Estado brasileiro em relação ao domínio econômico. Constata-se a diminuição do rol de atividades desenvolvidas diretamente pelo ente estatal, o aumento do número de atividades a cargo dos particulares e a conseqüente valorização da atuação indireta do Estado na economia (especialmente através de suas funções regulatórias). Neste contexto, percebe-se também um incremento na ação fomentadora do Estado e uma intensificação na utilização de instrumentos de parceria entre os setores público e privado.

No Estado do Paraná, algumas medidas foram tomadas buscando atingir maior eficiência nas atividades relevantes para o interesse público, sejam elas desenvolvidas por entes públicos ou privados. Com este intuito, o legislador paranaense criou inúmeros entes sob a denominação de “Serviço

Social Autônomo": são pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Estado, que atuam em colaboração com o setor público.[1]

Dentre estas pessoas, é possível destacar o PARANACIDADE, cuja finalidade consiste em *"dar assistência institucional e técnica aos municípios e de captar recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná"* (Lei Estadual nº 11.498/96, art. 1º).

Porém, o exame da legislação pertinente faz surgir inúmeras dúvidas em relação a este novo ente. Assim, neste estudo serão abordados alguns aspectos relevantes acerca do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE: sua natureza jurídica, o controle exercido sobre ele e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Antes de efetuar tal análise, contudo, será necessário tecer algumas breves considerações sobre a Reforma Administrativa do Estado, os serviços sociais autônomos, o contrato de gestão e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A Reforma Administrativa e a melhoria das formas de gestão pública tornaram-se o tema fundamental dos anos 90, uma vez que a crise do setor público dos anos 80 e o processo de globalização em curso – que impõem a necessidade de aumentar a eficiência estatal – mostraram ser necessário reconstruir o Estado ao invés de simplesmente tentar reduzi-lo ao mínimo. Diante dessas demandas, a Administração Pública burocrática mostrou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial. Neste momento, aprofundar um agir consciente e eficaz é uma característica essencial em muitas áreas e organizações, mas, na área pública, tornou-se um imperativo.[2]

A causa fundamental da grande adversidade econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, que se caracteriza pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. *"Crise que se define como fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado".*[3] Diante deste quadro,

[1] PARANACIDADE (Lei Estadual nº 11.498/96), PARANAEDUCAÇÃO (Lei Estadual nº 11.970/97), ECOPARANÁ (Lei Estadual nº 12.515/98) e PARANAPREVIDÊNCIA (Lei Estadual nº 12.398/98).

[2] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 13.

[3] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado...*, p. 239.

"a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo."[4]

Assim, os anos 90 foram os anos da reforma do Estado em todo o mundo, inclusive no Brasil. O objetivo da reforma *"é conceber mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, e os cidadãos possam controlar os governos."*[5]

Dentre as reformas constitucionais definidas como prioritárias pelo governo anterior estavam a Reforma Administrativa (iniciada com a EC nº 19/98), a Reforma Previdenciária (determinada pela EC nº 20/98) e a Reforma Fiscal (cujo marco legislativo é a Lei Complementar nº 101/00).

Especificamente em relação à Reforma Administrativa, é importante notar que o Estado brasileiro enfrentou (e vem enfrentando) inúmeras dificuldades, decorrentes da adoção e execução de determinado modelo administrativo, inicialmente restrito à Administração central e posteriormente ampliado para a Administração descentralizada.

Instituída pelo Dec.-Lei nº 200/67, a descentralização administrativa não gerou os efeitos idealizados pelo legislador: a chamada "Administração indireta" buscava conferir maior eficiência e flexibilidade ao aparelho estatal, criando novas pessoas jurídicas (divisão orgânica) e atribuindo-lhes autonomia para o exercício de funções específicas (divisão técnica). Contudo, o fenômeno da descentralização não veio acompanhado da efetiva implementação da chamada "administração gerencial" e da correspondente alteração normativa, em especial quanto à forma de exercício e controle das funções estatais. Tal como afirmou o então Ministro Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, o *"Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da Administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais."*[6]

Na medida em que o Estado-Administração permaneceu atuando indiretamente, tornou-se imprescindível a manutenção do poder de controle administrativo. Celebrou-se o denominado "controle tutelar", em oposição ao hierárquico (característico do controle administrativo interno), e manteve-se a

---

[4] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado...*, p. 23.

[5] PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent* x *principal*. Trad. Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado...*, p. 68.

[6] Exposição no Senado sobre a reforma da Administração Pública. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997, nº 3, p. 14.

regência por regime jurídico, senão idêntico, ao menos semelhante ao anterior (ainda que atenuado por determinadas previsões "flexibilizadoras"). De qualquer forma, permaneceu um vínculo intransponível entre a Administração direta e a indireta. A experiência jurídico-administrativa nacional veio a demonstrar que o modelo prestou-se a criar algumas distorções, especialmente quanto à rigidez do panorama normativo e níveis de eficiência da Administração.

Em suma, a concepção original da "descentralização" não atendeu aos reclamos sociais e administrativos. Apesar de algumas exceções, a Administração indireta brasileira veio a configurar verdadeira duplicação da Administração direta, com a mesma estrutura funcional e idênticos vícios e virtudes. Não houve "aperfeiçoamento" do modelo central.

Assim, e no transcurso da chamada Reforma Administrativa, o Governo Federal procurou implantar a possibilidade jurídica da criação de entes que, ao mesmo tempo em que possuíssem natureza privada, exercitassem funções públicas meritórias, atendendo ao interesse público desvinculado do chamado "núcleo estratégico" (ou "núcleo essencial"). Tais pessoas vieram a criar e preencher o denominado "terceiro setor": um espaço privado, destinado ao cumprimento de tarefas com índole e finalidade públicas. Houve uma "fusão" de aspectos pertinentes das duas esferas (Pública e Privada), unindo parcelas dos antigos conceitos de "utilidade pública" e "Administração indireta". Ou seja, deu-se a possibilidade da implementação de pessoas privadas cuja existência almeje sempre atender e cumprir interesses públicos.

Abre-se, aqui, um parêntese, para melhor detalhar alguns conceitos importantes para o tema em discussão:

a) Existem três tipos de *atividades* a cargo do Estado: (i) os *serviços administrativos* – consistem nas atividades-meio necessárias para que o Estado desenvolva suas atividades-fim; (ii) os *serviços comerciais e industriais*; e (iii) os *serviços sociais do Estado* – "atendem a necessidades coletivas em áreas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente".[7]
b) O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado considerou quatro *setores* de atuação do Estado (tendo em vista exclusivamente as atividades-fim): o *primeiro setor* compreende o "núcleo estratégico"; o *segundo setor*, as atividades exclusivas; o *terceiro setor* engloba os "serviços não exclusivos"; e o *quarto setor* equivale ao setor de produção de bens e serviços para o mercado.

[7] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública* : concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002, p. 43-44.

c) O terceiro setor pode ser definido como "aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não-lucrativos; [...] Na realidade, ele caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos".[8]
d) No primeiro setor, "afirma-se que a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência; aí pode haver um misto de administração burocrática e gerencial. Nos demais setores, a eficiência é mais importante, devendo prevalecer a administração pública gerencial."[9]
e) Por fim, os "serviços não exclusivos" – pertencentes ao terceiro setor – "correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais; são os serviços sociais do Estado".[10]

Feitos os esclarecimentos necessários, tem-se que a transposição do modelo de Direito Público em sentido estrito para aquele de pessoas de Direito Privado que exercem funções públicas é qualificado por Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO como uma espécie de "descentralização estatal", que traz inúmeras vantagens, especialmente aquelas que denomina de "vantagem política" (incremento da participação do interessado e conseqüente aumento na legitimidade das decisões tomadas), "vantagem técnica" (despolitização de inúmeras decisões, que passam a ser tomadas por aqueles que nelas têm interesse imediato) e "vantagem fiscal" (a criação, a manutenção e o desenvolvimento de tais entes não geram novos ônus ao Estado). Em resumo, a "utilização da *descentralização social* por meio de entidades intermediárias com personalidade de direito privado, não obstante virem a ter sua constituição orientada por iniciativa do Poder Público e submetida a modelos estatutários oficialmente preconizados, acrescenta as vantagens peculiares ao aproveitamento mais intenso da sinergia social no trato de problemas complexos".[11]

Por isso, assiste-se ao incentivo e fortalecimento do "terceiro setor". Trata-se do primeiro passo à realidade que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (já extinto) denominou de *"movimento ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de 'publicização', transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle."*[12]

[8] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 211.
[9] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 44.
[10] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, loc. cit.
[11] Organizações sociais de colaboração administrativa. In: *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p. 193.
[12] Organizações Sociais. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 4ª ed., 1998, nº 2, p. 9.

A institucionalização do chamado "terceiro setor" tem por objetivo o chamado "setor público não-estatal", através de um programa simultâneo de publicização de entidades privadas e despolitização das decisões, conferindo autonomia e flexibilidade aos serviços não-exclusivos, com o conseqüente incremento da responsabilidade de seus executores, aumentando a participação e o controle popular quanto a seus objetivos e resultados. Ao mesmo tempo em que se fomenta[13] a existência de alguns modelos de pessoas de direito privado, a fim de que exercitem determinada atividade de interesse público, suprime-se a participação da Administração Pública na gestão daquela atividade. O Estado possibilitará a existência jurídica e econômico-financeira do terceiro setor, transferindo e outorgando às entidades que o compõem a responsabilidade pela execução de determinados serviços típicos da Administração Pública.

3. AS ENTIDADES PARAESTATAIS (ENTES DE COOPERAÇÃO)

As entidades paraestatais existem no Brasil desde longa data, mas, dentro do quadro de reforma do Estado, ganharam um destaque maior. Dentre os modelos tradicionais, podem ser citadas as entidades declaradas de utilidade pública e as que recebem certificado de fins filantrópicos (normalmente esses entes celebram convênio com o Poder Público, para formalizar a parceria). Também os *serviços sociais autônomos* são considerados entes paraestatais, assim como as entidades de apoio (em especial fundações, associações e cooperativas) e as recentes organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público.[14]

As entidades paraestatais (expressão em que podem ser incluídas todas aquelas integrantes do terceiro setor) prestam atividade de interesse público,

[13] Conforme Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, o fomento caracteriza-se "por ser uma forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público. Difere do serviço público, porque, neste, o Estado assume como sua uma atividade de atendimento a necessidades coletivas, para exercê-la sob regras total ou parcialmente públicas; no fomento, o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade. O incentivo é dado sob forma de *auxílios financeiros* ou *subvenções* por conta do orçamento público, *financiamentos, favores fiscais, desapropriações* de interesse social em favor de entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como os clubes desportivos, as instituições beneficentes, as escolas particulares, os hospitais particulares etc." (*Parcerias...*, p. 192.) Não se olvide, todavia, que o fomento pode consistir em estímulo ou desincentivo aos particulares, através da oferta de prêmios positivos ou negativos.

[14] Na verdade, as OS e as OSCIP não são um novo tipo de entidade pública não-estatal, mas qualificações atribuídas a pessoas jurídicas de direito privado preexistentes, quando essas preenchem os requisitos previstos em lei. Sobre o tema, ampliar nos estudos efetuados por Paulo MODESTO (Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *RTDP*. São Paulo: Malheiros, 1998, nº 24, p. 75-86.) e Egon Bockmann MOREIRA (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. *RDA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, nº 227 p. 309-320.).

por iniciativa privada, sem fins lucrativos. Executam os denominados serviços não exclusivos ou serviços sociais do Estado. Precisamente pelo interesse público da atividade, essas entidades *"recebem ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento; para receber essa ajuda, têm que atender a determinados requisitos impostos por lei e que variam de um caso para o outro".*[15]

Menciona-se, ainda, que alguns autores, sem descartar a expressão "terceiro setor", incluem as paraestatais entre as entidades "públicas não estatais" – pública porque presta atividade de interesse público; não estatal porque não integra a Administração Pública, seja direta ou indireta.[16]

De acordo com Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, os entes paraestatais colaboram com o Estado, na execução de função típica (embora não exclusiva do Estado), *"como as de amparo aos hipo-suficientes, de assistência social, de formação profissional (SESI, SESC, SENAI). O desempenho das atividades protetórias (próprias do Estado de polícia), por entidades que colaboram com o Estado, faz com que as mesmas se coloquem próximas do Estado, paralelas a ele."*[17] Em troca dessa colaboração, o Poder Público dispensa especial proteção às entidades paraestatais, por meio de incentivos.

Os entes de cooperação (denominação utilizada por Hely Lopes MEIRELLES[18] como sinônimo de entidades paraestatais) são autônomos, administrativa e financeiramente, e têm patrimônio próprio; atuam paralelamente ao Estado (ao seu lado), sem figurarem entre os órgãos da Administração direta ou entre as entidades da Administração indireta.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO destaca uma característica importante, presente em todas as formas de entidades paralelas ao Estado: *"o regime jurídico é predominantemente de direito privado, porém parcialmente derrogado por normas de direito público."*[19]

Além das características já expostas, outras podem ser assim enunciadas: os entes de cooperação vinculam-se de algum modo a um órgão administrativo, de preferência àquele em cuja área se enquadrar sua principal atividade (Ministério, Secretaria etc.); submetem-se à fiscalização estatal, nos termos da legislação pertinente a cada um deles; em razão do uso de "dinheiros públicos", devem *"justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes"* (art. 93, Dec.-lei nº 200/67).

---

[15] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 211.
[16] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, loc. cit.
[17] *Apud* Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (*Direito administrativo brasileiro*. 10ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 1999, p. 307.).
[18] *Direito administrativo brasileiro*. 24ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 62.
[19] *Direito...*, loc. cit.

3.1. OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Como anteriormente afirmado, os serviços sociais autônomos são entidades paraestatais, que *"não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso, são incentivadas pelo poder público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada [...]. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar."*[20] Deve-se deixar claro que os serviços sociais autônomos exercem serviços de interesse público (e não serviço público). Frise-se, também, que não são integrantes da Administração Pública (direta ou indireta).

Em resumo, os serviços sociais autônomos são entes privados que exercem atividade de interesse público, pois: *a)* não integram o núcleo estratégico, composto por pessoas jurídicas de direito público essenciais à definição e execução das políticas públicas (Poder Legislativo; Poder Judiciário; Ministério Público e determinados setores do Poder Executivo); *b)* não exercem as denominadas "atividades exclusivas" (serviços que somente o Estado pode realizar, devido à sua essencialidade no trato da coisa pública – *v.g.*, serviços de segurança pública, poder regulamentar, fomento); *c)* não podem prestar serviços ou produzir bens visando a objetivos mercantis.

Por receberem recursos públicos, os serviços sociais autônomos sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas, conforme dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.[21] Nota-se que este dispositivo (determinante de sobre quem é exercido o controle) abstraiu qualquer formalismo em sua determinação, alcançando toda e qualquer pessoa que proceda como previsto no tipo normativo estabelecido. Assim, mesmo os entes paraestatais encontram-se subordinados ao princípio do controle público.[22]

Aduz-se, ainda, que o *caput* do art. 70 da CF/88 determina sobre quais âmbitos deve ser exercida a fiscalização (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial) e sobre quais aspectos (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas).

Assim, como bem esclarece Hely Lopes MEIRELLES, *"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*

[20] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito...*, p. 309.
[21] "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]."
[22] SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. *RDA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, nº 224, p 278.

controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção".[23]

Neste momento, é preciso enfatizar que existem dois tipos de serviços sociais autônomos, distintos sobretudo em razão da diferente origem de seus recursos: o modelo tradicional, correspondente às instituições do denominado Sistema "S" (SESC, SENAC, SESI e SENAI), e o mesmo instituto revisitado (o exemplo mais conhecido é o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais).[24]

Sobre os serviços sociais autônomos do primeiro tipo (Sistema "S") – criados sob a égide da Constituição de 1946, quando as atuais preocupações com a organização burocrática da Administração Pública não existiam –, Hely Lopes MEIRELLES define que:

> *"Serviços sociais autônomos são 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. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras."*[25]

Os serviços sociais autônomos aqui tratados, diante da relevância de sua atuação na execução de atividades sociais não exclusivas do Estado, recebem *"oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiados diretamente por recursos orçamentários da entidade que os criou."*[26]

É importante ressaltar que as leis que deram origem a tais entidades (SENAI, SENAC, SESC, SESI etc.) não as criaram diretamente, nem autorizaram o Poder Executivo a fazê-lo; essas leis atribuíram às Confederações Nacionais o encargo de fazê-lo.

Apesar de essas entidades não integrarem a Administração Pública (direta ou indireta), "pelo fato de administrarem verbas decorrentes de

[23] Ob. cit., p. 337.
[24] Acompanhamos, portanto, a classificação apresentada por Fernando Facury SCAFF (Ob. cit.).
[25] Ob. cit., p. 336-337.
[26] MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 337.

contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo para seleção de pessoal, à prestação de contas, à equiparação de seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2.6.92)."[27]

Diante disso, pode-se dizer que os serviços sociais autônomos em exame submetem-se a um regime jurídico de direito privado, mas, ao mesmo tempo, gozam de privilégios e sofrem restrições próprias da Administração Pública.

3.2 OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS DO SEGUNDO TIPO

De outro lado, estão os serviços sociais autônomos do segundo tipo, cuja semelhança com as entidades do Sistema "S" praticamente limita-se ao "rótulo" serviço social autônomo. Ressalte-se que a simples adoção do mesmo nome não iguala as duas hipóteses, que são bastante distintas.

Pode-se afirmar que os serviços sociais autônomos do segundo tipo apresentam traços comuns aos das organizações sociais, pois a mesma lei que determina a instituição de um serviço social autônomo do segundo tipo autoriza a extinção da entidade pública prestadora da atividade de interesse público que passará a ser executada pelo serviço social autônomo recém-criado. Ou seja, há a substituição de uma entidade pública, que vai desaparecer, por outra, privada. Já no caso dos serviços sociais autônomos do primeiro tipo, surge uma entidade paraestatal, que vai funcionar paralelamente ao Estado.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, ao tratar do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, destaca que essa entidade (exemplo de serviço social autônomo do segundo tipo), apesar da denominação, tem várias características próprias das entidades da Administração indireta, a saber: foi instituída por lei; está sujeita a processo seletivo para admissão de pessoal; está sujeita a licitação, ainda que observando manual próprio; tem que prestar contas ao Tribunal de Contas; e está vinculada, para fins de controle, ao órgão público responsável pela área em que atua.[28]

A autora conclui que *"a Associação das Pioneiras Sociais está em situação inteiramente irregular, qualquer que seja a natureza jurídica que se lhe atribua: se for entidade da Administração Indireta, a irregularidade decorre da inobservância de dispositivos constitucionais, que são simplesmente afastados mediante a celebração*

[27] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito...*, p. 309.
[28] *Parcerias...*, p. 224.

dos contratos de gestão, [...]; se for entidade particular, seu papel iguala-se ao das fundações de apoio [...], sendo igualmente irregular."[29]

Todavia, como aponta Fernando Facury SCAFF, a análise doutrinária acima efetuada "necessita de um contraponto, uma vez que existem decisões dos Tribunais de Contas considerando que os Serviços Sociais Autônomos cumprem plenamente sua função e não se encontram à margem da lei."[30] O Tribunal de Contas da União (TCU), no julgamento das contas do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais referentes ao ano de 1993 (Ac. 0112-41/95-P), decidiu que:

> *"[...] A lei [Lei nº 8.246/91] expressamente restaurou, dentro de limites bem mais amplos, as faculdades discricionárias que haviam sido retiradas do administrador em matéria de liberdade para contratar pessoal e serviços, para adquirir bens e equipamentos, assim como para gerir os recursos repassados do orçamento público.*
>
> *Característica marcante daquele elenco de medidas restritivas impostas na última década à administração indireta foi a preocupação de controlar o processo formal de aplicação de recursos, dando-se escassa atenção à avaliação dos resultados alcançados com os programas custeados pelos mesmos recursos. [...]*
>
> *Ao remover aqueles óbices formalistas, a lei transferiu a ênfase do controle, do plano da fiscalização do processo, para o da verificação dos resultados alcançados com a execução do contrato."*[31]

Assim, Fernando Facury SCAFF explicita que:

> *"[...] Enquanto os doutrinadores entendem que a fórmula utilizada para a criação do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais se caracteriza como uma burla aos controles publicísticos, o Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, admite a autonomia dos Serviços Sociais Autônomos e inclusive elogia a fórmula do contrato de gestão.*
>
> *Ambos – doutrinadores e TCU – focam o mesmo aspecto, mas a partir de pontos de vista totalmente diferentes. Enquanto a doutrina insurgente constata ser o uso do contrato de gestão e das 'organizações sociais' (lato senso) uma fórmula de fuga dos controles publicísticos, a jurisprudência do TCU reconhece que é este mesmo o*

[29] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 225.
[30] Ob. cit., p. 284.
[31] *Apud* Fernando Facury SCAFF (Ob. cit., p. 284-286.).

> *objetivo principal da adoção do sistema e o acata integralmente, permitindo que haja o estreitamento dos laços publicísticos."*[32]

Diante do exposto, é possível, agora, fixar a distinção entre os dois tipos de serviços sociais autônomos: nas entidades do Sistema "S", a autonomia é muito mais acentuada, uma vez que seus recursos têm origem distinta da orçamentária; já no caso das entidades do segundo modelo, existe um rótulo de "serviço social autônomo", mas não há autonomia frente ao orçamento público. Aliás, a dependência deste segundo tipo de serviço social autônomo dos recursos orçamentários é bastante acentuada.

Adotando a exposição de Fernando Facury SCAFF, tem-se que, para os serviços sociais autônomos do Sistema "S", *"o Poder Público atribuiu-lhes capacidade tributária, limitando-se a permitir que aquelas instituições tivessem uma fonte de renda decorrente de tributos"*; por outro lado, toda a receita dos serviços sociais autônomos do segundo tipo *"é fruto de dotações orçamentárias, sejam diretas ou decorrentes de transferência de fundos financeiros específicos. Ou decorrentes de receitas próprias, estas vinculadas à sua finalidade social, estabelecida e controlada através do sistema de contrato de gestão."*[33] Em outras palavras, o primeiro modelo de serviços sociais autônomos corresponde àqueles aos quais foi atribuída *capacidade tributária* para arrecadar e gerir contribuições sociais; são entidades privadas que desenvolvem atividades do *terceiro setor*. O segundo modelo, por sua vez, tem como característica fundamental sua subsistência derivada de repasses governamentais (decorrentes de receita própria, seja em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos obtidos interna ou externamente); são entes criados a partir da extinção (ou sucessão de funções) de um órgão público preexistente, que incorporam as funções do ente extinto, e que, para sua efetiva implementação como instrumento da atuação do Estado em determinada área, devem estar acompanhados de contrato de gestão.

Fernando Facury SCAFF, então, finaliza dizendo que:

> *"Parece-me que são tipos distintos, 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 da 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 ou atividade anteriormente delegada ao órgão extinto. Dá-se-lhe a roupagem de 'ente privado', batiza-se-lhe de 'serviço social autônomo', transfere-se-lhe verbas públicas através do sistema orçamentário e, em um passe*

[32] SCAFF, Fernando Facury. Ob. cit., p. 286.
[33] Ob. cit., p. 283.

> *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. É até possível que atenda ao primado da Eficiência, inserido com a Emenda Constitucional 19/98. Mas o Princípio da Eficiência sem o Princípio da Moralidade não pode existir para o Direito. Seccionar este entendimento é interpretar o Direito por fatias, o que contraria toda e qualquer regra de hermenêutica jurídica."*[34]

Desse modo, fica claro que existem dois tipos de serviços sociais autônomos, que não podem ser tratados igualmente, apesar de receberem da doutrina e do TCU tratamento uniforme – não importa o nome, mas a real configuração jurídica da entidade.

Reitera-se, devido a sua importância, que os serviços sociais autônomos do segundo tipo são entidades bastante peculiares, tendo em vista que se aproximam, em alguns aspectos, das organizações sociais e, em outros, de entidades da Administração indireta.

Em relação a essas entidades, resta clara a intenção de fugir ao regime jurídico de direito público (objetivo, inclusive, aceito e defendido pelo TCU em suas decisões). No entanto, considerando que 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, precisamente para proteger o patrimônio público. Conforme 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."*[35]

Importantíssima a crítica feita pela citada autora às organizações sociais, que, no caso, aplica-se perfeitamente aos serviços sociais autônomos do segundo tipo:

> *"Mesmo na hipótese em que a entidade não preste a atividade como um serviço público, uma vez que ela absorva atividade antes desempenhada por órgão ou entidade estatal, resultam as seguintes conseqüências: o órgão ou entidade estatal será extinto (sem que se diga na lei qual a solução para a hipótese de rescisão do contrato de gestão, de modo a garantir prestação sem solução de continuidade); suas instalações, abrangendo bens móveis e imóveis, serão cedidos à organização social; o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada. Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, paulatinamente, deixará de prestar*

[34] Ob. cit., p. 287.
[35] *Direito...*, p. 308.

determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais, já que é a Constituição que prevê os serviços sociais como dever do Estado e, portanto, como serviço público.

[...]

Pela forma como a matéria está disciplinada na esfera federal, são inegáveis o conteúdo de imoralidade contido na lei, os riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão.

Em primeiro lugar, fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fugir ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a idéia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de 'amarras' da Administração Pública."[36]

Enfim, a criação de serviços sociais autônomos do segundo tipo não pode configurar utilização indevida da parceria com o setor privado, como forma de fugir ao regime jurídico publicístico.

4. O CONTRATO DE GESTÃO

Primeiramente, é necessário esclarecer que não existe um conceito legal genérico e único para identificar o que se pretende abranger sob o nome "contrato de gestão". Segundo Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, *"nem poderia haver, pois tal rótulo foi normativamente utilizado para referir duas realidades visceralmente distintas, a saber: a) pretensos 'contratos' travados com sujeitos (pessoas jurídicas) integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado; b)*

[36] DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 215.

contratos travados com pessoas alheias ao Estado [...], que não guardam relação alguma com os anteriores."[37]

O que há, então, são definições casuísticas, estabelecidas nos textos legais em que se prevê a celebração de contrato de gestão e para os fins específicos de cada caso. Como exemplo, cita-se o conceito definido para os contratos de gestão travados com as Organizações Sociais, expresso no art. 5º da Lei nº 9.637/98: neste dispositivo se estabelece que, *para os fins dessa mesma lei*, contrato de gestão é "o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º" (tais atividades são: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, cultura, saúde e proteção e preservação do meio ambiente).

Se, de um lado, não existe um conceito unívoco legalmente formulado para indicar o significado dos denominados "contratos de gestão", de outro, pode-se afirmar que tais contratos são figuras jurídicas (ou apenas práticas administrativas) introduzidas (ou simplesmente propagadas) pelo que se convencionou chamar de "Reforma Administrativa".[38]

Por isso, o contrato de gestão *"tem sido utilizado como forma de ajuste entre, de um lado, a Administração Pública Direta e, de outro, entidades da Administração Indireta ou entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais."*[39] *Mais recentemente, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, contratos desse tipo podem ser celebrados no âmbito da própria Administração direta, entre dirigentes de órgãos integrantes da mesma pessoa jurídica – essa hipótese, contudo, configurará um ato jurídico inexistente, pois impossível do ponto de vista jurídico: como "os órgãos da Administração direta não são dotados de personalidade jurídica, mas atuam em nome da pessoa jurídica em que estão integrados, os dois signatários do ajuste estarão representando exatamente a mesma pessoa jurídica. E não se pode admitir que essa mesma pessoa tenha interesses contrapostos defendidos por órgão diversos."*[40]

Na obra de Hely Lopes MEIRELLES (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), o contrato de gestão tem sido considerado como elemento estratégico para a reforma do aparelho administrativo do Estado; *"sua finalidade básica é possibilitar à Administração Superior fixar metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade privada ou pelo ente da Administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados."*[41]

O objetivo desse contrato *"é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público.*

---

[37] *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. refundida, ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 207.
[38] Neste sentido manifesta-se Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO (Ob. cit., p. 206.).
[39] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito...*, p. 252.
[40] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 209.
[41] Ob. cit., p. 244.

O contrato é estabelecido por tempo determinado, ficando a entidade sujeita a controle de resultado para verificação do cumprimento das metas estabelecidas."[42]

Nesse ponto, esclarecedoras são as observações de Maria Sylvia Zanella DI 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 paraestatais."*[43]

Portanto, o contrato de gestão, quando celebrado com entidades da Administração indireta, tem por objetivo 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.

Aqui, é importante assinalar que, diante do primado do princípio da legalidade na Administração Pública, o contrato de gestão não é fonte de direitos; é simplesmente um ato jurídico que permite a aplicação de determinados benefícios previstos em lei. Conseqüentemente, tanto eventual ampliação de autonomia quanto outras vantagens a ser concedidas às entidades contratadas devem estar previstas em lei.

Dessa forma, a celebração de contratos de gestão com entidades privadas (ditas paraestatais) é possível, *"desde que sejam obedecidas as normas constitucionais e legais pertinentes, especialmente as que cuidam de repasse de verbas públicas e controle"*[44], bem como o estipulado no contrato de gestão.

---

[42] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito...*, p. 252.
[43] *Parcerias...*, p. 225-226.
[44] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 226.

Pode-se dizer, então, que o *"fim último dos contratos de gestão é a eficiência, como princípio constitucional previsto no art. 37, caput, da Constituição (cf. Emenda Constitucional nº 19) e que está na base da Reforma do Aparelhamento do Estado."*[45]

O princípio da eficiência *"dirige-se ao controle de metas administrativas preestabelecidas em normas legais e/ou regulamentares e contratuais"*[46]*; serve como parâmetro para fiscalizar a relação entre os objetivos predefinidos e aqueles alcançados. Todavia, como bem ressalta Egon Bockmann MOREIRA, "o princípio da eficiência deve ser concebido como estritamente vinculado aos demais princípios do caput do art. 37 da CF: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. [...]. A violação a qualquer um desses princípios implica inequívoca violação à eficiência." Desse modo, o princípio constitucional da eficiência pode ser compreendido como a necessidade de o ato praticado "atingir e produzir o efeito útil ou adequado, tal como previsto em lei, de forma transparente, moral e impessoal."*[47]

Sobre a natureza jurídica dos contratos de gestão, transcreve-se a opinião de Marçal JUSTEN FILHO:

> *"É problemático definir, em termos abstratos e indeterminados, a natureza jurídica do contrato de gestão. Até se poderia reconhecer figura similar ao 'convênio'. É que as partes, no contrato de gestão, não têm interesses contrapostos. Não se trata de submeter parcialmente o interesse próprio a um sacrifício para obter benefícios egoísticos ou vantagens consistentes na redução do patrimônio alheio. Trata-se, muito mais, de contratos organizacionais ou associativos, pelos quais diversos sujeitos estruturam deveres e direitos em face de interesses comuns.*
>
> *Essas considerações não conduzem a identificar contrato de gestão com convênio. Excluídas óbvias diferenças que nem é necessário apontar, pode afirmar-se que o contrato de gestão comporta consideração de cunho sinalagmático. Ou seja, o contrato de gestão pode ser considerado como oneroso, ainda que nenhuma das partes tenha fins especulativos. Nada impede, inclusive, a previsão de benefícios mais intensos proporcionados à eficiência no desempenho da atividade prevista contratualmente."*[48]

Enfim, os direitos assegurados ao ente privado no contrato de gestão *"não se configuram como mera liberalidade da Administração Pública. O particular tem*

---

[45] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 209.
[46] MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo* : princípios constitucionais e a Lei 9.784/99. 2ª ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 182.
[47] MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo...*, p. 180.
[48] *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 35.

o dever de cumprir satisfatoriamente certos objetivos. Na medida em que desempenhar adequadamente essas atividades, terá direito de exigir o cumprimento pelo Estado dos deveres correspondentes."[49]

Consta na obra citada de Hely Lopes MEIRELLES que o contrato de gestão não é um contrato propriamente dito, trata-se mais de um *"acordo operacional – acordo de Direito Público – pelo qual o órgão superior da Administração direta estabelece, em conjunto com os dirigentes da entidade contratada, o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites para despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos."*[50] Assim, o contrato de gestão é a fórmula jurídica de um acordo operacional.

Analisando os contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais, Egon Bockmann MOREIRA conclui que os mesmos não possuem natureza jurídica contratual, sendo "acordos cooperativos funcionalizados":

> *"Os contratos de gestão têm natureza jurídica que poderia ser qualificada de 'acordos cooperativos funcionalizados': manifestações plurilaterais de compromisso, cujos objetivos devem ir além dos limites dos interesses íntimos dos participantes. Não albergam interesses patrimoniais quer contrapostos quer próprios dos signatários, mas se dirigem a, mediante cooperação e aplicação de recursos (Estado) e trabalho (OS), atingir um fim compartilhado, que exclusivamente beneficie a terceiros (coletividade)."*[51]

No tocante aos contratos de gestão firmados com entidades privadas do terceiro setor (modalidade que interessa para o caso em análise), tem-se que a intenção do Governo é a de transferir para entidades privadas (do "setor público não-estatal") atividades hoje desempenhadas por órgãos públicos. Só que a entidade prestará o mesmo serviço, não como serviço público (o que exclui a idéia 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).

Marçal JUSTEN FILHO, ao abordar o campo próprio dos contratos de gestão travados com particulares, ensina que a destinação dos contratos de gestão *"relaciona-se com aquelas atividades que comportam, por previsão constitucional, dois regimes jurídicos distintos e não excludentes entre si. A Constituição prevê que será aplicado o regime de direito público quando a atividade for desenvolvida pelo Estado. Será privado o regime quando um particular a elas dedicar-se. As atividades objeto de contrato de gestão serão apenas aquelas acessíveis aos próprios particulares, independentemente de intervenção estatal. Ou seja, essas*

[49] Ob. et loc. cit.
[50] Ob. cit., p. 244.
[51] Organizações Sociais ..., p. 318.

atividades poderiam ser objeto de desenvolvimento autônomo por qualquer particular, em nome próprio e sob regime de direito privado. A peculiaridade reside em que o particular, através do contrato de gestão, atuará em nome próprio, sob regime de direito privado, mas receberá apoio estatal."[52]

O autor ressalta que o *"interesse estatal em fomentar a atuação dos particulares deriva da possibilidade de promover o bem público sem necessidade de atividade pública propriamente dita. Em última análise, o particular torna-se instrumento de realização do bem público, o que dá fundamento e legitima os incentivos a ele outorgados pelo Estado"*[53] – e o contrato de gestão é o meio utilizado para viabilizar essa realidade.

As atribuições, responsabilidades e obrigações das partes contratantes são definidas por meio do contrato de gestão, que deve especificar o programa de trabalho proposto pela entidade privada, estipular as metas a ser atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e de produtividade.

Portanto, nos contratos de gestão com entes privados, o objetivo é fixar metas a ser cumpridas pelas entidades em busca da eficiência. Para incentivá-las, o Poder Público concede auxílios de diversos tipos (quer transferindo recursos orçamentários, quer cedendo servidores públicos), sujeitando-as a um controle de resultados. Verifica-se que a execução do contrato de gestão será supervisionada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

Por fim, aduz-se que, a partir do § 8º[54] acrescido ao art. 37 da CF/88 pela EC nº 19/98, *"o processo de formalização e consolidação do sistema de contratos de gestão no direito brasileiro teve um desdobramento singular".*[55] O novo dispositivo impôs a necessidade de lei federal regulamentadora dos contratos de gestão, contendo os seguintes parâmetros necessários: prazo de duração do contrato; remuneração do pessoal; direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes. Diante desta exigência constitucional, cujo intuito é a uniformização de procedimentos, e em virtude do princípio da legalidade, nenhum contrato de gestão pode ser firmado enquanto tal lei não for editada.

Assim, a futura lei federal (de que trata o § 8º, art. 37, CF/88), uma vez em vigor, deverá ser observada na elaboração de todos os contratos de gestão, em todas suas modalidades – ou seja, tanto naqueles firmados com

---

[52] Ob. cit., p. 34.
[53] JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. et loc. cit.
[54] "§ 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 responsabilidades dos dirigentes;
III – a remuneração do pessoal."
[55] SCAFF, Fernando Facury. Ob. cit., p. 289.

entes privados, quanto nos celebrados com entidades da Administração indireta e órgãos da direta (em relação a estes últimos, porém, reitera-se a observação feita acima).

No entanto, e apesar disso, a possibilidade de firmatura de contrato de gestão com o objetivo de ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira existe apenas e tão-somente para aqueles contratos entre o Poder Público e as entidades da Administração indireta (não se incluiu, aqui, os contratos firmados com os órgãos da Administração direta em razão do já exposto), pois é a essas entidades que o § 8º em exame faz referência. Desse modo, não havendo dúvidas de que os entes paraestatais (nesses incluídos os serviços sociais autônomos) não integram a Administração indireta, e muito menos a direta, descabe qualquer tentativa de celebrar contrato de gestão com entidades privadas, visando a ampliar sua autonomia, com fundamento no art. 37, § 8º, da CF/88 (acrescido pela EC nº 19/98).

Também, é preciso examinar a situação dos contratos de gestão já existentes, celebrados antes da edição da EC nº 19/98 e, conseqüentemente, anteriores à nova exigência constitucional de observância a normas gerais (ainda não editadas). Tais contratos continuam válidos, tendo em vista que as emendas constitucionais não podem desfazer os atos jurídicos considerados perfeitos sob a égide do texto constitucional anterior.

No tocante à competência legislativa para edição da lei que regulamentará os contratos de gestão, vê-se que é tema pertencente ao Direito Econômico, motivo pelo qual os Estados-membros possuem competência concorrente para legislar sobre o assunto (art. 24, I, da Constituição Federal). Portanto, enquanto não editadas as normas gerais através de lei federal, os Estados-membros poderão exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades; de outro lado, após a entrada em vigor da norma federal, cessará a eficácia da legislação estadual no que contrariar aquela, por força do art. 24, §§ 3º e 4º da Constituição.

5. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como salientado anteriormente, em razão das repercussões de sucessivas crises internacionais sofridas pela economia brasileira, a meta do governo, especialmente em relação à reforma fiscal, é recuperar a credibilidade de sua política econômica através de um conjunto de medidas de ajuste fiscal.

No entanto, como bem frisado por Rogério WERNECK, *"o aprofundamento da crise obrigou o governo a perceber que a recuperação da credibilidade e a superação da própria crise requerem modificações que não podem ficar restritas aos pacotes de medidas de corte tradicional."* Assim, paralelamente às medidas de aumento de receita e corte de gastos, o governo vem promovendo

um conjunto de outras iniciativas dentre as quais merece destaque a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, "que dispõe sobre princípios e normas de finanças públicas e estabelece um regime de gestão fiscal responsável."[56]

De outro lado, é interessante notar que, além de necessária, a reforma fiscal também é uma das exigências do Fundo Monetário Internacional, e a Lei de Responsabilidade Fiscal integra justamente o conjunto de medidas impostas pelo FMI ao país, com o escopo de instituir um regime fiscal responsável, visando reduzir o déficit público, controlar as contas públicas e estabilizar o montante das dívidas interna e externa, em relação ao PIB. Corolária do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade pelo Poder Executivo Federal em outubro de 1998, o qual objetiva a redução do déficit público através, precipuamente, das reformas fiscal, administrativa e previdenciária, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, *"estabelece normas delineadoras das metas da Administração Pública, definindo a responsabilidade da gestão fiscal do administrador público, proibindo, destarte, a renúncia de receitas, o aumento irresponsável das despesas públicas, precipuamente no que pertine àquelas efetuadas com pessoal ativo e inativo, pensionistas e aposentados."*[57]

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser definida como um código de conduta para os administradores públicos, que devem obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Corresponde a um instrumento para acabar, definitivamente, com o crônico desequilíbrio fiscal do país. Trata-se, em suma, de criar um novo regime baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e transparência dos gastos.

As normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal alcançam todos os entes da Federação (União, Estados e Municípios), seus Poderes e suas entidades da Administração indireta (salvo as empresas que não dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam), responsabilizando todos os gestores da coisa pública. Assim determinam os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei 101/00.

Conclui-se, então, que os serviços sociais autônomos, por serem entidades de direito privado não integrantes da Administração indireta, não se submetem à Lei de Responsabilidade Fiscal diretamente. Contudo, a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Distrito Federal ou Município) é ente abrangido pelo campo de incidência da LC nº 101/00 e deve obedecer a todas as determinações nela fixadas – sobretudo em relação à destinação de recursos públicos para o setor privado (no qual se encontram os serviços sociais autônomos).

---

[56] Responsabilidade Fiscal. Extraído do resumo do artigo publicado na *Revista ANBID* em 12/98.

[57] ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R.; AFFONSO, Antônio Geraldo. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 1.

Neste sentido, a lição de Carlos Pinto Coelho MOTTA e Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES, ao observarem que *"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".*[58]

"A Lei de Responsabilidade Fiscal apóia-se sobre quatro pilares. São eles: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização." Estes são os sustentáculos imprescindíveis para alcançar o principal objetivo desta lei: o equilíbrio das contas públicas.[59]

A Lei de Responsabilidade Fiscal combate o déficit, limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas. A legislação em questão pretende, também, que todos os entes da Federação passem a elaborar planos de desenvolvimento mais efetivos, forçando-os a atingir resultados e metas fiscais.

Para José Augusto DELGADO, os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal são os seguintes: a) um tipo de controle das despesas que acabe com o déficit público; b) uma política tributária estável e previsível; c) contenção e delimitação da dívida pública; d) prudência na gestão financeira e patrimonial; e) transparência de todos os gastos públicos; f) medidas para evitar desvios da política de equilibrar as contas públicas; g) vias de restrição ao endividamento público; h) conduta administrativa que obrigue compensar despesas de longo prazo com a redução de outras despesas ou aumento de receitas; e i) um rígido regulamento para o inter-relacionamento fiscal dos entes da Federação.[60]

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece princípios e normas de finanças públicas voltados para a responsabilidade na gestão fiscal; tem por finalidade específica fazer cumprir vontade explicitada nos arts. 163 a 169 da Carta Federal, que dispõem sobre normas gerais de finanças públicas. Para obter a esperada responsabilidade na gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige uma ação tanto planejada quanto transparente (art. 1º, LC nº 101/00): é necessário um completo planejamento na elaboração de todo o orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual) e a transparência corresponde àquela objetivada pela Emenda Constitucional nº 19 (que determinou a reforma administrativa).

Consoante Rogério WERNECK, o propósito da lei complementar em exame é *"estabelecer um arcabouço legal comum, com princípios norteadores para*

---

[58] *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 122.
[59] MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERRAZ, Luciano; CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal* : abordagens pontuais. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 21.
[60] A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas. *Revista Interesse Público*. São Paulo: Notadez, 2000, nº 7, p. 34.

as finanças públicas das três esferas de governo. Busca a disseminação de práticas responsáveis para a gestão fiscal que atribuam a devida importância à contenção do dispêndio e do endividamento público. A legislação proposta prevê a exigência do estabelecimento de objetivos e metas fiscais por cada ente da Federação, a implantação de mecanismos de compensação e correção de desvios entre metas e valores efetivamente alcançados, bem como a fixação de penalidades para crimes de responsabilidade fiscal. Prevê também uma padronização de contas e mecanismos que possam assegurar um alto grau de transparência na gestão fiscal dos vários níveis da Federação."[61]

Todos os aspectos regulados pela Lei Complementar nº 101/00 são relevantes para o desenvolvimento da Nação; *"se bem aplicada, imporá sérias mudanças no cenário nacional no tocante à gestão de recursos públicos."* A Lei de Responsabilidade Fiscal, de elevado caráter técnico, redefine conceitos, princípios e normas de ordem financeira e econômica, *"introduzindo modificações no comportamento de agentes públicos não afeitos ao controle por ela introduzido."*[62]

6. O PARANACIDADE (lei de instituição e estatuto)

O PARANACIDADE foi instituído pela Lei Estadual nº 11.498, de 30/07/96, como "pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de prestar assistência institucional e técnica aos Municípios, desenvolver atividades dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico e social e de captar e aplicar recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná" (art. 1º, com redação determinada pela Lei Estadual nº 12.651, de 23/07/99). De acordo com seu Estatuto (*DOE* de 02/12/99), o PARANACIDADE goza de autonomia administrativa e financeira (art. 1º) e sua missão institucional corresponde à finalidade descrita no art. 1º da Lei Estadual nº 11.498/96. Acrescenta-se que, no cumprimento de sua missão institucional, a entidade pauta-se pela observância aos compromissos arrolados no art. 3º do Estatuto e, na consecução de sua missão institucional e de seus objetivos, baliza-se pelas diretrizes enunciadas no art. 4º. Merecem destaque os objetivos do PARANACIDADE, elencados no art. 9º da Lei Estadual nº 11.498/96 (acrescidos os incisos VII, VIII e IX pela Lei Estadual nº 12.651/99):

> *"Art. 9º. O PARANACIDADE tem por objetivos:*
>
> *I – gerir o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988;*

[61] Ob. cit.
[62] DELGADO, José Augusto. Ob. cit., p. 42.

II – promover ações destinadas ao desenvolvimento urbano, regional e institucional dos Municípios em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado;

III – constituir-se em instrumento de intermediação administrativo-financeira, visando compatibilizar as exigências das entidades de financiamento, internas e externas, às características sócio-econômicas e à capacidade financeira dos Municípios;

IV – financiar as intervenções, representadas por planos, programas, projetos e atividades, envolvendo despesas correntes e de capital, voltadas ao desenvolvimento urbano, regional e institucional das municipalidades;

V – contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos, tanto estadual como municipal, na área de desenvolvimento urbano, regional e institucional, promovendo, para tanto, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros dos Municípios;

VI – incentivar os Municípios a participarem da formulação política de desenvolvimento urbano e regional e dos mecanismos de financiamento concebidos para apoiá-los;

VII – desenvolver pesquisa científica voltada à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento urbano, priorizando as ações sociais que contemplem a melhora da qualidade de vida das populações;

VIII – promover o desenvolvimento tecnológico direcionado à melhoria dos aspectos institucionais das municipalidades;

IX – publicar e divulgar trabalhos tecno-científicos com vistas ao aprimoramento da gestão municipal."

Para atender a tais objetivos (também presentes no art. 5º do Estatuto) e cumprir suas funções, o PARANACIDADE ***"****poderá celebrar convênios, contratos, acordos, ajustes, parcerias e consórcios com pessoas físicas, jurídicas de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou internacionais",* observando, sempre, as exigências do contrato de gestão e de seu estatuto (art. 10 da Lei Estadual nº 11.498/96).

O PARANACIDADE vincula-se, por cooperação, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, incumbida de (i) supervisionar a gestão e a administração da entidade, observado o contrato de gestão (art. 2º, Lei Estadual nº 11.498/96); (ii) supervisionar a execução do contrato de gestão (§ 2º, art. 15, Lei Estadual nº 11.498/96); e (iii) prestar apoio administrativo e técnico ao PARANACIDADE (art. 3º do Decreto Estadual nº 2.304, de 13/09/96 – aprovou o Estatuto da entidade). E o Superintendente do PARANACIDADE é o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano, a quem compete controlar

e avaliar as ações da entidade, em consonância com os planos, programas, projetos, produtos e serviços aprovados pelo Conselho de Administração, e observando os termos do Contrato de Gestão (art. 2º, § 1º, Lei Estadual nº 11.498/96); também é de competência do Superintendente firmar, em nome do PARANACIDADE, os termos do contrato de gestão celebrado com o Poder Público (art. 15, III, do Estatuto).

A direção superior do PARANACIDADE é constituída pelo Conselho de Administração, de natureza deliberativa, consultiva, normativa e de controle, e pela Diretoria Executiva, composta pelo Superintendente e por dois diretores (art. 3º da Lei Estadual nº 11.498/96). O Conselho de Administração foi instituído pela Lei Estadual nº 11.498/96, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.229, de 20/08/96, e seu Regimento Interno foi publicado no Diário Oficial do Estado de 23/01/97; é órgão encarregado de zelar pela missão institucional do PARANACIDADE, seus compromissos, diretrizes e objetivos (art. 11 do Estatuto). Sua composição é descrita nos artigos 4º, 5º e 6º da Lei Estadual nº 11.498/96[63].

O art. 16 da lei que instituiu o PARANACIDADE trata do controle e fiscalização da entidade:

> *"Art. 16. As contas do PARANACIDADE serão julgadas pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.*
>
> *§ 1º. O PARANACIDADE encaminhará, anualmente, para a Assembléia Legislativa, até 31 de março de cada ano, a prestação de contas dos recursos públicos aplicados, inclusive os repassados pelo Contrato de Gestão a que se refere o art. 15 e do Fundo de Desenvolvimento Urbano.*
>
> *§ 2º. A Assembléia Legislativa solicitará parecer prévio ao Tribunal de Contas do Estado, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, observando as leis, contratos e regulamentos específicos da entidade.*
>
> *§ 3º. A auditoria e fiscalização dos recursos objeto de financiamentos externos será realizada no âmbito do Tribunal de Contas, através do órgão constituído exclusivamente para esse fim.*

[63] O art. 4º estabelece que o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano (também Superintendente do PARANACIDADE) é membro honorário do Conselho de Administração, com direito a voz e sem direito a voto. O art. 5º define os membros natos do Conselho (Secretário de Estado da Fazenda, Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Presidente da Federação das Associações de Municípios do Paraná e respectivos suplentes) e o art. 6º, os membros efetivos (Representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil, do Ministério Público do Paraná, da Federação das Indústrias do Estado Paraná, da Federação do Comércio do Estado do Paraná, do Instituto de Engenharia do Estado do Paraná e respectivos suplentes).

§ 4º. A prestação de contas abrangerá relatório sobre a execução dos planos, programas, projetos, atividades, produtos, serviços e avaliação de desempenho do Contrato de Gestão.

§ 5º. Por deliberação do Conselho de Administração ou determinação do Superintendente serão processadas auditorias internas e externas nas operações da entidade." (Com redação da Lei Estadual nº 12.966, de 25/10/00.)

São receitas do PARANACIDADE (art. 17 da Lei Estadual nº 11.498/96): I – a remuneração pelo gerenciamento do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FDU (composto, em parte, de parcelas de vários outros fundos públicos); II – dotações orçamentárias que lhe destinar o Poder Público Estadual ou outras modalidades governamentais, na forma do contrato de gestão; III – subvenções sociais que lhe transferir o Poder Público, nos termos do contrato de gestão; IV – empréstimos, doações, legados, auxílios, contribuições e outras subvenções de entidades públicas ou particulares e de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais, estrangeiras, ou internacionais; V – recursos provenientes da venda de seus produtos e da prestação de serviços; VI – recursos provenientes de fundos especiais; VII – rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob a sua administração; VIII – recursos provenientes de acordos, convênios, ajustes ou contratos, celebrados com entidades públicas ou privadas; IX – receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis; X – outros recursos que lhe venham ser destinados.

Das receitas financeiras mencionadas no inciso I, do artigo citado, será apropriado, mensalmente, valor necessário à manutenção da entidade (parágrafo único do art. 17).

Vê-se que as receitas do PARANACIDADE decorrerão, basicamente, do gerenciamento do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano[64] e das

[64] O Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FDU, criado pela Lei nº 8.917, de 15/12/88, tem por objetivo geral disponibilizar, aos Municípios paranaenses e aos agentes da Administração direta e indireta do Governo do Estado, recursos para a promoção do desenvolvimento urbano, financiando planos, programas e projetos.
São fontes de recursos do Fundo: (i) retorno dos subempréstimos contratados pelo Estado e repassados aos Municípios paranaenses, em ações voltadas ao desenvolvimento urbano; (ii) produto de juros e amortizações resultantes de aplicações de recursos do FDU; (iii) produto resultante de operações de crédito interno e externo, integralizado para financiar intervenções do FDU; (iv) aporte de recursos dos governos federal e estadual; e (v) aportes externos provenientes de ajuda de cooperação internacional, acordos bilaterais, convênios e contratos. As alíneas do inciso I do art. 17 (Lei Estadual nº 11.498/96), por sua vez, determina que o FDU é composto por: "*a)* valores correspondentes às amortizações dos créditos decorrentes do Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – Paraná Urbano, do Programa de Ação Municipal – PRAM, do Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – PEDU, dos empréstimos concedidos pelo Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme a Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988, e dos que vierem a ser destinados ao PARANACIDADE, de que trata esta lei; *b)* rendimentos provenientes da aplicação dos recursos do PARANACIDADE no mercado financeiro; *c)* produto resultante de juros e amortizações e

dotações orçamentárias e subvenções sociais provenientes de transferências do Poder Público, nos termos do contrato de gestão.

O patrimônio do PARANACIDADE é constituído pelos bens e direitos enunciados no art. 20 da Lei Estadual nº 11.498/96, assim definidos: I – acervo de bens e direitos que a entidade adquirir ou que vierem a ser a ela incorporados; II – legados, doações e heranças que receber, de pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, nacional, estrangeira ou internacional; III – quaisquer outros bens e direitos, que vierem a incorporar-se à entidade. Com a extinção do PARANACIDADE os seus bens e direitos serão revertidos ao patrimônio do Estado do Paraná (art. 21 da Lei Estadual nº 11.498/96), salvo se lei especial prescrever destinação diferente (ressalva feita pelo art. 23 do Estatuto do PARANACIDADE).

O art. 18 da Lei Estadual nº 11.498/96, complementado pelo art. 9º do Estatuto do PARANACIDADE, dispõe sobre o regime jurídico dos "servidores", definindo que as ações da entidade (compreendendo todas as atividades administrativas e técnicas relacionadas com planos, programas, projetos, produtos e serviços de sua responsabilidade) são exercidas por empregados regidos pela CLT – ocupantes de cargos de carreira de provimento permanente, de assessoramento superior e de confiança – e/ou por terceiros, pessoas físicas ou jurídicas. Relevante destacar que a admissão em cargo de carreira de provimento permanente depende de prévia aprovação em seleção competitiva pública; exige-se, portanto, a realização de processo seletivo (influência do regime de direito público).

Por fim, muito importante notar que a criação do PARANACIDADE aconteceu concomitantemente à extinção do Instituto de Assistência aos Municípios do Paraná – FAMEPAR, autarquia antes responsável pelo desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná, e todo o patrimônio da entidade extinta (bens móveis e imóveis) foi repassado ao PARANACIDADE (art. 22, Lei Estadual nº 11.198/96)[65]. Igualmente foram transferidas à nova entidade as dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Estado para o FAMEPAR e no Orçamento próprio da autarquia extinta (art. 26 da referida lei)[66].

---

aplicação de recursos do PARANACIDADE; *d)* produto resultante de operações de crédito interno e externo, integralizado para financiar intervenções representadas por planos, programas, projetos e atividades voltadas ao desenvolvimento urbano, regional e estadual; *e)* aporte de recursos municipais, estaduais e federais, de qualquer natureza; *f)* recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre governos; e *g)* outras rendas eventuais".

[65] Nesse mesmo sentido, figura como uma das obrigações assumidas pelo Estado do Paraná, no contrato de gestão realizado entre o Estado e o PARANACIDADE (do qual se tratará mais detalhadamente adiante), a de transferir ao PARANACIDADE os bens decorrentes do processo de extinção do FAMEPAR, conferindo à nova entidade plenos poderes para administrar o acervo inventariado e o estoque do almoxarifado, que lhe são repassados com vistas ao cumprimento de sua missão, compromissos, diretrizes e objetivos (cláusula quinta, § 1º).

[66] O § 3º da cláusula quinta do contrato de gestão também fixa como obrigação do Estado do Paraná liberar, em favor do PARANACIDADE, os saldos disponíveis nos Bancos e todas as dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Estado e no Orçamento Próprio

Ainda, cumpridos os requisitos preestabelecidos, possibilitou-se o aproveitamento dos servidores do FAMEPAR, independente de seleção competitiva (art. 24 da Lei Estadual nº 11.498/96).

De acordo com o art. 23, III, da Lei Estadual nº 11.498/96, o PARANACIDADE é responsável pela adoção das medidas necessárias à manutenção e prosseguimento dos objetivos e das atividades do extinto FAMEPAR[67]. Conclui-se facilmente que o objeto social foi mantido, havendo apenas a substituição de uma entidade por outra.

Alguns pontos já tratados são passíveis de crítica, adotando-se, para tanto, a opinião de Fernando Facury SCAFF, ao analisar a legislação pertinente ao PARANACIDADE: *a)* a finalidade descrita no art. 1º da Lei Estadual nº 11.498/96 – "captar e aplicar recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional" – não condiz com o perfil de serviço social autônomo estabelecido pela doutrina e acatado pelo TCU, isso porque não cabe às entidades do terceiro setor a atividade de intermediação financeira, caracterizada, no caso, pelo gerenciamento de recursos públicos, próprios e obtidos por empréstimo externo; *b)* no mesmo sentido, vários objetivos do PARANACIDADE (art. 9º da Lei Estadual nº 11.498/96) não correspondem àqueles típicos dos serviços sociais autônomos, dentre eles o de gerir Fundos de Desenvolvimento (inc. I), constituir-se em instrumento de intermediação administrativo-financeira (inc. III) e financiar intervenções urbanísticas (inc. IV); *c)* observa-se, inclusive, que parte expressiva das receitas do PARANACIDADE decorre da atividade de administração de fundos financeiros (art. 17, Lei Estadual nº 11.498/96).[68]

7. O CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E O PARANACIDADE

Neste tópico tratar-se-á exclusivamente do contrato de gestão previsto no art. 15 da lei de criação do PARANACIDADE.

A idéia de cooperação com o Poder Público é sintomática, uma vez que o referido artigo estabelece a firmatura de um contrato de gestão entre o PARANACIDADE e o Poder Público estadual, com a interveniência das Secretarias Estaduais da Fazenda e do Desenvolvimento Urbano. O art. 6º do

---

do FAMEPAR, para a implantação da nova entidade e para o prosseguimento das atividades e objetivos da extinta autarquia.

[67] Da mesma forma, foi estabelecido no contrato de gestão que, diante da extinção do FAMEPAR, compete ao PARANACIDADE "assumir a missão, os compromissos, as diretrizes e os objetivos relacionados com a seqüência dos planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços relacionados com o desenvolvimento urbano e regional e prestar assistência técnica e institucional em prol dos Municípios."

[68] Ob. cit., p. 294-295.

Estatuto do PARANACIDADE, por sua vez, impõe a celebração de contrato de gestão para disciplinar as relações de cooperação entre a entidade e o Estado do Paraná, através da SEDU.

O § 1º do art. 15 conceitua o que é contrato de gestão, para efeito da Lei Estadual nº 11.498/96: *"Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda e a do Desenvolvimento Urbano, e o PARANACIDADE, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade".*

O contrato de gestão celebrado entre o PARANACIDADE e o Estado do Paraná também deve observar o seguinte:

> *"Art. 15. [...]*
>
> *§ 1º. [...]*
>
> *I – fixar, de modo objetivo, as responsabilidades, a execução e os prazos inerentes aos planos, programas, projetos e atividades a cargo do PARANACIDADE;*
>
> *II – permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANACIDADE, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de forma a assegurar a preservação dos mais elevados e rigorosos padrões técnicos de seus planos, programas, projetos e atividades, bem como de seus produtos e serviços;*
>
> *III – permitir à Diretoria Executiva estabelecer processo de compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados, observados os princípios inscritos nas Constituições e na legislação atinente em vigor, em especial a Lei 8.666, ou a que lhe vier a suceder, publicando as normas em Diário Oficial do Estado;*
>
> *IV – instituir fundo rotativo de caixa, de caráter orçamentário e contábil, para arcar com despesas diversas de pronto pagamento, ligadas às atividades de ensino e pesquisa a cargo do PARANACIDADE;*
>
> *V – formalizar contrato de locação, para atender o repasse, de que trata o art. 22, desta lei, nos termos da legislação em vigor;*
>
> *VI – fixar as condições de remuneração e de repasse das receitas financeiras da entidade."*

Cumprindo o previsto no inc. III, § 1º, do art. 15, foi publicado no *DOE* de 19/03/97 o "Regulamento próprio de Licitações e Contratos do PARANACIDADE", de 10/03/97.[69] Ressalta-se que o PARANACIDADE, como serviço social autônomo, não está sujeito à observância dos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/93, mas, sim, ao seu regulamento próprio, devidamente publicado – consoante entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União (Decisão nº 907/97 – Plenário, Ata nº 53/97, Sessão de 11/12/97, TC-011.777/96-6).[70]

Durante o julgamento do processo TC/001.195/98-0, na Decisão nº 98/00, o TCU reafirmou a natureza singular dos serviços sociais autônomos, como entes de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios. Sendo assim, *"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 [...], da moralidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade."*[71]

Nessa mesma decisão restou assente que:

> *"[...] O fato de os serviços sociais autônomos passarem a observar os princípios gerais não implica em perda de controle por parte do Tribunal. Muito pelo contrário: o controle se tornará mais eficaz, uma vez que não se prenderá à verificação de formalidades processuais e burocráticas e, sim, o que é mais importante, passará a perquirir se os recursos estão sendo aplicados no atingimento dos objetivos da entidade, sem favorecimento. O controle passará a ser finalístico, e terá por objetivo os resultados da gestão."*[72]

Bastante importante o § 2º, art. 15, da Lei Estadual nº 11.498/96, ao determinar que a supervisão da execução do contrato de gestão compete à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU e a fiscalização da execução do contrato cabe à Assembléia Legislativa do Estado. Aduz-se que o contrato de gestão em análise terá prazo de vinte anos e poderá ser modificado, de comum acordo entre as partes que o subscrevem, no curso de

---

[69] Diga-se, de passagem, todavia, que o artigo 14 deste regulamento desrespeitou o disposto no art. 22, XXVII da Constituição Federal e no art. 22, § 8º da Lei nº 8.666/93, ao prever inovações no que tange às modalidades de licitação.

[70] *Apud* "Decisão nº 98/00 – TCU – Plenário – Ata nº 5/00, Sessão de 16/02/00, TC-001.195/98-0 (Serviço social autônomo – Planos de saúde – Contratação direta – Impossibilidade. *Boletim de Licitações e Contratos*. São Paulo: NDJ, a. XIII, nov. 2000, nº 11, p. 604.).

[71] Ob. cit., p. 605.

[72] Ob. et loc. cit.

sua execução, para incorporar ajustamentos aconselhados pela supervisão ou pela fiscalização (§ 3º do art. 15).

Assim, com base no art. 15 da Lei Estadual nº 11.498/96, o contrato de gestão entre o PARANACIDADE e o Governo do Estado do Paraná foi firmado em 23/10/96, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral, e do Desenvolvimento Urbano. Nesse contrato foi reafirmado o caráter do PARANACIDADE como ente de cooperação com o Estado do Paraná, vinculado à SEDU.

No tocante às partes subscritoras (cláusula primeira), aliás, deve-se registrar um fato extremamente curioso, que configura uma irregularidade no contrato: uma mesma pessoa física figurou como representante de três das partes envolvidas – na qualidade de Superintendente do PARANACIDADE, de Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Ou seja, essa mesma pessoa assinou como contratado (ao representar o PARANACIDADE) e como interveniente contratante (ao representar duas das Secretarias intervenientes). Segundo Fernando Facury SCAFF, procedimentos como esse não respeitam, *"no âmbito formal, as boas normas de conduta operacional contratual, e nem mesmo os Princípios da Moralidade e do Controle Público, insertos em nossa Carta de 1988"*[73], razão pela qual o autor conclui pela nulidade de contratos dessa ordem.

O objeto do contrato de gestão (cláusula segunda) visa à operacionalização e à gerência do disposto na Lei Estadual nº 11.498/96, sobretudo em relação à missão institucional do PARANACIDADE (captação e aplicação de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano e regional do Estado; prestação de assistência institucional e técnica aos Municípios; e realização de atividades dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico e social).

De acordo com a cláusula terceira, a finalidade do contrato de gestão é disciplinar as relações de cooperação entre o Governo do Estado e o PARANACIDADE, tanto na execução das ações previstas em planos, programas, projetos e atividades voltadas para o desenvolvimento urbano, regional e institucional do Estado, quanto no gerenciamento do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FDU, com a transferência e centralização dos recursos no PARANACIDADE.

Dentre as obrigações do PARANACIDADE, previstas na cláusula quarta, está a de normatizar, nos termos do contrato de gestão, *"no que couber, plena e residualmente": a)* o Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – Paraná Urbano; *b)* o Programa de Ação Municipal – PRAM; *c)* o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – PEDU; e *d)* os empréstimos concedidos pelo Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FDU e os que vierem a ser destinados a tomadores e subtomadores do Fundo (§ 3º da cláusula quarta).

[73] Ob. cit., p. 293.

O Estado do Paraná, por outro lado, se obriga a prover o PARANACIDADE dos meios financeiros, do acesso às bases públicas e aos canais de comunicação e dos estímulos institucionais necessários à execução do contrato de gestão (cláusula quinta).

Os recursos financeiros serão movimentados do modo fixado pela cláusula sexta do contrato:

a) a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA repassará ao PARANACIDADE os valores correspondentes a amortizações e juros dos créditos assumidos pelos tomadores e subtomadores, relativos aos programas indicados no § 3º da cláusula quarta (já citados);
b) os recursos financeiros provenientes de empréstimos externos, após ingressarem no Tesouro Geral do Estado, serão liberados em favor do PARANACIDADE, mediante aviso de 48 horas;
c) dentre as parcelas referidas em "a", a SEFA reterá os recursos necessários à amortização dos empréstimos externos do Programa Paraná Urbano obtidos junto ao BID;
d) também dentre os valores mencionados em "a", o PARANACIDADE fará a apropriação mensal de 1/12 (um doze avos) do valor fixado no orçamento anual para sua manutenção, e de 1/12 para o Fundo Rotativo de Caixa (previsto no § 1º, IV, art. 15 da Lei Estadual nº 11.498/96), de caráter orçamentário e contábil, para arcar com despesas diversas de pronto pagamento, ligadas às atividades de ensino e pesquisa a cargo do PARANACIDADE.

O prazo do contrato é de 20 anos (cláusula sétima), coincidente com o prazo final dos compromissos contratuais assumidos junto ao BID. E o valor do contrato foi determinado na cláusula oitava, que também indica o repasse de recursos orçamentários estaduais ao PARANACIDADE.

A avaliação do desempenho e dos resultados das ações e atividades do PARANACIDADE será efetuada pela própria entidade e apresentada à Assembléia Legislativa, através do relatório anual e da prestação de contas (cláusula nona). Adiante, comentar-se-á sobre a irregularidade do contrato de gestão nesse quesito.

A possibilidade de alteração contratual vem disposta na cláusula décima, e a cláusula décima primeira trata das causas de rescisão do contrato. A cláusula décima terceira determina o foro da cidade de Curitiba para a solução de eventuais conflitos. Por último, acrescenta-se que o PARANACIDADE adotará princípios de deontologia administrativa e gerencial, tomando como paradigma os princípios da Administração Pública, insertos no art. 37, *caput*, da CF/88, para caracterizar todas suas ações e atividades.

O contrato de gestão em análise foi aditado cinco vezes, sempre com o intuito de alterar a sistemática de movimentação dos recursos: em 06/01/00, o Primeiro Termo Aditivo alterou a cláusula sexta do contrato de gestão[74]; em 04/12/00, o Segundo Termo Aditivo modificou a cláusula segunda do Primeiro Termo Aditivo; o mesmo aconteceu com o Terceiro Termo Aditivo, de 22/12/00; em 02/04/01, o Quarto Termo Aditivo também alterou a cláusula sexta do contrato de gestão, além de conter novas disposições nos parágrafos de sua cláusula segunda; por fim, o Quinto Termo Aditivo foi firmado em 21/11/01. É possível observar que todos esses aditivos foram concretizados com a participação do Governador do Estado do Paraná (representando o Estado, pessoa jurídica contratante), do Superintendente do PARANACIDADE (representando a entidade contratada), do Secretário de Estado da Fazenda e do Diretor-Geral da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (ambos representando as respectivas Secretarias intervenientes); não houve interveniência da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral na firmatura dos aditivos. Interessante notar que, diferente do ocorrido na celebração do contrato de gestão, o Diretor-Geral da SEDU foi quem firmou os termos aditivos, em substituição ao Secretário (impedido). Entretanto, tal conduta, apesar de certa, não possui a capacidade de corrigir a irregularidade[75] existente no contrato de gestão.

Em virtude do exposto, quanto à análise jurídica do contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado do Paraná e o PARANACIDADE, verifica-se o seguinte:

a) há uma flagrante irregularidade em sua existência, decorrente de uma mesma pessoa física ter firmado compromissos tanto como contratante como quanto contratado;
b) o Governo do Estado do Paraná transferiu *in totum* a normatização de vários programas estaduais para o PARANACIDADE (verdadeiros instrumentos de consecução de políticas públicas), inclusive com a receita deles oriunda (cláusula quarta, § 3º), o que demonstra verdadeira privatização das finalidades públicas destes programas;
c) a movimentação de recursos demonstra a alocação de verbas de recursos próprios e de verbas decorrentes de empréstimos obtidos pelo Tesouro Estadual paranaense para o PARANACIDADE, a fim de que este proceda à gestão financeira desses recursos, conforme suas finalidades legais, estatutárias e as estabelecidas no contrato de gestão. Diante disso, restou-lhe caracterizada a função de verdadeiro gestor de recursos financeiros públicos;

[74] A título exemplificativo, dentre as modificações há uma estabelecendo que deverão ser depositados quinzenalmente pelo agente financeiro, em conta específica do PARANACIDADE, os recursos a ele destinados descritos na alínea "a" da cláusula sexta do contrato de gestão (lembrando, apenas que a redação da cláusula sexta do contrato foi alterada pela cláusula primeira do Primeiro Termo Aditivo).
[75] Vício formal, para Fernando Facury SCAFF (Ob. cit., p. 293.).

d) a avaliação do desempenho e dos resultados das ações e atividades do PARANACIDADE será efetuada pela própria entidade e apresentada à Assembléia Legislativa (cláusula nona). É evidente que a menção à Assembléia Legislativa quer implicitamente dizer ao Tribunal de Contas do Estado (inclusive, apesar de a redação da cláusula nona não ter sido alterada, o art. 16 da Lei Estadual nº 11.498/96, modificado pela Lei Estadual nº 12.966/00, determina explicitamente que o Tribunal de Contas Estadual deve auxiliar a Assembléia Legislativa no controle e fiscalização do PARANACIDADE). Contudo, chama a atenção o fato de que o Governo do Estado não criou nenhum mecanismo para avaliar as políticas públicas que delegou ao PARANACIDADE – é um contrato de gestão onde aquele que delega não se atribui sequer o poder de avaliar. Disso decorre outra falha do contrato em exame, uma vez que todos contratos de gestão têm que conter, no mínimo, as metas a serem cumpridas (pela entidade contratada) no prazo estabelecido no contrato, assim como devem prever "um controle de resultados que irá orientar a Administração Pública quanto à conveniência ou não de manter, rescindir ou alterar o contrato."[76] Assim, conforme salientado, o contrato de gestão firmado entre o PARANACIDADE e o Estado do Paraná deveria conter os critérios objetivos de avaliação de desempenho da entidade; no entanto, e diferente do esperado, o contrato em questão, além de deixar a tarefa de avaliação dos resultados a cargo da própria entidade contratada, não predeterminou tais critérios.[77]

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Administrativa do Estado brasileiro foi implementada visando a possibilitar a transposição do modelo anterior, que deu origem a inúmeros desvios e culminou numa quase incontrolável crise fiscal. Porém, e conforme se infere do acima descrito, as novas diretrizes ainda estão num momento prévio à estabilização e regularidade institucional.

Constata-se que o PARANACIDADE, ente de cooperação do ente estatal, possui natureza jurídica de *serviço social autônomo do segundo tipo* (no sentido que foi dado à expressão em tópico anterior, em oposição aos serviços sociais do sistema "S") – sobretudo por decorrer da extinção de uma autarquia preexistente, passando o novo ente a desenvolver as mesmas atividades antes incumbidas ao órgão extinto, e por depender de recursos orçamentários para sua existência e manutenção.

[76] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, p. 209.
[77] Críticas baseadas na exposição de Fernando Facury SCAFF (Ob. cit., p. 295.).

Alguns dispositivos legais referentes ao PARANACIDADE são criticáveis, especialmente no que tange às finalidades e objetivos do ente, descritos nos artigos 1º e 9º da Lei Estadual nº 11.498/96, visto que não condizem com o perfil de serviço social autônomo e estão vinculados à função de gestor de recursos financeiros.

Em relação ao contrato de gestão firmado entre o PARANACIDADE e o Estado do Paraná, conforme explicitado, também existem algumas irregularidades, quais sejam: (i) uma mesma pessoa física firmou o contrato de gestão como contratante e contratado; (ii) o Governo do Estado do Paraná transferiu a totalidade da normatização de vários programas estaduais para o PARANACIDADE, acarretando uma certa "privatização" das finalidade públicas de tais programas; (iii) o PARANACIDADE possui função de gestor de recursos financeiros; (iv) falta de previsão de instrumentos para que o Governo do Estado efetivamente fiscalize o cumprimento das políticas pública que delegou ao PARANACIDADE.

Quanto ao controle administrativo, orçamentário e financeiro do PARANACIDADE, deve-se assinalar que o mesmo é exercido tanto internamente, pelo seu Superintendente e Conselho de Administração, quanto externamente, pelo Poder Executivo (através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano) e Poder Legislativo (Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado[78]).

Por fim, saliente-se que o PARANACIDADE, como entidade de direito privado, não se submete à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) diretamente. Todavia, tal lei deve ser obedecida pelo Estado do Paraná – este sim incluído no campo de aplicação da LC nº 101/00 –, assim como pelas Secretarias estaduais, no momento de repasse de verbas ao PARANACIDADE.

Em suma, a evolução do modelo gerencial merece ser atentamente acompanhada pela doutrina, a fim de detectar eventuais desvios e sugerir a sua correção e a implementação de instituições adequadas e obedientes à Constituição Federal.

[78] Sobre o tema, remetemos à manifestação do Conselheiro do Tribunal de Constas do Estado do Paraná Rafael Iatauro. (Proposição referente a serviços sociais autônomos do Estado do Paraná. *RTDP*. São Paulo: Malheiros, 2000, nº 32, p. 232-248.).

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:

CUÉLLAR, Leila. OS NOVOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: EXAME DE UM CASO. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. 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 RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888

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

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

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 1, n. 3, out./dez. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral. ISSN: 1678-7072. 1 – Direito Público – I. Fórum. CDD: 342. CDU: 34.

Artigo escrito com a colaboração de Fernanda Lorenzet.