

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DOS VINHEDOS
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

CAROLINE COELHO PRADO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS
AUTÔNOMOS NÃO TRADICIONAIS**

BENTO GONÇALVES

2020

CAROLINE COELHO PRADO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS
AUTÔNOMOS NÃO TRADICIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Campus Universitário da Região dos Vinhedos, da Universidade de Caxias do Sul, em julho de 2020.

Orientadora: Prof.^a Ms. Jussara de Oliveira
Machado Polese

BENTO GONÇALVES

2020

CAROLINE COELHO PRADO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS
AUTÔNOMOS NÃO TRADICIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Campus Universitário da Região dos Vinhedos, da Universidade de Caxias do Sul, em julho de 2020.

Aprovada em 10/07/2020.

Profa. Ms. Jussara de Oliveira Machado Polesel - UCS - Orientador(a)

Profa. Dra. Melissa Demari – UCS – Examinador(a)

Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin – UCS – Examinador(a)

Dedico este trabalho à minha mãe, mulher guerreira e de fibra, que sempre me incentivou, minha fonte eterna de amor.

AGRADECIMENTOS

Ao meu companheiro de vida, Anderson, pelo amor e apoio incondicional.

À minha orientadora, professora Jussara, pelo incentivo e dedicação, por ter me conduzido com empenho durante todo o período de elaboração do trabalho.

“Nunca tema a escuridão. As árvores mais fortes estão enraizadas nos lugares escuros da terra. A escuridão será seu manto, seu escudo, seu leite materno. A escuridão o tornará forte.”

George R. R. Martin

RESUMO

Os serviços sociais autônomos são entidades paraestatais integrantes do terceiro setor, são pessoas privadas que exercem atividades de interesse público, sem fins lucrativos, em cooperação com o Estado e sob incentivo deste. Se dividem em dois grupos, os tradicionais e os atípicos. O objetivo central deste trabalho é apurar a (in)constitucionalidade da criação de serviços sociais autônomos atípicos. Assim, analisou-se, na doutrina e na jurisprudência, a natureza jurídica destes entes; examinou-se as normas que criaram e instituíram estas entidades e, a partir dessa pesquisa, foram levantadas as principais características e diferenças dos dois grupos de serviços sociais autônomos. Verificou-se, então, que a criação de serviços sociais autônomos atípicos é inconstitucional, pois, enquanto se distancia do formato jurídico próprio dos serviços sociais autônomos tradicionais, se aproxima das características que revestem os entes administrativos da administração pública indireta, o que leva a crer que a intenção do legislador foi de burlar as disposições constitucionais, pois, ao instituir entes tipicamente administrativos sob a denominação de serviço social autônomo, permite que tais entes fujam do regime jurídico administrativo a que deveriam se submeter.

Palavras-chave: Serviços sociais autônomos. Entidades paraestatais. Sistema S. Serviços sociais autônomos atípicos. Natureza jurídica. (In)constitucionalidade.

ABSTRACT

Autonomous social services are para-state entities that are members of the third sector, they are private persons who carry out activities of public interest, non-profit, in cooperation with the State and under its encouragement. They are divided into two groups, the traditional and the atypical ones. The main objective of this work is to investigate the (in) constitutionality of the creation of atypical autonomous social services. Thus, the legal nature of these entities was analyzed in doctrine and jurisprudence; the norms that created and instituted these entities were examined and, from this research, the main characteristics and differences of the two groups of autonomous social services were raised. It was found, then, that the creation of atypical autonomous social services is unconstitutional, since, while distancing themselves from the legal format proper to traditional autonomous social services, it approaches the characteristics that cover the administrative entities of indirect public administration, which leads to believe that the legislator's intention was to circumvent the constitutional provisions, since, by instituting typically administrative entities under the name of autonomous social service, it allows such entities to escape the administrative legal regime to which they should submit.

Keywords: Autonomous social services. Para-state entities. System S. Atypical autonomous social services. Legal nature. (Un)constitutionality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	12
2.2 EXPRESSÕES DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: CONCURSO PÚBLICO, LICITAÇÃO E CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	19
2.3 ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA.....	25
2.4 ENTIDADES PARAESTATAIS DO TERCEIRO SETOR.....	32
3 ANÁLISE DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E APURAÇÃO DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS ENTES ATÍPICOS	40
3.1 NATUREZA JURÍDICA E REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS.....	40
3.2 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS TRADICIONAIS	48
3.3 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS ATÍPICOS	54
3.4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS ATÍPICOS.....	62
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por tema a análise dos serviços sociais autônomos como entes de cooperação com o poder público não integrantes da administração pública, mas que colaboram com o Estado através da prestação de serviços de interesse público.

O propósito principal é o estudo da natureza e regime jurídico dos serviços sociais autônomos, a fim de verificar a (in)constitucionalidade das entidades instituídas com regime jurídico e características distintas das atribuídas aos serviços sociais autônomos tradicionais.

Há um consenso entre os doutrinadores de que os serviços sociais autônomos pertencem à classe de entes paraestatais, ou seja, são entes que não integram a administração pública, mas que caminham ao lado do Estado, auxiliando na prestação de serviços de interesse público. Ocorre que, apesar de serem criados por lei, não há legislação específica que caracterize cabalmente o serviço social autônomo, dando margem para a instituição de entes com características diferentes dos serviços sociais autônomos tradicionais. Sendo assim, questiona-se sobre a (in)constitucionalidade da criação de serviços sociais autônomos revestidos de características diferentes dos entes pioneiros tradicionais.

Para chegar ao objetivo proposto, busca-se, especificamente, na doutrina e na jurisprudência, a natureza e o regime jurídico dos serviços sociais autônomos; tenta-se estabelecer as principais características que revestem e definem estes entes como serviços sociais autônomos; busca-se analisar e definir, também, as diferenças entre os serviços sociais autônomos tradicionais e não tradicionais; e por fim, examina-se a (in)constitucionalidade dos serviços sociais autônomos não tradicionais.

A pesquisa possui extrema relevância, pois a inexistência de regramento sobre o formato dos serviços sociais autônomos, bem como a controvérsia na doutrina sobre a natureza e regime jurídico destes entes possibilitam o surgimento de entes atípicos, que em razão da discricionariedade com que foi estabelecido seu formato jurídico, podem atuar de forma incompatível com as disposições e exigências constitucionais, no tocante à licitação, concurso público, à sujeição ao regime jurídico administrativo e ao amplo controle sobre os seus atos, acarretando no desvirtuamento do interesse público.

Para alcançar os objetivos aqui traçados, num primeiro momento analisa-se o contexto dos serviços sociais autônomos na administração pública, sendo no subcapítulo 2.1 estudado o regime jurídico administrativo, o qual estabelece regras, deveres e prerrogativas que orientam toda a funcionalidade pública, principalmente por meio dos princípios constitucionais, através dos quais devem se pautar todas as condutas dos agentes públicos, com vistas à satisfação do interesse coletivo.

Além dos princípios, a Constituição Federal estabelece exigências no tocante à licitação, seleção de pessoal através de concurso público e controle dos atos administrativos, assim, o subcapítulo 2.2 se presta à análise dessas exigências, que somadas com os princípios, devem nortear a funcionalidade pública e serem respeitadas pelos agentes públicos, sob pena de severas sanções administrativas e judiciais.

O estudo dos entes que compõem a administração pública permite identificar as semelhanças e diferenças existentes entre os entes administrativos e os serviços sociais autônomos, possibilitando, ao final, apurar sua (in)constitucionalidade, por isso o subcapítulo 2.3 apresenta as características das entidades administrativas da administração pública direta, que atuam na forma de desconcentração administrativa, tais como os órgãos, as secretarias etc.; e da administração pública indireta, atuando descentralizadamente, sendo as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista e consórcios públicos.

A fim de contextualizar os serviços sociais autônomos, o subcapítulo 2.4 apresenta as entidades paraestatais, que são entidades privadas, sem fins lucrativos, que prestam serviços de utilidade pública em regime de colaboração com o Estado, não integrando a administração pública, mas atuando ao lado dela. Estão compreendidos aqui os serviços sociais autônomos, as organizações sociais, as organizações sociais de interesse público, as instituições comunitárias de educação superior e as entidades de apoio.

Os serviços sociais autônomos têm seus aspectos gerais analisados no subcapítulo 3.1, em que é examinada a sua natureza e regime jurídico, bem como os procedimentos no tocante à licitação, à seleção de pessoal e ao controle, baseados nas decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União.

Segundo a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há dois tipos de serviços sociais autônomos, os tradicionais e os atípicos. Os tradicionais são tratados no subcapítulo 3.2, estando compreendidos neste grupo os entes do sistema “S”, sendo analisadas as leis que os criaram, bem como o perfil jurídico de cada uma das entidades.

Os serviços sociais autônomos atípicos são estudados no subcapítulo 3.3, em que são analisadas as leis que os instituíram, as disposições doutrinárias e jurisprudenciais acerca de suas características, possibilitando, assim, identificar as peculiaridades que os diferem dos entes tradicionais.

No último subcapítulo, o 3.4, apura-se, por fim, a (in)constitucionalidade dos serviços sociais autônomos atípicos, com fundamento e apoio na pesquisa dos dois tipos de serviços sociais autônomos examinados nos capítulos anteriores, quais sejam, os tradicionais e os atípicos.

2 CONTEXTO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora sejam pessoas jurídicas direito privado, os serviços sociais autônomos são estudados dentro dos manuais de direito administrativo devido à relação de cooperação que estes entes mantêm com a administração pública.

Destarte, neste capítulo estuda-se o contexto dos serviços sociais autônomos perante a administração pública, sendo fundamental, primeiramente, analisar o regime jurídico e a organização desta, para melhor interpretação dos serviços sociais autônomos, que é o objeto dessa pesquisa.

2.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito administrativo integra o ramo do direito público dentro do qual prevalece o interesse público sobre o privado, sendo por esta razão revestido de prerrogativas, deveres e limitações que não existem no ramo privado (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

No direito privado a relação jurídica entre as partes é de igualdade, uma vez que ambas defendem seus próprios interesses, o mesmo não ocorre no direito público, tendo em vista que este age de acordo com os interesses da sociedade em geral (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Assim, pode-se afirmar que o direito administrativo tutela o interesse público, estabelecendo regras, princípios e deveres, disciplinando as relações entre seus administrados, seus agentes e o seu modo de funcionamento, impedindo o desvio do seu objetivo precípuo, qual seja, a finalidade pública.

Meirelles (2014, p. 40) reforça ainda mais este conceito quando determina que o direito administrativo se resume no “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.”

Há que se entender como fins desejados pelo Estado todos aqueles que visam a concretização dos interesses coletivos, não podendo as escolhas de determinadas medidas ficarem a mercê de vontades individuais; sendo assim, o regime de direito público disciplina as atividades necessárias a fim de promover a

satisfação dos interesses coletivos, com respeito à dignidade e à integridade da pessoa humana de todos os integrantes da sociedade (JUSTEN FILHO, 2013).

À vista disso, o regime jurídico administrativo é o que abarca as características que definem o direito administrativo, revestindo a administração pública de privilégios e regramentos que a colocam em posição privilegiada em relação ao particular (DI PIETRO, 2014).

Assim, em razão da posição que ocupa, a administração pública desfruta de privilégios e deveres que são inexistentes no plano privado, podendo ser considerado um regime jurídico rígido, pois todo administrador público deve seguir, obrigatoriamente, a uma gama de princípios e regramentos predefinidos.

Tanto é assim que, mesmo que a administração pública se submeta a regime jurídico de direito privado, conforme Di Pietro (2014, p. 61), “[...] a Administração conserva algumas de suas prerrogativas, que derogam parcialmente do direito comum, na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei.”

Isto é, a submissão da administração pública ao regime jurídico privado é relativa, tendo em vista que algumas das suas prerrogativas, tal como a impenhorabilidade de seus bens, bem como alguns dos seus deveres, tal como a motivação de seus atos, são intrínsecos a qualquer atuação da administração pública, mesmo quando se submete a regime jurídico privado (DI PIETRO, 2014).

Portanto, não é facultado à administração pública se despir de determinadas prerrogativas que goza, tampouco se isentar do dever de proceder ou agir quando se deve fazê-lo. Tal conduta se justifica, de acordo com o ensinamento de Justen Filho (2013), pela ideia de que a função administrativa é exercida por meio de um conjunto de “poderes jurídicos”, os quais conferem legitimidade às condutas e atos daqueles que atuam em nome da administração pública, restando a terceiros a obrigação de respeitar e de se submeter ao que lhes for determinado.

Estes “poderes jurídicos” a que se refere o autor, constituem o regime jurídico administrativo. Di Pietro (2014) os chama de princípios, e afirma que, a partir deles, emanam as prerrogativas e restrições que norteiam o funcionamento da administração pública.

Estes princípios colocam a administração pública em posição de superioridade perante o particular, eles são determinantes na forma de conduzir da

administração pública, pois são eles que atribuem as vantagens e regramentos que caracterizam o direito público pela desigualdade nas relações jurídicas.

Enquanto no plano particular as partes podem pactuar as cláusulas de um contrato, por exemplo, em que é aceito, segundo Justen Filho (2013), que cada parte busque pelos seus interesses de forma “egoísta”, no direito público, mais precisamente, na forma de agir da administração pública, o uso dos princípios são obrigatórios, pois cabe à administração pública, por meio de seus agentes, a tutela do interesse coletivo e não de um interesse individual.

Assim, a partir da ideia de que a “máquina pública” é de todos, não pode ficar à mercê de vontades individuais, o que justifica a existência dos princípios, os quais servem como reguladores do funcionamento desta máquina; são regras de caráter permanente e obrigatório, conforme ensina Meirelles (2014), sendo que a atuação de forma contrária a tais regramentos significa a deturpação do interesse público, configurando em ato de improbidade administrativa, de acordo com o disposto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, acarretando em severas sanções ao agente público que procedeu de forma incompatível com estas regras.

Justen Filho (2013, p. 136) aduz que os princípios “[...] possuem influência mais significativa no direito administrativo do que no direito privado.”. Assim, tendo em vista a relevância dos princípios para o regime jurídico administrativo, mostra-se importante para este estudo a análise de alguns dos princípios que regem a funcionalidade da administração pública, tais como o princípio da supremacia do interesse público, o da indisponibilidade do interesse público, o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade, o da eficiência, o da motivação e o da finalidade, os quais serão examinados a seguir.

Os princípios estão espalhados pela Constituição Federal, de forma implícita e de forma expressa, possuindo todos a mesma relevância (CARVALHO FILHO, 2015). Os princípios expressos estão previstos no art. 37 da CF/1988, o qual determina que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Ocorre que, a despeito de não haver hierarquia entre os princípios que orientam a administração pública, alguns doutrinadores elegem os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público como fundamentos do regime jurídico de direito administrativo.

Segundo Mello (2011, p. 57), “Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração.”

Desse modo, Alexandrino e Paulo (2017) explicam que os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público norteiam a funcionalidade da administração pública, estabelecendo um conjunto de prerrogativas e limitações à sua atuação.

O princípio da supremacia do interesse público prevê que, quando houver conflitos, os interesses coletivos devem se sobrepôr aos interesses dos particulares. Conforme ensina Meirelles (2014), toda atividade administrativa deve se pautar pela primazia do interesse público sobre o privado, tendo em vista que a tutela pelo interesse público é intrínseca à atuação da administração pública.

Em contraponto, o princípio da indisponibilidade do interesse público é o limitador da atuação da administração pública, estabelecendo restrições na conduta dos seus agentes públicos. De acordo com Alexandrino e Paulo (2017, p. 229), “Tais restrições decorrem, exatamente, do fato de não ser a administração pública “dona” da coisa pública, e sim mera gestora de bens e interesses alheios [...]”.

Segundo Mello (2011), decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público os demais princípios norteadores da funcionalidade pública, tendo em vista que a administração pública não pode dispor do interesse público, pelo contrário, deve agir de acordo com as finalidades predeterminadas legalmente.

O princípio da legalidade obriga o agente administrativo a fazer tudo o que está na lei, devendo atuar segundo esta, não podendo praticar nenhum ato contrário ou além do ordenamento jurídico. Segundo Lenza (2013, p. 1370), “o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe [...]. Por sua vez, a Administração só poderá fazer o que a lei permitir”.

Sendo assim, a administração pública, através de seus agentes, resta, de certa forma, engessada pela norma jurídica, sendo que as ações em desconformidade com o ordenamento jurídico acarretam em severas sanções ao administrador público (MEIRELLES, 2014).

Logo, a atuação da administração pública é predeterminada por lei, a qual vai impor ou autorizar os procedimentos condizentes com o interesse público. Destarte, “quando não houver previsão legal, não há possibilidade de atuação

administrativa” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 233), sendo que a realização de atos sem lei prévia os torna inválidos, podendo ser anulados pela própria administração.

O princípio da impessoalidade preceitua que a administração pública deve ser impessoal, ou seja, é vedado ao agente público dispensar tratamento diferenciado com vistas ao favoritismo ou à perseguição de qualquer indivíduo. Lenza (2013) invoca o caput do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e aduz que, da mesma forma que todos são iguais perante a lei, também o serão perante a administração pública.

Quanto ao princípio da moralidade, Carvalho Filho (2015) afirma que a conduta de todo administrador público deve estar norteada pelos preceitos éticos, com capacidade de distinguir o que é honesto do que é desonesto. Ainda, os atos imorais que consistam em atos de improbidade, estão previstos na Lei nº 8.429/1992, a qual estabelece as sanções aplicáveis de acordo com a infração; como exemplo, o art. 11 prevê as hipóteses de atos de improbidade contra os princípios da administração pública, determinando que “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]”, por conseguinte, o art. 12 estabelece que além das sanções penais, civis e administrativas, ao responsável pela conduta imoral poderão ser infligidas:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

À vista disso, a referência expressa do princípio da moralidade, juntamente com a norma que regula os atos de improbidade (Lei nº 8.429/1992), repreendem qualquer tipo de conduta imoral por parte dos maus administradores públicos.

O princípio da publicidade exige da administração pública a divulgação de seus atos, com a finalidade de manter a transparência em sua conduta. Desse modo, a divulgação oficial dos atos praticados pela administração pública assegura ao povo um amplo controle sob a sua conduta (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). O

inciso XXXIII do artigo 5º da CF/1988 não deixa dúvidas quanto à exigência de atuação transparente pela administração pública, e assim dispõe:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Portanto, pelo princípio da publicidade é dado ao público o conhecimento dos atos praticados pela administração pública e ao mesmo tempo viabiliza o controle destes atos pelos administrados.

Há também o princípio da eficiência, o qual incide diretamente sobre a forma de prestação do serviço público. Para Di Pietro (2014, p. 84), esse princípio tem relação com o “modo de atuação do agente público” e o “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública”, ambos aspectos com o objetivo de atingir os melhores resultados, com presteza, rendimento, a fim de que a atividade pública seja prestada adequadamente.

No tocante ao princípio da motivação, Mello (2011, p. 79) aduz que é pautado pelo princípio da legalidade, ou seja, “impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada”. Di Pietro (2014) ressalta, ainda, que todos os atos emitidos pela administração pública devem ser motivados, permitindo, assim, o controle da legalidade desses atos.

O último princípio a ser analisado norteia a funcionalidade pública como limitador da atuação dos administradores públicos. O princípio da finalidade prevê a prática do ato administrativo em consecução com o seu fim legal, isto é:

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder [...]. (MEIRELLES, 2014, p. 95).

A busca pelo interesse coletivo é o que legitima toda atuação pública, desse modo, todo agente público deve atuar em perseguição ao cumprimento da finalidade pública, pois quando o administrador público se desvirtua, sobrepondo interesses subjetivos aos coletivos, agindo além de sua competência ou de forma contrária ao

interesse público, incorre em desvio de finalidade e em abuso de poder, o que torna o ato inválido.

Além dos princípios ora examinados, existem em nosso ordenamento jurídico tantos outros de igual importância, que não serão abordados nesse trabalho, pois a finalidade aqui é, por ora, demonstrar que a administração pública está totalmente submetida a um regime jurídico rígido. Assim, não é demais salientar que sem estes princípios norteadores o interesse público restaria ao arbítrio do agente público, o qual teria liberdade de escolher ou proceder como bem entendesse.

Cabe esclarecer, ainda, que, mais que restringir a atuação administrativa, os princípios preveem todo o regramento sobre a forma de agir da administração pública. Meirelles (2011, p. 90) assevera que “por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa [...]”.

Como esboçado no início do presente capítulo, o objetivo da administração pública é o bem comum da coletividade administrada, portanto, nasce a partir daí o dever de o administrador público se pautar unicamente segundo as diretrizes do direito administrativo, bem como da moral administrativa. Pois, ao contrário da administração privada, em que o administrador é instruído por um particular (proprietário), na administração pública, conforme já visto, as ordens e instruções emanam das leis, regulamentos e atos normativos (MEIRELLES, 2011).

Denota-se, então, a grande diferença entre o ramo de direito público e o do direito privado; enquanto que, o primeiro, resta sistematizado por uma gama de privilégios e restrições e, o outro, pelo contrário, desfruta da livre iniciativa e autonomia em suas relações jurídicas.

O rigor característico do regime jurídico administrativo se deve justamente pelo interesse público envolvido, essa é a finalidade a que se pauta toda funcionalidade pública, portanto, conforme será examinado no próximo subcapítulo, tamanha é a importância do bem jurídico tutelado. Dessa forma, além dos princípios ora analisados, a Constituição Federal estabeleceu exigências no que tange à ocupação de cargos e empregos públicos, na forma da administração pública contratar com terceiros, e ainda determinou um rígido controle dos atos dos administradores públicos, evitando que o agente se desvirtue do interesse público, fazendo com que a administração pública atinja sua finalidade de forma íntegra.

2.2 EXPRESSÕES DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: CONCURSO PÚBLICO, LICITAÇÃO E CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição Federal de 1988 conduz e orienta a administração pública, através de mandamentos e regramentos que direcionam toda a funcionalidade pública e disposições a que devem se pautar todos os administradores públicos. Conforme Justen Filho (2013, p. 102), a Constituição delineou a estrutura do direito administrativo, devendo se “constituir o núcleo concreto e real da atividade administrativa”.

Desse modo, além dos princípios basilares que devem ser obedecidos pela administração pública direta e indireta, o texto constitucional disciplina, entre outras, a forma de ingresso a cargos ou empregos públicos, sobre o dever de licitar e sobre as formas de controle a que está submetida a administração pública, sendo estas algumas das expressões do regime jurídico administrativo, o que passa a ser objeto de análise neste subcapítulo.

Antes de tecer considerações a respeito do concurso público, cabe distinguir e definir os seguintes termos: servidor, empregado e agente público. O primeiro é selecionado através de concurso público para ocupar cargo público, gerando um vínculo estatutário com o Estado, regido no âmbito federal pela Lei nº 8.112/199. O segundo ingressa por meio de concurso público para ocupar emprego público, gerando um vínculo contratual com o Estado, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Agente público, por sua vez, se refere a todas as pessoas que possuem vínculo profissional com o Estado, podendo estes ser tanto servidores quanto empregados públicos, agentes políticos, ocupantes de cargos em comissão, contratados temporários e agentes militares, por exemplo (MAZZA, 2014).

Para ingressar em cargo ou emprego público, a Constituição Federal prevê no inciso II do art. 37 que a investidura se dará por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos.

Meirelles (2011, p. 505) considera o concurso público como um meio técnico na busca de “moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego [...]”.

Assim, a exigência de concurso público é uma forma de evitar contratações fundadas em favoritismos ou com base em interesses subjetivos, selecionando os melhores candidatos, ou seja, os mais capacitados para a vaga disponível.

Alexandrino e Paulo (2017) acrescentam que o concurso público é aplicável para provimento de cargos efetivos ou empregos públicos, pois não há exigência para os cargos em comissão, os quais são nomeados e exonerados pela autoridade competente mediante critérios subjetivos, nem para contratações por tempo determinado, de acordo com o disposto no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

O concurso público é um procedimento que prevê várias etapas, deve primeiramente preceder de ato administrativo que predetermine os requisitos para a participação dos candidatos e os critérios de eliminação, qual seja, o edital, que irá regular todo o procedimento (JUSTEN FILHO, 2013).

Quando o concurso for concluído, a autoridade competente certificará sua validade e homologará o procedimento, a partir deste ato começa a correr o prazo de dois anos para a nomeação ou contratação dos aprovados. Sendo que, após empossado, o servidor público passará por estágio probatório pelo período de três anos, quando será avaliada sua aptidão para o trabalho, para então adquirir a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

Caso algum agente público tenha sido contratado ou nomeado sem a realização de concurso público, quando este era crucial, ocorrerá a nulidade do ato, bem como a autoridade responsável será punida e o agente nomeado será desligado do serviço público, sem receber nenhuma verba trabalhista decorrente, com exceção dos salários e FGTS (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Tanto os empregados públicos quanto os servidores públicos devem observar aos mandamentos e vedações constitucionais. Além disso, enquanto os empregados públicos possuem seu vínculo empregatício normatizado pela CLT, os servidores públicos, na esfera federal, têm sua disciplina prevista na Lei nº 8.112/1990, a qual estabelece o regime disciplinar a que os servidores públicos se submetem, ou seja, os deveres determinados no art. 116; as proibições elencadas no art. 118; as responsabilidades dispostas nos arts. 121 ao 126-A; sendo que, identificada alguma irregularidade, o agente responderá a processo administrativo disciplinar, regulado nos arts. 148 ao 182, a fim de ser aplicada a penalidade

condizente com a conduta irregular, podendo ser de advertência, demissão e até a cassação de aposentadoria, de acordo com art. 127 da Lei nº 8.112/1990.

Ademais, há disposições constitucionais expressas no art. 37 da CF/1988 condizentes à remuneração dos agentes públicos, tais como a fixação ou alteração da remuneração somente serem possíveis por lei específica, a vedação de reajustes automáticos, bem como o estabelecimento de limites ao valor da remuneração.

Outra significativa disposição constitucional é a vedação da acumulação remunerada dos cargos públicos disposta no inciso XVI do art. 37 da CF/1988. Essa proibição comporta exceções, podendo acumular dois cargos de professor, cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, desde que haja compatibilidade de horários; entretanto, mesmo assim, deve-se observar o inciso XI do art. 37 da CF/1988 que trata sobre acumulação de remuneração e o limite do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assim, em virtude da tutela pelo interesse público, a Constituição exige um rígido controle de acesso ao preenchimento dos cargos e empregos públicos, o qual é baseado no princípio da isonomia, pois o procedimento possibilita a oportunidade de inscrição para todos que queiram e preencham os requisitos, em que será selecionado o candidato que irá futuramente figurar como servidor ou empregado público, observando a moralidade, impessoalidade e eficiência, entre outros.

Outra exigência constitucional é a obrigatoriedade e o dever da administração pública de licitar. O interesse público pauta todo o funcionamento da administração pública e, para alcançar o fim público, por vezes, a administração pública necessita de bens ou serviços prestados por terceiros, os quais são objeto de contrato administrativo.

Ocorre que, se o critério para a escolha de quem seria contratado ficasse a mercê do gestor da administração pública, o resultado seria a existência de contratos fundados em interesses e escolhas pessoais, gerando prejuízo à administração pública. Então, a licitação é exigência constitucional toda vez que o poder público necessitar firmar contratos de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, XXI da CF/1988), ou ainda, para que o poder público possa prestar os serviços públicos por meio de concessão ou permissão, da mesma forma deverá atender ao dever de licitar previsto no art. 175 da CF/1988.

O art. 1º da Lei nº 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitação e, consoante a exigência constitucional, acrescenta que há também a obrigatoriedade de licitar quando a administração pública firmar contrato de serviços de publicidade e locações.

O procedimento licitatório permite que qualquer interessado ofereça sua proposta, bem como que seja escolhida a proposta mais vantajosa para a administração pública, com objetivo final de celebrar contrato administrativo com o vencedor do certame ou obter o melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO, 2015).

O § único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993 prevê que “além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” estão obrigadas a licitar.

Di Pietro (2014) ressalta que os consórcios públicos e as entidades privadas (paraestatais) que compõem o terceiro setor (o qual será objeto de análise no subcapítulo 2.4) se sujeitam à lei de licitações quando envolver recursos oriundos da União.

A regra geral é pela obrigatoriedade da realização de licitação, entretanto, a Lei nº 8.666/1993 prevê exceções: a licitação dispensável prevista no art. 24 tem sua realização condicionada a uma faculdade do administrador; a licitação dispensada prevista no art. 17, incisos I e III, elenca as situações em não ocorrerá a realização do procedimento licitatório e a inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, nos casos em que a mesma revela inviabilidade de competição (CARVALHO FILHO, 2015).

O procedimento licitatório é norteado por princípios e regramentos. Possui duas fases e vários atos e procedimentos decorrentes dessas fases. É um procedimento rigoroso e complexo, posto que em caso de verificada alguma ilegalidade, todo o procedimento será anulado e, conseqüentemente, induzirá à nulidade de eventual contrato firmado com o então vencedor do certame.

A Constituição Federal, lei máxima do estado democrático de direito, já define os princípios que toda administração pública deve obedecer e, por corolário, as leis que disciplinam normas gerais assim também o fazem, ou seja, preveem

regramentos, prerrogativas e sanções a que todos os agentes públicos devem se submeter.

O regime jurídico administrativo é complexo e rígido, tendo em vista que se pauta na finalidade pública, devendo os seus agentes andar nos trilhos da legalidade, desse modo, para que não ocorram atos de improbidade administrativa, há o controle administrativo que, segundo Carvalho Filho (2015, p. 975), é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.”. Justen Filho (2013) acrescenta que além de fiscalizar e verificar, os mecanismos se prestam a averiguar a regularidade dos atos, bem como reprimir eventuais desvios ocorridos.

Há que registrar, consoante expõe Carvalho Filho (2015), que o controle abrange toda a atividade administrativa, alcançando todas as esferas de poder. Os mecanismos de controle se prestam a assegurar a integridade na conduta dos administradores, garantindo que o objetivo de tutelar o interesse público reste imaculado.

O controle sobre os atos administrativos é feito de várias formas: controle interno, aquele exercido dentro de um mesmo poder (administrativo, legislativo ou judiciário); controle externo, exercido por um poder sobre os atos praticados por outro; controle popular, previsto no art. 31, §3º da CF/1988, o qual determina que as contas dos Municípios fiquem disponíveis anualmente, por sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte; controle prévio, o qual antecede a conclusão do ato administrativo; controle concomitante, o qual acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação; controle subsequente, analisa o ato concluído, a fim de corrigir eventuais erros, declarar nulidade do ato ou dar eficácia; controle de legalidade, onde se verifica a conformidade do ato com a lei; controle de mérito, pelo qual se verifica se houve eficiência no resultado na emissão de atos discricionários; controle hierárquico, exercido pelos superiores em relação aos subordinados (supervisão, coordenação, orientação, etc.) e o controle finalístico, o qual é exercido pela administração direta sobre as pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, é a verificação do atingimento da finalidade para o qual foi instituído (MEIRELLES, 2014).

O controle é exercido por meio administrativo, legislativo e judicial. Segundo Di Pietro (2014), o controle administrativo é o exercido pela administração pública

sobre ela mesma, sob os aspectos de legalidade e de mérito, através do poder da autotutela, pelo qual os atos podem ser anulados ou revogados pela própria administração.

O poder legislativo exerce controle sobre os atos do poder executivo, sendo que, dentro do controle legislativo, no art. 71 da CF/1988, há previsão de controle externo a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, que visa verificar se a atuação administrativa está em conformidade com a probidade, bem como se os recursos públicos estão sendo utilizados de forma regular.

Quanto à abrangência, o § único do art. 70 da CF/1988 determina que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Por fim, o controle judicial verifica a legalidade ou legitimidade dos atos administrativos, com vistas a impor a observância da lei. Portanto, os atos eivados de vício de ilegalidade podem ser reprimidos por meio de mandado de segurança, previsto no art. 5º, LXIX da CF/1988, usado quando direito líquido e certo for violado por ato ilegal; ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII da carta magna e regulada pela Lei nº 4.717/1965, destinada a anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; ação civil pública, prevista no art. 129, III da CF/1988, para tutelar interesses coletivos e difusos (MEIRELLES, 2014).

Os atos administrativos que incorrem em improbidade são ilegais e passíveis de severas penalidades. A Lei nº 8.429/1992 elenca quatro modalidades de atos de improbidade administrativa: os que importem enriquecimento ilícito; os que causem prejuízo ao erário; os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentem contra os princípios da administração pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Tais atos sofrerão as sanções estabelecidas no art. 37, §4º da CF/1988, que prevê a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, além de ação penal cabível, conforme o caso.

As determinações constitucionais ora analisadas, bem como os princípios abordados no subcapítulo 2.1, são inerentes ao regime jurídico administrativo e

servem de orientação a todos os agentes públicos que compõem a administração pública direta e indireta de todos os poderes e entes da federação. Em razão disso, no subcapítulo a seguir serão analisadas as entidades administrativas destinatárias de todo o regramento constitucional e legislativo estudado.

2.3 ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Antes de adentrar ao assunto da presente subdivisão, cumpre destacar dois pontos que serão analisados posteriormente, mas que devem ser abordados para melhor entendimento do propósito deste item.

Primeiro, cabe mencionar que, conforme a doutrina majoritária os serviços sociais autônomos tradicionais não se submetem ao regime jurídico administrativo (JUSTEN FILHO, 2013). Segundo que, diferentemente dos entes tradicionais, acredita-se que os serviços sociais autônomos atípicos possuem características semelhantes aos entes que compõem a administração pública indireta, logo, supõe-se que deveriam se sujeitar ao regime jurídico a que estão submetidas as entidades administrativas (CARVALHO FILHO, 2015).

Portanto, se faz necessária uma análise, ainda que sucinta, sobre quais são as entidades que compõem a administração pública e suas características, possibilitando, assim, a identificação das semelhanças entre essas entidades e o serviço social autônomo, para, então, ao final, apurar a (in)constitucionalidade dos serviços sociais autônomos atípicos.

Inicialmente, cabe esclarecer que a função administrativa é predominantemente desempenhada pelo poder executivo (DI PIETRO, 2014), sendo sua função típica. Entretanto, pode ser desempenhada de forma atípica pelos poderes legislativo e judiciário, sendo que nosso ordenamento jurídico considera como parte integrante da administração pública, exclusivamente, os órgãos que compõem a administração direta (desprovidos de personalidade jurídica) e as entidades que integram a administração indireta (pessoas jurídicas), quais sejam, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Adota-se, então, o critério formal de administração pública, pelo qual “somente é administração pública, juridicamente, aquilo que nosso direito assim

considera, não importa a atividade que exerça” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 22).

As competências administrativas são atribuídas às pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo que o desempenho das funções administrativas pode ser executado direta ou indiretamente por estes entes.

O exercício da função administrativa direta é exercida por meio de agentes e órgãos; Paulo e Alexandrino (2017, p.133) definem órgãos como “unidades integrantes da estrutura de uma pessoa jurídica nas quais são agrupadas competências a serem exercidas por meio de agentes públicos”, ou seja, são resultado da desconcentração administrativa, em que as competências da pessoa jurídica são divididas e distribuídas internamente para um melhor funcionamento, é a atividade prestada de forma centralizada.

Já a administração indireta é exercida de forma descentralizada, ou seja, quando o Estado não executa as funções administrativas diretamente, cria outras entidades, através de lei, às quais é transferida a titularidade ou somente a execução das atividades administrativas (CARVALHO FILHO, 2015).

Conforme Alexandrino e Paulo (2017), as entidades que constituem a administração indireta – as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, são dotadas de personalidade jurídica, possuem autonomia administrativa, isto é, têm capacidade para definir sua organização, seu funcionamento, sua gestão de pessoas, sua organização financeira, através de regimentos internos.

Contudo, estas entidades devem obedecer aos limites previstos na lei que autorizou ou originou sua criação, além disso, devem estar vinculadas diretamente ao poder político que as instituiu, o qual exerce controle administrativo para averiguação do cumprimento da finalidade para a qual foi instituída (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

É conveniente, para este estudo, conforme já mencionado anteriormente, levantar as principais características dessas entidades, as quais serão abordadas nos parágrafos que seguem.

Di Pietro (2014, p. 501) define autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.

Segundo Carvalho Filho (2015), as autarquias são criadas por lei para desempenhar funções que são próprias e típicas do Estado, desde que desprovidas de caráter econômico. Para o autor, são atribuídas às autarquias a prestação de serviços públicos de natureza social como, por exemplo, serviços médicos e de assistência social. Como exemplos de autarquias, se pode citar, entre outros, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Por serem pessoas jurídicas de direito público, somado ao fato de desempenharem atividades típicas da administração pública, as autarquias possuem as mesmas prerrogativas e restrições da administração direta (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Além disso, as autarquias são criadas ou extintas mediante lei específica, por iniciativa do chefe do poder executivo, ao qual compete, inclusive, a nomeação dos dirigentes, de acordo com o art. 84, XXV, da CF/1988.

O patrimônio dessas entidades é próprio, formado pela transferência de bens móveis e imóveis do ente federado que as criou. Por fim, o orçamento das autarquias é idêntico ao da administração direta, suas receitas e despesas integram o orçamento fiscal da União (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Há, também, espécies de autarquias especiais, às quais são conferidos privilégios e uma ampliação da autonomia administrativa em relação às autarquias comuns; se encaixam nessa espécie as agências reguladoras, como, por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) (MEIRELLES, 2014).

As autarquias especiais têm suas peculiaridades previstas na lei instituidora, a qual prevê um relaxamento no que tange à subordinação em relação à administração direta. Justen Filho (2013) afirma que não há uniformidade na configuração do regime jurídico ou das características das agências reguladoras, podendo haver variação no grau de autonomia, pois não há uma lei geral que defina estes entes.

Como o próprio nome já diz, as agências reguladoras se prestam a regular ou intervir nas relações jurídicas de determinado setor econômico ou serviço público e, apesar da autonomia perante o poder executivo, bem como do poder normativo concernente às suas funções, se submetem aos controles legislativo e judicial, ou seja, ao regime jurídico que se aplica a todas as entidades que integram a administração pública (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

No tocante às fundações públicas, embora com essa denominação, a Lei nº 7.596/1987, responsável pela inclusão desta como entidade administrativa da administração indireta, define-as como pessoas jurídicas de direito privado.

Contudo, a natureza jurídica destes entes ainda é controversa, sendo que algumas definições vão no sentido de que toda fundação pública instituída pelo poder público deve ser dotada de personalidade jurídica de direito privado, outras de que podem ser instituídas com personalidade jurídica de direito público, porém, neste caso, são consideradas como autarquias; essa última definição corrobora o entendimento do STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A JUSTIÇA FEDERAL E A JUSTIÇA COMUM. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. 1. A Fundação Nacional de Saúde, que é mantida por recursos orçamentários oficiais da União e por ela instituída, é entidade de direito público. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Federal. Artigo 109, I da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figura como parte fundação pública, tendo em vista sua situação jurídica conceitual assemelhar-se, em sua origem, às autarquias. 3. Ainda que o artigo 109, I da Constituição Federal, não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é o de que a finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, estão sujeitas, fazem delas espécie do gênero autarquia. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a competência da Justiça Federal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário 215.741/SE. Relator: Ministro Maurício Correa, 30 de março de 1999).

A grande determinante será a forma de criação desses entes, se criadas diretamente por lei, sua natureza jurídica será de direito público, com característica de autarquia. Por outro lado, a fundação de direito privado não é instituída por lei, necessitando apenas de autorização legislativa para a sua criação, pois somente adquire personalidade jurídica a partir da inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (CARVALHO FILHO, 2015). Ademais, a origem dos recursos se revela como fator de diferença entre um e outro, isto é, quando o instituidor é o Estado, a dotação patrimonial é pública, bem como as verbas que as mantêm.

Destarte, superando a controvérsia no tocante à natureza jurídica, as características básicas das fundações são a inexistência de fins lucrativos, desempenho de atividade de interesse coletivo, tais como educação, saúde, cultura e pesquisa (MEIRELLES, 2014).

O ponto central a ser analisado, para o presente trabalho, é de que, de acordo com Di Pietro (2015), mesmo sendo instituída com personalidade jurídica de direito privado, as fundações públicas se submetem ao direito público, principalmente no tocante à fiscalização financeira e ao controle interno exercido pelo poder executivo.

Carvalho Filho (2015, p. 549), com base no texto do art. 5º, § 3º, do Decreto-Lei nº 200/1967, que diz “não lhes são aplicáveis as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações”, conclui que:

[...] o regime jurídico aplicável sobre as fundações públicas de direito privado tem caráter híbrido, isto é, em parte (quanto à constituição e ao registro) recebem o influxo de normas de direito privado e noutra parte incidirão normas de direito público, normas que, diga-se de passagem, visarão a adequar as entidades à sua situação especial de pessoa da Administração Indireta.

Dessa maneira, as fundações públicas estão submetidas ao regime jurídico administrativo, devendo atender às restrições, deveres e aos princípios que norteiam a funcionalidade pública.

Existe a previsão de o poder público conferir às autarquias e às fundações públicas a qualidade de agências executivas. Para tanto, esses entes devem celebrar o contrato de gestão previsto no §8º do art. 37 da CF/1988, bem como atender aos demais requisitos da Lei nº 9.649/1988. O contrato firmado entre o poder público e as entidades administrativas tem como finalidade a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira destas, em contrapartida, para obter essa ampliação de autonomia, são fixadas metas de desempenho e prazos para o seu cumprimento (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Como exemplo de agência executiva pode-se citar o Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

Ressalta-se que o ajuste de contratos de gestão não se limita somente às autarquias e fundações, ou seja, a lei que institui as agências reguladoras, por exemplo, pode impor a celebração de contrato de gestão com o poder público e, da mesma forma, os órgãos das administração direta e as demais entidades administrativas da administração indireta também podem firmar contrato de gestão com o poder público (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Diferentemente das entidades ora referidas, as empresas públicas e sociedades de economia mista são entes predestinados ao exercício de atividade econômica, ambas são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas pelo poder público, desde que autorizadas por lei específica, sendo que a primeira tem seu capital social inteiramente público e, a segunda, sob a forma de sociedade anônima, com parte do capital público e a outra parte privado (ALEXANDRINO; PAULO 2017, p. 85).

Essas duas entidades se aproximam muito do setor privado, por corolário se submetem tanto a normas de direito privado quanto de direito público. Para Carvalho Filho (2015, p. 522), “Quando se trata do aspecto relativo ao exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado, o que se ajusta bem à condição dessas entidades como instrumentos do Estado-empresário”, entretanto, “incidem as normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 523).

Segundo Mazza (2014), além de exploradoras de atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista também podem prestar serviços públicos. São exemplos de empresas públicas a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); o Banco do Brasil (BB) e a Petrobrás são exemplos de sociedade de economia mista. Convém destacar o assente entendimento do STF sobre a submissão da ECT ao regime de direito público (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário 407.099-5/RS. Relator: Ministro Carlos Velloso, 22 de junho de 2004).

Há ainda, como integrante da administração indireta, o consórcio público, introduzido pela Lei nº 11.107/2005, o qual tem como objetivo “consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum [...]” (DI PIETRO, 2014, p. 548), ou seja, um ente isolado não teria recursos financeiros, técnicos ou administrativos para executar isoladamente determinado serviço, o que se torna possível através da reunião de recursos.

Os consórcios públicos podem ser constituídos com personalidade jurídica de direito público ou privado. Embora a lei estabeleça que se tiver personalidade jurídica de direito público deva atender à legislação civil, Di Pietro (2014, p. 549) assevera que mesmo assim fazem parte da administração pública, pois “Não há

como uma pessoa jurídica política [...] instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-las de fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada”; como exemplo, pode-se citar o Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP), criado para o desenvolvimento das cidades da região do Alto Paraopeba, em Minas Gerais (MG).

Portanto, estas são as entidades administrativas que integram formalmente a administração indireta, umas com maior ou menor autonomia, outras com regime híbrido (direito privado e público), contudo todas estão sujeitas aos regramentos, prerrogativas, restrições e sanções impostas pelo regime jurídico administrativo.

Para o desempenho das atribuições, o Estado transfere às entidades administrativas a titularidade e a execução do serviço público outorgado pela lei, é a chamada descentralização por serviços, a qual corresponde aos entes ora analisados.

Também, há a delegação por colaboração, em que o Estado pode delegar o serviço público, transferindo unicamente a execução do mesmo, estando a titularidade resguardada com o poder público, o que permite ao Estado dispor do serviço de acordo com o interesse público. Há três tipos de delegação por colaboração, em que o Estado concede ou permite a prestação de serviços públicos, nestes casos, regidos pela Lei nº 8.987/1995, sempre precedidos de licitação, conforme determina o art. 175 da CF/1988. São exemplos de serviços concedidos o transporte aéreo de passageiros e a concessão de rodovias; e como exemplo de permissão, a prestação de serviços de transporte coletivo. Além disso, o Estado pode autorizar a execução dos serviços públicos. A autorização está prevista no art. 21, XI e XII da CF/1988, e embora não se encontre de forma expressa no art. 175 da CF/1988, Meirelles (2014) assevera que há obrigatoriedade em licitar, exceto nos casos de licitação dispensável ou que não haja possibilidade de competição. O art. 223 da CF/1988 prevê expressamente a hipótese de autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Fora do âmbito da administração pública, uma outra forma de desempenho de atividades de interesse público é executada por meio das entidades paraestatais. Dentro desta espécie de entidade estão compreendidos os serviços sociais autônomos. Estes entes prestam atividades de interesse público em colaboração com o poder público, mas diferentemente da forma de descentralização por

colaboração mencionada acima. As entidades paraestatais serão melhor analisadas no subcapítulo a seguir.

2.4 ENTIDADES PARAESTATAIS DO TERCEIRO SETOR

Conforme já estudado nos itens anteriores, o poder público presta serviços públicos diretamente, de forma centralizada, através dos órgãos, ministérios, secretarias etc. No entanto, o Estado pode e desempenha suas atribuições descentralizadamente, através da administração pública indireta, integrada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos. Além disso, foi visto que há outros meios de o Estado prestar serviços públicos, através da concessão e permissão, as quais devem ser sempre precedidas de licitação, exceto nos casos em que a licitação for dispensada ou dispensável, entre outros meios de outorga ou delegação de serviços públicos, como a autorização.

É necessário enfatizar nesse ponto que tanto a administração pública indireta quanto os delegatários de serviços públicos se vinculam à administração pública direta, ou seja, todos estão submetidos ao regime jurídico administrativo, devendo obedecer a todo complexo de regramentos e deveres impostos constitucionalmente, estando sujeitos às exigências, aos controles mais rígidos de seus atos, sendo que estão previstas sanções diferentes daquelas do plano privado.

Diferentemente das formas ora estudadas, o Estado pode, ainda, executar os serviços públicos pelo regime de parceria com pessoas jurídicas de direito privado, são as chamadas entidades do terceiro setor (CARVALHO FILHO, 2015), o que se passa a analisar.

As atividades governamentais compõem o primeiro setor, as atividades empresariais e econômicas, por sua vez, fazem parte do segundo setor. Desse modo, o terceiro setor é composto pelas atividades que não são prestadas nem pelo primeiro, nem pelo segundo, mas sim por entidades particulares que prestam atividade de interesse público, sem finalidade lucrativa (MAZZA, 2014).

Segundo Alexandrino e Paulo (2017, p. 150), o terceiro setor coexiste com o primeiro e o segundo setores, podendo ser definido como “aquele composto por entidades privadas da sociedade civil, que prestam atividade de interesse social, por iniciativa privada, sem fins lucrativos.”.

O surgimento do terceiro setor se deve à mudança de uma administração pública burocrática para um modelo de administração pública gerencial, influenciada pelo neoliberalismo, o qual se funde nas ideias de intervenção mínima do Estado no mercado (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

O terceiro setor é formado pelas entidades paraestatais, chamadas, assim, pois atuam paralelamente ao Estado, pois não integram a administração pública, mas atuam em cooperação com o poder público prestando serviços de interesse público não privativos do Estado (MEIRELLES, 2014).

Se enquadram como entidades paraestatais os serviços sociais autônomos, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as instituições comunitárias de educação superior e as entidades de apoio (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Di Pietro (2019) traça alguns pontos em comum entre tais entidades, a saber: não são instituídas pelo Estado, mas sim pela iniciativa privada; prestam serviços não exclusivos do Estado, atuando em colaboração com o poder público; a atuação estatal é de incentivo; alguns possuem vínculo com o poder público por força de contrato de gestão, termo de parceria ou convênio, conforme o caso, sendo que se receberem recursos públicos devem prestar contas à administração pública e ao Tribunal de Contas; o regime jurídico destes entes é de direito privado.

Em suma, os entes paraestatais são instituídos por particulares, não integram a administração pública formal, mas atuam em colaboração com o Estado, recebendo incentivo deste, prestando serviços de interesse público sem fins lucrativos.

Nesse ínterim, importa saber que os serviços sociais autônomos são entes paraestatais, integrantes do terceiro setor, contudo, possuem características que destoam dos demais entes classificados nesta categoria, por possuírem particularidades próprias. Estes entes são o objeto do presente trabalho de pesquisa e serão analisados em capítulo próprio, por isso não serão estudados no presente subcapítulo. Aqui é relevante discorrer sobre as características gerais dos demais entes de cooperação com o Estado, quais sejam, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as instituições comunitárias de educação superior e as entidades de apoio.

A Lei nº 9.637/1998 disciplina as organizações sociais, da qual se extrai em seu art. 1º que a organização social é uma qualificação dada a entidades privadas,

desde que se enquadrem a determinados requisitos, isto é, para obter tal qualificação, a pessoa jurídica de direito privado não pode ter finalidade lucrativa e suas atividades devem ser voltadas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, entre outros requisitos predeterminados na lei.

As organizações sociais foram idealizadas para substituir entidades administrativas que seriam extintas, assim, ocorreu uma “absorção” por estas organizações das atividades desempenhadas pelo ente a ser substituído (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

A norma que disciplina as organizações sociais ainda prevê que a entidade firmará contrato de gestão com o poder público para formação de parceria entre as partes. Segundo o art. 5º da Lei nº 9.637/1998, o contrato conterá as obrigações, as atribuições e as responsabilidades, além de metas a serem atingidas e prazos para a sua execução, entre outras.

Os arts. 12, 13 e 14 da Lei nº 9.637/1998 ainda preveem que o Estado incentivará as organizações sociais, destinando recursos orçamentários, permitindo o uso gratuito de bens públicos, dispensando a licitação e cedendo servidores públicos às expensas do erário público.

O contrato de gestão fica sujeito à fiscalização de sua execução no tocante ao atingimento das metas estipuladas, bem como dos resultados alcançados. Em caso de ilegalidade, o Tribunal de Contas da União deverá ser cientificado. Caso ocorra o descumprimento do contrato firmado, o poder executivo poderá desqualificar a entidade privada, ou seja, retirar da entidade privada o título de organização social (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

A Lei nº 9.637/1998, em apreço, a qual disciplina as organizações sociais, foi objeto da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.923/DF no STF e foi julgada em abril de 2015 como parcialmente procedente, conforme transcrição abaixo:

[...] 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº

8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF. Relator: Ministro Ayres Britto, 16 de abril de 2015).

A partir da decisão, a orientação é de que todos os atos pertinentes ao procedimento de qualificação da entidade privada como organização social sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com base nos princípios previstos no art. 37 da CF/1988, bem como a celebração do contrato de gestão, a dispensa de licitação, a seleção de pessoal, entre outros. Ainda, a decisão reiterou que a entidade deve se submeter ao controle pelo Ministério Público e Tribunal de Contas da União.

De forma parecida com as organizações sociais, a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) é uma qualificação dada a uma entidade privada, instituída por particular, sem finalidade lucrativa, que desempenha serviços públicos que não são exclusivos do Estado, mas que recebem incentivo e são fiscalizados por ele.

A diferença entre as organizações sociais e as organizações sociais de interesse público reside no fato de que nas OSCIPs “[...] o Estado não abre mão de serviço público para transferi-lo à iniciativa privada, mas faz parceria com a entidade, para ajudá-la, incentivá-la, a exercer atividades que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem a necessidades coletivas” (DI PIETRO, 2019, p. 356).

Di Pietro (2019) aduz que as OSCIPs estão bem mais estruturadas que as organizações sociais, tendo imposições mais rígidas para obtenção de tal qualificação, expostas na Lei nº 9.790/1999, que disciplina as OSCIPs.

Entre os requisitos para a qualificação como OSCIP, a entidade privada deverá habilitar-se perante o Ministério da Justiça para obter a qualificação, sendo que a mesma se dará por ato vinculado, isto é, a negativa deve ocorrer somente em

caso de desatendimento de alguns dos requisitos elencados na lei. Ainda, estas entidades possuem uma amplitude maior de atuação, as quais estão dispostas no art. 3º da Lei nº 9.790/1999, podendo ter por finalidade a promoção de assistência social; promoção gratuita de educação; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e combate à pobreza etc.

Para receber fomento do Estado, as OSCIPs devem celebrar o termo de parceria, em que estarão previstos os direitos e obrigações de ambas partes, objetos, metas e prazos de cumprimento, e a obrigatoriedade de apresentação de relatório anual acompanhado de prestação de contas (CARVALHO FILHO, 2015).

A escolha da OSCIP que vai celebrar termo de parceria com o poder público é realizada através de um concurso de projetos, previsto no art. 23 do Decreto nº 3.100/1999. Quando envolver recursos repassados pela União, a OSCIP deverá obrigatoriamente licitar para contratar obras, serviços, compras e alienações. Por fim, conforme art. 12 da Lei nº 3.100/1999, as OSCIPs estão submetidas ao controle e fiscalização pelo poder público.

Os termos de parceria também são celebrados entre o poder público e as Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES). Estes entes visam a atuação na área da educação superior e são reguladas pela Lei nº 12.881/2013.

O art. 1º da Lei nº 12.881/2013 estabelece que estas entidades devem cumular as seguintes características: ter personalidade jurídica de direito privado, ser constituídas na forma de associação ou fundação; não ter como objetivo fins lucrativos; devem atender ao disposto sobre a transparência administrativa em relação aos serviços gratuitos ofertados à população, bem como à instituição de programas voltados aos desenvolvimento da comunidade e devem destinar o patrimônio a uma instituição pública ou congênere, em caso de sua extinção.

Assim, a Instituição Comunitária de Ensino Superior (ICE) é uma qualificação atribuída a uma entidade privada que se encaixe nos requisitos elencados no art. 3º da Lei nº 12.881/2013, quais sejam:

Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:
I - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais; II – a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da

entidade; III - normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; b) publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade; c) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública; IV - participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos da instituição.

Cumpridos estes requisitos, conforme o art. 4º da Lei nº 12.881/2013, a entidade deve formular requerimento ao Ministério da Educação.

As ICES não se submetem à exigência de licitar, porém, o art. 9º da Lei nº 12.881/2013 determina a adoção de regulamento que defina os procedimentos para que possa contratar obras e serviços, como também para compras, tendo em vista que os recursos são provenientes do poder público.

Não há norma sobre a desqualificação das ICES em caso de descumprimento das cláusulas do termo de parceria ou em condutas ilegais, bem como sobre o seu controle e fiscalização pelo poder público. Contudo, para Alexandrino e Paulo (2017), resta incontroverso o poder-dever de a administração pública instaurar processo administrativo quando a situação assim ensejar. Da mesma forma, assim como todos os entes que geram recursos públicos, estão sujeitos ao controle e fiscalização pelo poder executivo e pelo Tribunal de Contas da União.

As entidades de apoio são outro tipo de ente paraestatal, cujo vínculo jurídico que firmam com o poder público é através de convênio administrativo.

A despeito de não estarem reguladas por nenhuma norma, Di Pietro (2014) traça as seguintes características para estas entidades de apoio: os servidores públicos de determinada entidade estatal instituem esses entes, com recursos próprios; podem assumir a forma de fundação, associação ou cooperativa; são entidades sem fins lucrativos; os objetivos contidos em seus estatutos devem ser iguais aos da entidade pública que irão apoiar; prestam atividade privada de interesse público; não estão sujeitas ao regime jurídico administrativo, portanto, não estão sujeitas às exigências de concurso público e licitação.

Entretanto, ao contrário do que delineia a autora, Alexandrino e Paulo (2017) ponderam que sempre que houver recursos públicos a serem utilizados para o desenvolvimento das atividades, haverá a obrigatoriedade da observância das regras e exigências atinentes à funcionalidade pública.

Destarte, se extrai da análise das entidades paraestatais ora estudadas que não é absoluto o entendimento sobre a sua não vinculação à administração pública. Assim, mesmo sendo entes privados que não integram, mas que cooperam com o Estado, por receberem incentivo por meio de recursos públicos, acredita-se que, a partir disso, decorre a sua sujeição aos controles e exigências previstas a toda a administração pública.

Di Pietro (2019, p. 318) traz a seguinte reflexão em relação às entidades de apoio, bem como às organizações sociais: “fica muito clara a intenção do legislador de fugir ao seu enquadramento entre as entidades da Administração indireta e, em consequência, ao regime jurídico imposto às mesmas, como licitação, concurso público e controle.”

Portanto, tendo em vista que os entes paraestatais são entidades privadas, instituídas por particulares, a sua natureza jurídica é de direito privado e, em grande parte, a estes entes é aplicável o regime jurídico de direito privado. Não obstante, a busca pelo interesse público, bem como os recursos de origem pública envolvidos forçam a aplicação de normas de direito público para estes entes também (JUSTEN FILHO, 2013).

Nesse sentido, o art. 1º do Decreto nº 5.504/2005 dispõe que, quando houver repasse voluntário de recursos públicos pela União, as contratações realizadas com estes recursos, por entes públicos ou privados, devem ser precedidas de licitação.

Ademais, o art. 11 do Decreto 6.170/2007 prevê que, quando entidades privadas sem fins lucrativos quiserem adquirir produtos ou contratar serviços com recursos públicos, devem obedecer “[...] aos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.”

À vista do exposto, se conclui que, apesar das entidades paraestatais não integrarem a administração pública, devem obedecer às regras tocantes à licitação e se submeter ao controle de gestão feito pelo poder a que se vincula, bem como ao controle pelo Tribunal de Contas da União.

Ao final do presente capítulo, resta esclarecido que o interesse público rege e fundamenta todo o funcionamento da administração pública. Em razão dessa finalidade específica, há um complexo de normas, princípios, mecanismos de

controle que vão orientar todo o serviço público e colocar a administração pública em posição de supremacia em relação aos administrados.

À vista disso, o regime jurídico administrativo se caracteriza como um sistema rigoroso, pois, tendo em vista que tutela interesses contrapostos aos privados, se acautela para que não haja a imposição de vontades próprias, individuais, o que acarretaria desvio de finalidade pública.

Os entes paraestatais, instituídos por particulares para prestar serviço de interesse público em colaboração com o Estado, não integram a administração pública, mas, mesmo assim, se submetem, ainda que parcialmente, aos ditames do regime jurídico administrativo, tendo em vista que há recursos públicos envolvidos.

Porém, há uma flexibilização maior para os entes paraestatais em relação ao que determina a Constituição Federal aos entes da administração direta e indireta, seja no tocante à licitação, seja na exigência de concurso público; desse modo, em relação às entidades administrativas da administração direta e indireta, as entidades paraestatais ora analisadas desfrutam de maior autonomia.

O serviço social autônomo é uma espécie de ente paraestatal que detém maior autonomia em relação aos outros entes deste grupo, afastando-o ainda mais do regime jurídico administrativo. Todavia, o ponto crucial deste trabalho de pesquisa é apreciar a (in)constitucionalidade dos serviços sociais autônomos não tradicionais.

Para tanto, o próximo capítulo presta-se à análise dos serviços sociais autônomos como entes paraestatais que não integram a administração pública, mas que, sendo pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares para atuar na prestação de serviços de interesse coletivo e sem fins lucrativos, em regime de cooperação com o poder público, gozam de características próprias, que os diferenciam dos outros entes paraestatais já examinados.

3 ANÁLISE DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E APURAÇÃO DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS ENTES ATÍPICOS

No capítulo anterior, foi visto que a administração pública é composta pela administração direta e indireta, sendo esta última constituída pelas pessoas administrativas, quais sejam, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos.

Embora exista uma variedade de entes administrativos executando suas funções, em virtude da complexidade da atividade administrativa, o poder público pode e funciona ainda de outras formas na prestação de serviços de utilidade pública. Uma das formas pela qual o Estado atua é através de incentivo à entidades instituídas por particulares, ou seja, as entidades paraestatais que compõem o terceiro setor, as quais foram objeto de análise no último subtópico do capítulo anterior, com exceção do serviço social autônomo, o qual é o tema central deste capítulo.

À vista disso, almeja-se cumprir o objetivo principal deste trabalho de pesquisa, que é analisar a (in)constitucionalidade da criação de serviços sociais autônomos não tradicionais. Para tanto, nesse capítulo examina-se a estrutura dessas entidades, sua natureza e regime jurídicos, bem como são analisados os serviços sociais autônomos tradicionais e atípicos já instituídos na esfera federal, para, por fim, apurar sua (in)constitucionalidade.

3.1 NATUREZA JURÍDICA E REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Os serviços sociais autônomos foram criados na vigência da Constituição de 1946, em um período em que não havia regras específicas sobre a administração pública (DI PIETRO, 2019). O Estado não criou diretamente esses entes, tão somente autorizou a sua criação por meio de Decreto-Lei.

Se extrai da introdução do Decreto-Lei nº 9.403/1946 que os serviços sociais autônomos surgiram pela necessidade de o Estado estabelecer medidas de melhoria da condição de vida da sociedade, em uma época em que a população ainda sofria com os impactos negativos ocasionados pela segunda guerra mundial. Contudo, a execução dessas medidas não seria efetuada diretamente pelo Estado, mas sim por particulares.

Isso significa dizer que o poder público optou por incentivar a iniciativa privada na execução de serviços de utilidade pública, isto é, considerando que as atividades desempenhadas pelos serviços sociais autônomos não são serviços exclusivos do Estado, o mesmo pode atribuí-las a particulares mediante algum tipo de incentivo.

Acerca disso, Di Pietro (2014, p. 564-565) ensina que:

[...] se o Estado quer assumir o desempenho de atividade de interesse público, ele assume a sua titularidade e a desempenha como serviço público, seja por meio dos órgãos da Administração Direta, seja por meio de entidades da Administração Indireta; se ele não quer assumir a titularidade, mas reconhece o interesse público da atividade, ele a deixa nas mãos de particulares e lhes concede algum tipo de incentivo.

Nesse caso, o Estado não transfere a prestação de determinado serviço público a estas entidades, tal como ocorre na administração indireta, por meio da descentralização, mas sim por meio de incentivo, ou seja, a atuação estatal é de colaboração, isto é, fomento para a prestação de serviços que não são exclusivos do Estado, tais como saúde e educação.

Assim, o Estado passou a assumir estes entes como colaboradores, “emprestando-lhes o significativo amparo de colocar a seu serviço o poder de império de que dispõe ao instituir tributo em favor deles” (MELLO, 2011, p. 159).

No entanto, em virtude de inexistir regulação no formato jurídico desses entes, num primeiro momento eles foram sendo instituídos seguindo um mesmo perfil, uns até mesmo com a mesma estrutura jurídica; tais entes são os chamados serviços sociais autônomos pioneiros, clássicos ou tradicionais, mais comumente conhecidos como Sistema “S” (Sesi, Senai, Senac, Sest, Senat etc.). Contudo, mais tarde foram criados entes com particularidades que os diferem desses primeiros, chamados pela doutrina e jurisprudência de serviços sociais autônomos atípicos ou não tradicionais.

Dessa forma, a partir dessa heterogeneidade, vislumbra-se uma imprecisão quanto ao enquadramento dos serviços sociais autônomos, pois não há uma regra ou legislação que predisponha sobre a sua natureza jurídica. Os entes do primeiro tipo possuem especificidades que os do segundo não têm. Assim, embora possuam a mesma nomenclatura, esses dois tipos serão analisados separadamente, nos

próximos tópicos, para esclarecer melhor essa caracterização. Nesse subcapítulo, entretanto, o objetivo é analisar os aspectos gerais dos serviços sociais autônomos.

Em virtude da inexistência de regramento prévio, Carvalho Filho (2015, p. 555) sustenta que “Podem assumir o formato de categorias jurídicas conhecidas, como fundações ou associações, ou um delineamento jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento naquelas categorias, como, aliás, vem ocorrendo com várias delas”.

Contudo, a despeito dessa imprecisão quanto à natureza jurídica, Justen Filho (2013, p. 322) os define da seguinte forma:

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

Em complemento à definição de Justen Filho (2013), acrescenta-se que os serviços sociais autônomos não possuem finalidade lucrativa. Consoante Carvalho Filho (2015, p. 558), “Os valores remanescentes dos recursos que a elas são distribuídos constituem superávit (e não lucro) e devem ser revertidos para os mesmos objetivos, visando a sua melhoria, aperfeiçoamento e maior extensão”. Portanto, são entidades desprovidas de caráter econômico.

Somando-se a essa definição, a Comissão Nacional de Classificação (CONCLA, 2018), responsável pela padronização das classificações estatísticas nacionais, definiu as características dos serviços sociais autônomos no item 307-7 e estabeleceu que: são criados ou autorizados por lei; são pessoas jurídicas de direito privado; são destinadas a ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais; são mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais; não têm finalidade lucrativa.

Embora tenham sua criação prevista em lei, o regime jurídico dos serviços sociais autônomos é de direito privado, são criados da mesma forma que as entidades privadas sem fins lucrativos, com a inscrição do ato constitutivo junto ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

O objeto dos serviços sociais autônomos é a prestação de atividades sociais em benefício a determinados grupos sociais ou profissionais, como o setor da indústria, por exemplo, no desempenho de atividades assistenciais ou

educacionais, voltadas ao aprendizado profissionalizante, promoção de assistência médica ou odontológica, formação profissional, lazer etc.

Como bem define Justen Filho (2013, p. 323), os serviços sociais autônomos são criados para satisfação de interesses de determinados beneficiários, seja na indústria ou no comércio, por exemplo, “desenvolvem-se ações para reduzir o desgaste causado pela atividade, para assegurar o lazer, para fornecer assistência médica suplementar, para treinamento técnico e assim por diante”. Deste modo, os entes de cooperação atuam ao lado do poder público e sob o seu amparo, prestando atividades sociais em benefício de certos grupos sociais ou profissionais, tais como os setores da indústria, comércio, transportes etc.

A atuação do poder público na criação dos serviços sociais autônomos através de lei prévia se funda na legitimação do fomento estatal, através da instituição de tributo para sua manutenção. Conforme Meirelles (2014, p. 446), essas instituições recebem “oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou.”.

Desse modo, os serviços sociais autônomos possuem capacidade tributária para o seu custeio, possuem patrimônio e receita próprios, pois se mantêm através de recursos financeiros oriundos do pagamento das contribuições recolhidas pelos beneficiários diretamente vinculados ao respectivo ente. Além disso, detêm a prerrogativa de autogerência dos seus recursos, bem como podem elaborar seus orçamentos e definir o próprio quadro de cargos e salários, conforme entendimento do STF:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não

estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014).

Alexandrino e Paulo (2017) sustentam que os serviços sociais autônomos também podem se manter através de dotações orçamentárias recebidas do poder público. Aliás, as contribuições parafiscais têm previsão constitucional, estando expressas no art. 149 da CF/1988, dispondo que “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas”. Como também no art. 240 da CF/1988, o qual expressamente as ressalva da incidência no financiamento da seguridade social (Art. 195, CF/1988): “Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.”.

Se extrai do art. 240 da CF/1988 que o contribuinte é o empregador, isto é, as pessoas jurídicas vinculadas ao respectivo ente, o recolhimento incide direto sobre a folha de salários, é arrecadado pelo INSS e transmitido às entidades.

Portanto, diante da previsão constitucional das contribuições parafiscais, a natureza compulsória que as assemelham aos demais tributos, bem como diante do fato de se relacionarem com a lei instituidora, tais recursos são caracterizados como dinheiro público, portanto, se a entidade privada os não destinar para os fins a que foram instituídos, incorre em desvio de finalidade (CARVALHO FILHO, 2015).

Mello (2011, p. 159) se refere aos serviços sociais autônomos como “sujeitos não-estatais”, isto é, não fazem parte da administração pública, seja a direta ou indireta. Significa dizer que não se sujeitam ao regime jurídico administrativo ou às mesmas normas constitucionais que norteiam a administração pública.

Meirelles (2014, p. 446) aponta que os serviços sociais autônomos atuam “sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos [...]”.

Afinal, como os serviços sociais autônomos recebem e administram recursos públicos decorrentes das contribuições parafiscais e do recebimento de dotações orçamentárias da União, se sujeitam à fiscalização e ao controle financeiro pelo Tribunal de Contas da União.

Mazza (2014, p. 803) afirma que “Os Tribunais de Contas têm competência para fiscalização de quaisquer entidades públicas ou privadas que utilizem dinheiro público [...]”, portanto, entende-se que o tratamento não seria outro em relação às entidades ora em apreço.

O art. 183 do Decreto-Lei nº 200 de 1967 já previa a sujeição das “[...] entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social [...] à fiscalização do Estado [...]”.

O § único do art. 70 da CF/1988 corrobora com a previsão da norma acima ao dispor que “Art. 70, parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”. O art. 71 da CF/1988, por sua vez, estabelece que o controle é de competência do Tribunal de Contas da União.

Portanto, conforme a doutrina majoritária, a jurisprudência do STF e do TCU, os serviços sociais autônomos não se vinculam à administração pública, o que significa dizer que não estão sujeitos ao rígido regime jurídico administrativo, conseqüentemente, a toda gama de regramentos que engessam e vinculam a funcionalidade pública.

Essas instituições exercem suas atividades com maior autonomia em relação aos administradores públicos. A respeito disso, Di Pietro (2015) dispõe que os serviços sociais autônomos não se submetem às mesmas normas constitucionais que a administração pública, seja no tocante à licitação, ao concurso público ou ao controle exercido pelo legislativo. Entretanto, por administrarem verbas consideradas públicas, derogam do direito privado e se sujeitam ao Tribunal de Contas da União, o qual exercerá apenas o controle finalístico, ou seja, vai averiguar se a destinação das verbas está sendo aplicada de acordo com o fim para o qual o ente foi instituído.

Entretanto, anteriormente, o TCU incluía os serviços sociais autônomos como subordinados à Lei nº 8.666/1993, isto é, estavam obrigados a realizar licitação para contratar com terceiros (CARVALHO FILHO, 2015).

O posicionamento do TCU mudou a partir da decisão exarada nos autos do processo nº 011.777/1996-6:

EMENTA: Denúncia formulada a respeito de irregularidades praticadas no âmbito do SENAC RS. Contratação de empresa de publicidade, sem licitação. Restauração da praça pública em frente à sede do órgão. Contratação irregular de pessoal. Contratação de advogado para representar em juízo o Presidente da Instituição enquanto pessoa física. Convênio e contratos firmados com o CRC com inscrição grátis para os contadores filiados em cursos do SENAC. Conhecimento. Improcedência quanto aos processos licitatórios ante a não sujeição dos serviços sociais autônomos à Lei das Licitações e à utilização da Praça. Procedência quanto à contratação de juíza para prestação de serviços de assessoria. Determinação. Juntada às contas. (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. Denúncia acerca de irregularidades praticadas no âmbito do Conselho Regional do Serviço do Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC-RS, Processo: 011.777/1996-6. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, 26 de dezembro de 1997).

A partir dessa decisão, o TCU determinou que os serviços sociais autônomos adotassem regulamentos próprios sobre suas despesas. Tal posicionamento se deu em respeito à autonomia inerente aos serviços sociais autônomos, e por reconhecer que estes entes não integram a administração pública direta e indireta, portanto, não estão subordinados à Lei nº 8.666/1993. Desse modo, o TCU passou a exercer o controle finalístico, com foco na análise dos resultados da gestão destes entes, para verificar se a aplicação dos recursos está em consecução com os objetivos da entidade.

Portanto, mesmo estando desobrigados de licitar, segundo o TCU, devem editar regulamentos próprios com a definição dos procedimentos, ainda que de forma simplificada, sem se absterem da observância dos princípios que norteiam a lei de licitações, expressos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, tais como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, etc.

Para Carvalho Filho (2015) a mudança de entendimento do órgão fiscalizador se deu sob as razões de que no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, há expressa obrigatoriedade de licitar tão somente para as pessoas da administração direta e indireta; e no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993

a expressão “entidades controladas direta ou indiretamente” aplica-se somente as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ademais, Meirelles (2014, p. 447) entende que, em relação ao quadro de funcionários, “Seus empregados estão sujeitos à legislação do trabalho em toda sua plenitude, só sendo equiparados a funcionários públicos para responsabilização criminal dos delitos funcionais [...]”.

Desse modo, em decorrência de serem entes privados, sem outro vínculo com o poder público, a não ser no que tange ao controle finalístico exercido pelo TCU, não se obrigam à exigência constitucional de realizar concurso público.

Neste sentido, a decisão do STF orientou no sentido de que a contratação do pessoal e gastos relacionados devem se pautar na observância de padrões de objetividade e eficiência:

9. Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema “S” aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exime essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014.)

As decisões do TCU também orientam nesse sentido:

Os serviços sociais autônomos são entes privados que não se inserem no rol estabelecido no art. 4º, inciso II, do Decreto-lei n. 200/1967, e não integram propriamente a Administração Pública federal, nem se sujeitam à prescrição do concurso público. Todavia, não os exonera do dever de balizar o recrutamento do seu pessoal pelos princípios gerais da administração, que norteiam a gestão de recursos públicos, dentro de padrões de ética e de transparência. (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Representação. Acórdão 5079. Relator: Walton Alencar Rodrigues, 17 de agosto de 2010).

Não obstante, o art. 327, §1º do Código Penal equipara a servidor ou empregado público o exercente de função em entidade paraestatal. Quer dizer que, mesmo sem subordinação ao poder público, o Código Penal enquadra os funcionários da entidade paraestatal aos mesmos tipos penais próprios dos

exercentes de cargo, emprego ou função pública. Ainda, o art. 1º, § único da Lei nº 8429/1992 prevê as mesmas sanções aplicáveis aos agentes ou servidores públicos por atos de improbidade contra a administração pública.

Assim, conclui-se que, de maneira geral, em razão do seu regime jurídico, os serviços sociais autônomos se sujeitam a regras de direito privado, no entanto, como recebem e administram recursos públicos, não estão totalmente imunes ao poder público, pois se submetem ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos, se estão sendo aplicados em consonância com o fim para o qual foram instituídos.

Até aqui foram traçadas algumas características gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos. Ocorre que, as especificidades desses entes vão ainda mais longe, pois existem dois grupos de entidades enquadradas como serviços sociais autônomos, as entidades do Sistema “S” e as entidades atípicas, ambos com perfis estruturais próprios, que serão analisados nos próximos subcapítulos.

3.2 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS TRADICIONAIS

Na categoria serviços sociais autônomos tradicionais se enquadram as entidades denominadas como sistema “S”, justamente por todas iniciarem com a letra S de serviço, a saber: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Social do Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

As entidades do sistema “S” são os serviços sociais pioneiros e passaram a surgir a partir da década de 1940, em razão da inexistência de mão de obra qualificada para o trabalho industrial. Dessa forma, o Estado, movido pelo dever de promover o desenvolvimento econômico e social, buscou auxílio junto ao setor privado para profissionalização de determinadas classes de trabalhadores, à princípio na indústria, com a instituição do SENAI (LEAL, 2018).

Foi a partir da estrutura jurídica das entidades do Sistema “S” que passaram a ser traçados os aspectos gerais que caracterizam os serviços sociais autônomos.

Ainda, a instituição dos demais entes que integram esse grupo foi ocorrendo seguindo a estrutura jurídica dos já existentes. Inclusive, o art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previa a criação do Serviço Social Autônomo SENAR de acordo com a legislação relativa ao SENAI e SENAC.

Corroborando as características expostas no subcapítulo anterior, o Ministro Teori Zavascki enunciou as seguintes características dos serviços sociais autônomos integrantes do sistema “S”:

[...] (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria. [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014).

As entidades integrantes do sistema “S” cumprem com o seu objeto como serviços sociais autônomos, pois a atuação desses entes de cooperação contribui para o desenvolvimento social, uma vez que prestam serviços de relevante importância para a sociedade, auxiliando o Estado nas áreas do aprendizado profissionalizante para formação profissional de determinadas categorias de trabalhadores ou prestando serviços de caráter assistencial de utilidade pública (CARVALHO FILHO, 2015).

O poder executivo não criou diretamente os serviços sociais autônomos do sistema “S”, mas, através de lei, autorizou a criação destes entes pelas entidades sindicais correspondentes. Assim, a responsabilidade da regulação e organização dos entes tradicionais fica à cargo da entidade sindical instituidora, representativa da respectiva categoria econômica.

As normas que deram origem aos serviços sociais autônomos do sistema “S” definiram a finalidade de atuação, a natureza jurídica e a previsão de contribuição compulsória em favor de cada ente, conforme se verá a seguir.

O primeiro ente desse grupo é o SENAI, criado a partir do Decreto-Lei nº 4.048/1942 que, através do seu art. 3º, designou a organização e direção da entidade a cargo da Confederação Nacional da Indústria, com o intuito de “organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários”, sendo

que estas escolas devem “ministrar ensino de continuação e do aperfeiçoamento e especialização, para trabalhadores industriários não sujeitos à aprendizagem”, consoante art. 2º, §2º. Os recursos para manutenção e custeio das escolas de aprendizagem são oriundos das pessoas jurídicas vinculadas ao setor industrial e na forma do art. 4º: “Serão os estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal para montagem e custeio das escolas de aprendizagem.”. Ainda o art. 8º previu a elaboração de regimento interno sobre a organização e demais disposições da entidade.

Mais tarde, a Confederação Nacional da Indústria criou o SESI, autorizada pelo Decreto-Lei nº 9.403/1946, com a finalidade:

Art. 1º [...] de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes. § 1º Na execução dessas finalidades, o Serviço Social da Indústria terá em vista, especialmente, providências no sentido da defesa dos salários – reais do trabalhador (melhoria das condições de habitação nutrição e higiene), a assistência em relação aos problemas de vida, as pesquisas sociais – econômicas e atividades educativas e culturais, visando a valorização do homem e os incentivos à atividade, produtora.

O art. 2º do Decreto-Lei nº 9.403/1946 prevê que a entidade elabore regimento dispondo sobre a sua organização. No tocante aos recursos, prevê no art. 3º o pagamento de contribuição mensal pelas pessoas jurídicas vinculadas à entidade instituidora.

O SENAC foi criado a partir do Decreto-Lei nº 8.621/1946, com a finalidade de organizar e administrar as escolas de aprendizagem do comércio, atribuindo a gestão da entidade à Confederação Nacional do Comércio. A origem dos recursos financeiros para a manutenção da entidade está mencionada no art. 4º, que prevê o pagamento de contribuição mensal efetuada pelos “estabelecimentos comerciais cujas atividades [...] estiverem enquadradas nas Federações e Sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio”. O art. 9º, por sua vez, prevê a criação de regulamento que trate sobre a organização, entre outras disposições da entidade.

A Confederação Nacional do Comércio recebeu do Decreto-Lei nº 9.853/1946 a atribuição de criar o SESC, com a finalidade, em seu art. 1º, de

“planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias [...]”. O art. 2º prevê a elaboração do regulamento que disponha sobre sua organização. Serão mantidos através do pagamento de contribuição pelos “estabelecimentos comerciais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio e os demais empregadores que possuam empregados segurados no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários”, consoante o art. 3º.

O SEBRAE teve sua origem através do Decreto nº 99.570/1990, resultou da transformação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), desvinculando-o da administração pública e transformando-o em serviço social autônomo. A finalidade desta entidade é o planejamento, coordenação ou orientação de programas, projetos ou atividades de “apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”, na forma do art. 2º. O art. 7º estabelece que a gestão dos recursos das entidades será efetuada pelo Conselho Deliberativo, “composto por treze membros, um Conselho Fiscal composto por cinco membros e uma Diretoria Executiva, cujas competências e atribuições serão estabelecidas nos seus estatutos e regimento interno”, de acordo com seu art. 3º. Os recursos são oriundos de alíquotas adicionais incidentes nas contribuições relativas ao SENAI, SENAC, SESI e SESC, conforme o art. 8º, §3º da Lei nº 8.029/1990 e art. 1º do Decreto-Lei nº 2.318/1986.

O SENAR, por sua vez, teve sua criação conforme previsão da Lei nº 8.315/1991, sendo organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura, para a finalidade prevista no art. 1º de “organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural [...] dirigida aos trabalhadores rurais”. O art. 3º estabelece que os recursos financeiros para a manutenção da entidade serão obtidos através das contribuições compulsórias mensais, pagas pelas pessoas jurídicas vinculadas à Confederação, através de doações e legados, subvenções do poder público, multas, entre outras rendas. Por fim, o art. 4º prevê a elaboração de regulamento que defina sua organização, entre outras disposições.

O SEST e o SENAT, por outro lado, foram previstos pela Lei nº 8.706/1993, pela qual restou atribuída a criação, organização e administração desses entes pela

Confederação Nacional do Transporte. De acordo com art. 2º, a finalidade do SEST é voltada “à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos da alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho”, bem como o art. 3º dispõe que a finalidade do SENAT é voltada “nos campos de preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional.”. O art. 4º estabelece o prazo para a elaboração do regulamento e dos atos constitutivos das entidades. Conforme o art. 7º, os recursos são oriundos das contribuições compulsórias mensais, pagas pelas empresas de transportes rodoviários e transportadores autônomos; além disso, advém de doações, subvenções do poder público, entre outras.

O SESCOOP, por fim, foi criado pela MP nº 1.781-7/1999, teve seu regulamento aprovado pela Lei nº 3.017/1999 e, em seu art. 2º, inciso I, dispõe que a finalidade da entidade é de “[...] organizar, administrar e executar o ensino de formação profissional e a promoção social dos trabalhadores e dos cooperados das cooperativas em todo o território nacional; [...]”. De acordo com o art. 6º, a gerência é realizada pelo Conselho Nacional, composto por membros da Organização das Cooperativas Brasileiras e por representantes dos ministérios correlatos com a atividade, conforme rol exposto no art. 5º. De acordo com o art. 12, constituem as receitas da entidade as contribuições compulsórias mensais pagas pelas cooperativas, bem como doações, subvenções do poder público, entre outras rendas.

Se extrai das normas analisadas que os serviços sociais autônomos integrantes do sistema “S” são voltados à prestação de serviços ou atividades de utilidade pública aos trabalhadores das respectivas categorias profissionais, da indústria, comércio, transporte, agricultura e cooperativismo, com vistas ao aperfeiçoamento e incentivo da classe trabalhadora.

Ainda, observa-se que a fonte de custeio dessas entidades vem, predominantemente, das contribuições parafiscais, isto é, não são financiadas apenas por recursos públicos advindos diretamente do erário.

Além disso, não pode ser deixado de lado a menção à ampla autonomia conferida aos gestores das entidades tradicionais, seja na elaboração de seus regulamentos, que definem sua organização, seja nas compras ou contratação com terceiros, e ainda na contratação do seu quadro de pessoal.

Não obstante, os presidentes, diretores e dirigentes que compõem os conselhos deliberativos ou consultivos são formados por representantes da entidade sindical instituidora, bem como por representantes dos ministérios e outras entidades que mais se relacionam com a categoria profissional; lembrando que a disposição constitucional do art. 37, II da CF/1988, qual seja, a exigência de concurso público, não se aplica aos serviços sociais autônomos, conforme restou decidido pelo STF no Recurso Extraordinário nº 789.874/DF de 17 de setembro de 2014:

[...] 9. Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema “S” aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exige essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014).

Embora a contratação do quadro de pessoal não se pautar pelo dispositivo constitucional, as entidades do sistema “S” não possuem a mesma liberdade da iniciativa privada, devendo atender a determinados requisitos para a contratação, em razão dos recursos públicos recebidos do Estado. Assim, devem levar em conta critérios objetivos de contratação, através de processos seletivos simplificados.

No tocante à licitação, o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33442/DF, em 15 de fevereiro de 2019, firmou orientação no seguinte sentido:

[...] as entidades do Sistema “S” têm natureza privada e possuem autonomia administrativa, motivo pelo qual não se submetem ao processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93, sendo-lhes exigido apenas realizar um procedimento simplificado de licitação previsto em regulamento próprio, o qual deve observar os princípios gerais dispostos no caput do art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 33442/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 15 de fevereiro de 2019).

Portanto, assim como na contratação de seu quadro de funcionários, os serviços sociais autônomos tradicionais também devem se pautar em regulamento próprio que contenha a observância dos princípios do caput do art. 37 da CF/1988 para compras e contratações com terceiros.

Por fim, cumpre reiterar que a autonomia conferida às entidades do Sistema “S” encontra limite no controle finalístico exercido pelo Tribunal de Contas da União, pois, mesmo que a receita seja formada predominantemente pelas contribuições compulsórias, tais contribuições são consideradas como recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2015).

Assim, os serviços sociais autônomos do sistema “S” possuem basicamente a mesma estrutura jurídica, são vinculados às entidades patronais e sobrevivem das contribuições recolhidas das próprias categorias profissionais a que estão inseridos. Da mesma forma, amparam os trabalhadores, prestando serviços de qualificação e aprendizagem profissional, melhorando a qualidade de vida dos obreiros.

Ocorre que, após o ano de 1990, começaram a surgir novos serviços sociais autônomos, cuja estrutura jurídica se destoa completamente da que foi delineada pelos entes pioneiros. Destarte, tais entes possuem características que os diferem dos entes tradicionais, sendo chamados pela doutrina e jurisprudência de atípicos ou não tradicionais, sendo o objeto de análise do subcapítulo a seguir.

3.3 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS ATÍPICOS

Após a Constituição Federal de 1988 foram criados serviços sociais autônomos com peculiaridades próprias, diferentes dos tradicionais, não somente em relação à nomenclatura, já que não iniciam com a letra “S” e nem estão sob a denominação de serviço, mas com diferenças em sua estrutura jurídica, forma de criação, finalidade e origem de seus recursos, ou seja, diferenças estruturais.

Neste trabalho serão analisados os serviços sociais autônomos atípicos instituídos pelo poder executivo federal, quais sejam, a Associação das Pioneiras Sociais (APS), criada em 22 de outubro de 1991, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX), criada em 14 de maio de 2003, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), criada em 30 de dezembro de 2004, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), criada em 18 de dezembro de 2013, e a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), criada em 20 de março de 2020. Contudo, existem outras entidades que podem ser incluídas nesse grupo, instituídas por outros entes da federação, que não serão objeto desse estudo, como, por exemplo, o Serviço Social Autônomo Paranaeducação e o Serviço Social Autônomo Instituto Curitiba de

Saúde, ambos instituídos pelo estado e por um município do Paraná, respectivamente.

Com a finalidade de identificar as peculiaridades que diferenciam os serviços sociais autônomos atípicos daqueles integrantes do sistema “S” serão analisadas a seguir as normas que deram origem aos entes atípicos.

A origem da APS se deu através da Lei nº 8.246/1991, que autorizou sua instituição pelo poder executivo. De acordo com o seu art. 1º, possui a finalidade de “prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público”. A criação dessa entidade se deu em substituição à Fundação das Pioneiras Sociais, que teve sua extinção autorizada no art. 2º da mesma Lei nº 8.246/1991.

A APS não possui patrimônio próprio. De acordo com o art. 2º, §1º, a Lei nº 8.246/1991 incumbiu à entidade a administração dos bens móveis e imóveis que constituíam o patrimônio da então extinta Fundação Pioneiras Sociais. Ainda, no art. 2º, §2º, ficou determinado que, em caso de extinção do referido ente, todos os bens móveis, imóveis, legados, doações e heranças deverão ser incorporados ao patrimônio da União.

A Lei nº 8246/1991, de criação da entidade, previu que a relação de cooperação entre a APS e o poder público seria concretizada através de um contrato de gestão, o qual deveria prever, além de outras disposições, a forma de contratação do seu pessoal; no art. 3º, VIII da Lei nº 8.246/1991 há a previsão de que “o processo de seleção para admissão de pessoal efetivo [...] deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da União e constará de etapas eliminatória, classificatória e de treinamento, observadas as peculiaridades de cada categoria profissional”. Ainda, apesar de não haver a exigência de licitação, o art. 3º, XV da Lei nº 8.246/1991 determina que a entidade deve publicar um manual próprio de licitações contendo os procedimentos que serão adotados, devendo estar pautado no princípio da legalidade, entre outros.

A elaboração do contrato de gestão, bem como a definição dos termos, ficaria a critério do poder executivo, através do Ministério da Saúde e da Secretaria da Administração Federal, conforme art. 3º, III da Lei nº 8246/1991. Aliás, de acordo com o seu art. 3º, V, compete ao Ministério da Saúde a supervisão da gestão da APS, e ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da execução do respectivo

contrato. Há no website da APS informação, na área “nossa história”, de que o primeiro contrato de gestão entre a APS e o poder público teria sido firmado em 27 de dezembro de 1991, no entanto, na área “transparência” está disponível apenas o contrato de gestão firmado em 18 de dezembro de 2015, com prazo de vigência de 5 anos a contar de 1º de janeiro de 2016, conforme cláusula décima nona (APS, 2020).

Por fim, os recursos para a manutenção da entidade foram formados através dos recursos da Fundação das Pioneiras Sociais, conforme art. 2º, §3º da Lei nº 8.246/1991: “[...] os saldos das dotações consignadas no orçamento da União do corrente exercício em nome da Fundação das Pioneiras Sociais serão utilizados, após sua extinção, a abertura de créditos adicionais para atender as finalidades desta lei”. Assim, se mantém por recursos públicos advindos diretamente do erário, consoante o art. 9º da Lei nº 8.246/1991: “Além do Ministério da Saúde, outros órgãos e entidades governamentais são autorizados a repassar recursos [...] mediante convênios para custear a execução de projetos de interesse social nas áreas das atividades previstas no objetivo social desta”.

A segunda entidade desse grupo, a APEX, foi instituída pelo poder executivo através do Decreto nº 4.584/2003, de acordo com a autorização da Lei nº 10.668/2003, com o objetivo de “promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.”. Não possui patrimônio próprio, conforme o art. 22 da Lei nº 10.668/2003: “No caso de extinção da Apex-Brasil, os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, bem como os demais bens que venha a adquirir ou produzir serão incorporados ao patrimônio da União.”

Ainda, da mesma forma que a primeira entidade, a relação entre a APEX e o poder público ocorre por meio de um contrato de gestão, o art. 9º, I da Lei nº 10.668/2003 determinou que os termos, metas, objetivos, prazos e responsabilidades para a execução do contrato, bem como os critérios para a avaliação dos recursos repassados à entidade seriam estipulados pelo poder executivo. No website da entidade estão disponíveis quatro contratos de gestão: o primeiro, firmado em 18 de abril de 2007, que vigeu por 5 anos, conforme prazo estabelecido na cláusula décima sétima; o segundo, firmado em 30 de abril de 2013, que vigeu até 30 de abril de 2016, de acordo com a cláusula décima sétima; o

terceiro, firmado em 06 de maio de 2016, que vigeu até 30 de abril de 2020, conforme cláusula décima sétima; e o último, que foi firmado em 1º de maio de 2020, com prazo de vigência até 30 de abril de 2024, de acordo com a cláusula décima sétima (APEX BRASIL, 2020).

Conforme os art. 4º a 6º da Lei nº 10.668/2003, os membros da APEX são, na maioria, representantes do poder executivo, sendo que o presidente da diretoria executiva, órgão responsável pela gestão da APEX, é indicado pelo chefe do poder executivo da União. Além disso, a supervisão da gestão da entidade é incumbida ao poder executivo, consoante o art. 7º do Decreto nº 4.584/2003: “Art. 7º. Compete ao Ministro de Estado das Relações Exteriores supervisionar a gestão da Apex-Brasil.”.

Em relação à licitação, a APEX devem publicar um manual de licitações com os procedimentos adotados, pautado nos princípios da legalidade, legitimidade, operacionalidade e economicidade e, em relação à contratação de pessoal, o art. 9º, V da Lei nº 10.668/2003 prevê que deve ser precedida de edital, bem como devem ser observados os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

A APEX é mantida através dos recursos originados de percentual das contribuições sociais relativas ao SENAI, SENAC, SESI, SESC, de recursos públicos advindos diretamente do poder público, entre outras receitas elencadas no art. 13 da Lei nº 10.668/2003.

A terceira entidade deste grupo é a ABDI, sua criação se deu pela Lei nº 11.080/2004, que autorizou o poder executivo a instituir a entidade, que, de acordo com seu art. 1º, tem por finalidade “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.”. A ABDI não possui patrimônio próprio, pois, conforme o art. 23 da Lei nº 11.080/2004, “Art. 23. O patrimônio da ABDI, bem como os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, na hipótese de sua extinção, será imediatamente transferido à União.”.

A Lei nº 11.080/2004, de criação da ABDI, previu a efetivação de contrato de gestão com o poder público, conforme determinou o art. 8º, I da Lei nº 11.080/2004, os termos, metas, objetivos, prazos e responsabilidades para a execução do contrato, bem como estabeleceu que os critérios para a avaliação dos

recursos repassados à entidade seriam estipulados pelo poder executivo. No website da entidade, os dois primeiros contratos de gestão firmados com o poder público não estão disponíveis, constando apenas a publicação no Diário Oficial da União informando sobre a assinatura de um contrato de gestão em 26 de março de 2007, sem menção quanto ao prazo de vigência. A segunda publicação informa a assinatura de outro contrato de gestão em 29 de junho de 2009, comunicando que o prazo de vigência perduraria até 31 de dezembro de 2013. Por outro lado, estão disponíveis os dois últimos contratos firmados com a União, o penúltimo com data de assinatura em 31 de dezembro de 2013, o qual vigeu até 31 de dezembro de 2017, conforme determinou a cláusula décima terceira, e o último, vigente até 31 de dezembro de 2020, a contar de 1º de janeiro de 2018, de acordo com a cláusula décima oitava (ABDI, 2020).

De acordo com os arts. 3º, 4º e 6º da Lei nº 11.080/2004, os membros dos órgãos de direção da ABDI são formados, em sua maioria, por representantes do poder executivo, sendo que os membros da diretoria executiva, responsáveis pela gestão dessa entidade, são escolhidos e nomeados pelo presidente da república. A supervisão da gestão compete ao poder executivo, por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, hoje denominado de Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o qual, juntamente com a entidade, vai definir os termos do contrato de gestão, na forma do art. 10 do Decreto nº 5.352/2005.

No tocante à licitação, o art. 20 da Lei nº 11.080/2004 estabelece que “Art. 20. A ABDI fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da sua criação, o manual de licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.”. E, em relação ao quadro de pessoal, o art. 11, § 2º Lei nº 11.080/2004 prevê que “O processo de seleção para admissão de pessoal efetivo da ABDI deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da União e observará os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.”.

Quanto aos recursos para custeio da entidade, são oriundos de percentual incidente sobre as contribuições parafiscais recolhidas pelo SENAI, SENAC, SESI e SESC, por dotações consignadas diretamente do orçamento da União, entre outras receitas expressas no art. 12 do Decreto nº 5.352/2005.

A quarta entidade desse grupo é a ANATER, a qual teve sua instituição pelo poder executivo autorizada através da Lei nº 12.897/2013 que, conforme o art. 1º, tem a finalidade de “promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais [...]”. Assim como as entidades anteriores, a ANATER não possui patrimônio próprio, o art. 21 da Lei nº 12.897/2013 prevê que, em caso de extinção, todos os bens da entidade deverão ser transferidos para União.

Os membros que formam a ANATER são compostos, na maioria, por representantes do poder executivo, e o Presidente da República indica o presidente e os diretores executivos da entidade. O art. 12 da lei de criação da ANATER determinou a elaboração de contrato de gestão entre o poder público e a entidade, o qual foi firmado em 20 de abril de 2016, conforme o website da entidade (ANATER, 2020). Ainda, conforme estabeleceu o art. 10 da Lei nº 12.897/2013, o poder executivo, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, detém a competência para supervisionar a gestão da ANATER, bem como definir os termos, metas, objetivos, prazos e responsabilidades para execução do contrato de gestão, bem como os critérios para avaliação dos recursos repassados à entidade serão estipulados pelo poder executivo, conforme determina o art. 10, I da Lei nº 12.897/2013.

Não há exigência de licitação e concurso público para a entidade, mas a ANATER deve publicar no Diário Oficial da União regulamento com os procedimentos licitatórios, bem como edital prévio à contratação de pessoal, conforme o disposto no art. 13, §2º e art. 19, II da Lei nº 12.897/2013.

A ANATER se mantém basicamente pelos recursos repassados pela União, entre outras receitas elencadas no art. 18 da Lei nº 12.897/2013.

Por último, a Lei nº 13.958/2019 autorizou o poder executivo a instituir a ADAPS, sendo sua criação efetivada através do Decreto nº 10.283/2020, o qual dispõe sobre sua finalidade no art. 1º, parágrafo único, sendo a de promover “a execução de políticas de desenvolvimento da atenção primária à saúde em caráter complementar e colaborativo com a atuação dos entes federativos [...], inclusive a execução do Programa Médicos pelo Brasil [...]”. O mesmo dispositivo ainda determina que a orientação técnica e supervisão sobre a atuação da entidade competem ao Ministério da Saúde.

A ADAPS não possui patrimônio próprio, conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 13.958/2019. Também, não se submete às exigências de licitação, bastando, conforme o que está disposto no art. 20, a elaboração de um manual de licitação; tampouco à exigência de concurso público, pois, conforme o art. 21, §2º, a ADAPS contrata seus empregados através de processo seletivo público.

Ainda, o art. 31 da Lei nº 13.958/2019 prevê que “Art. 31. Os servidores do Ministério da Saúde poderão ser cedidos à Adaps, sem prejuízo da remuneração, por meio de autorização do Ministro de Estado da Saúde, independentemente de exercício de cargo de direção ou de gerência [...]”. Inclusive, o pagamento desses servidores cedidos correrá por conta da União pelo prazo de até dois anos, conforme o art. 31, I da Lei nº 13.958/2019.

A ADAPS se mantém financeiramente através das receitas previstas no art. 8º da Lei nº 13.958/2019, constituídas basicamente por “recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no orçamento geral da União, nos créditos adicionais, em transferências ou em repasses; [...]”.

A ADAPS é formada, em sua maioria, por representantes do poder executivo, bem como sua gestão é supervisionada pelo Ministério da Saúde, conforme o art. 18 da Lei nº 13.958/2019. Além da supervisão, ao Ministério da Saúde compete definir os termos do contrato de gestão, bem como aprovar anualmente o orçamento da ADAPS para execução das atividades previstas no contrato de gestão, de acordo com art. 18, I e II da Lei nº 13.958/2019.

O art. 14 da Lei nº 13.958/2019 estabelece que, para execução de suas atividades, a ADAPS deverá firmar contrato de gestão com o Ministério da Saúde.

A partir da breve análise da legislação que criou os serviços sociais autônomos atípicos, verifica-se que a configuração jurídica destes entes difere em muito da estrutura dos serviços sociais autônomos tradicionais.

As entidades atípicas em apreço possuem vínculo muito forte com o poder executivo, pois foram instituídas por ele; não possuem patrimônio próprio e, sim, da União; firmam contrato de gestão elaborado pelo poder executivo; seus membros se compõem na maioria por representantes do poder executivo, sendo que os presidentes e diretores executivos são escolhidos e indicados pelo presidente da república nos casos da APEX, ABDI e ANATER. No caso da APS, conforme se extrai do art. 6º, §1º da Lei nº 8246/1991, os cargos dos órgãos de direção foram inicialmente ocupados pelos membros do ente administrativo extinto Fundação

Pioneiras Sociais; por conseguinte, no caso da ADAPS, na forma do art. 10, I e §1º e art. 11 da Lei nº 13.958/2019, a diretoria executiva é eleita pelo conselho deliberativo, contudo, a metade dos membros do conselho deliberativo é formada por representantes do poder executivo, através do Ministério da Saúde, sendo que, em caso de empate, a um desses membros é atribuído o poder de decisão. Não obstante, todas as entidades desse grupo têm sua gestão supervisionada pelo poder executivo, através do Ministério correlato com a entidade, bem como se mantém quase que exclusivamente de recursos públicos oriundos diretamente do orçamento da União (CARVALHO FILHO, 2015).

Se extrai, a partir desses caracteres, que estas entidades não possuem a autonomia garantia aos entes tradicionais. Nestas, o controle exercido pelo TCU é finalístico, enquanto que naquelas o TCU controla e fiscaliza a execução do contrato de gestão. Além disso, os entes atípicos são supervisionados e controlados pelo poder executivo também.

Conforme o Ministro Teori Zavascki, os serviços sociais autônomos atípicos “não são propriamente autônomos, pois sua gestão está sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014).

A limitação de autonomia conferida aos serviços sociais autônomos atípicos também se mostra através das exigências constantes nas leis que as instituíram, no tocante a elaboração de manual dispendo sobre procedimentos licitatórios, bem como na realização de processo seletivo para a contratação de seus empregados.

Assim, diferentemente das entidades tradicionais, verifica-se que os serviços sociais autônomos atípicos acabam se aproximando das características dos entes que integram a administração pública indireta, tendo em vista a forte vinculação ao poder executivo. De acordo com Di Pietro (2019, p. 352), em análise específica da Associação das Pioneiras Sociais, asseverou que possuem “características próprias das entidades da Administração Indireta”.

Em virtude dessas peculiaridades, os serviços sociais autônomos dessa categoria deixam margem de dúvida quanto ao seu enquadramento jurídico, devido às grandes semelhanças com as pessoas que integram a administração pública indireta. Em razão disso, a aproximação da caracterização dos serviços sociais

autônomos com os entes da administração indireta será analisada no tópico a seguir, bem como a (in)constitucionalidade da criação desses entes frente às tamanhas divergências em sua formação e natureza jurídica.

3.4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS ATÍPICOS

O presente capítulo visa verificar a (in)constitucionalidade dos serviços sociais autônomos não tradicionais, em que se analisa as características que os diferem dos entes tradicionais.

No capítulo anterior, a partir da análise das leis que autorizaram a instituição dos serviços sociais autônomos atípicos, foi possível traçar algumas características que os colocam em desacordo com a ordem jurídica própria dos serviços sociais clássicos. Algumas das principais diferenças identificadas foram: enquanto os entes tradicionais são autorizados por lei e criados por entidades sindicais representativas de alguma categoria econômica, os atípicos são instituídos pelo poder executivo através de lei; os entes atípicos celebram contrato de gestão com o poder público, enquanto os tradicionais elaboram regulamento próprio sem a interferência do poder executivo; os entes tradicionais prestam serviços destinados mais especificamente aos trabalhadores de determinada categoria profissional, enquanto os entes atípicos prestam assistência médica ou atuam na promoção de políticas públicas de desenvolvimento de determinados setores; os entes pioneiros possuem patrimônio próprio e recursos advindos das contribuições parafiscais, enquanto os entes atípicos não possuem patrimônio próprio e se mantêm quase que exclusivamente de recursos advindos diretamente da União; as leis que autorizaram a criação dos entes tradicionais nada referiram sobre procedimentos licitatórios ou contratação de pessoal, enquanto que, para os atípicos, houve disposição expressa acerca da adoção de manual de licitação e exigência de processo seletivo, pautados nos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, etc.; e ainda, os entes tradicionais se submetem ao controle finalístico pelo TCU, enquanto que os atípicos se submetem ao TCU em relação ao controle finalístico e de fiscalização da execução do contrato de gestão, e também ao poder executivo, em relação à supervisão da gestão.

Dessa forma, diante das características apresentadas, entende-se que, no tocante aos serviços sociais autônomos atípicos, sua criação se aproximou muito da forma com a qual o poder executivo instituiu os entes administrativos que integram a administração pública indireta, tais como as autarquias, que são criadas diretamente por lei, e as demais, quais sejam, as fundações públicas de direito público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, as quais são autorizadas por lei e criadas pelo poder executivo, conforme informado no subcapítulo 2.3.

Di Pietro (2019, p. 633), ao discorrer sobre a forma de criação dos entes tradicionais, verificou que os decretos-lei “[...] não as criaram diretamente, nem autorizaram o Poder Executivo a fazê-lo, como ocorre com as entidades da Administração Indireta. Eles apenas atribuíram a Confederações Nacionais o encargo de fazê-lo [...]”. Assim, diferente do modelo tradicional, os entes atípicos tiveram sua criação prevista em lei e sua instituição realizada pelo poder executivo, tal qual como as entidades da administração indireta.

Para Di Pietro (2019, p. 634), “[...] embora criadas com a denominação de serviço social autônomo, fogem inteiramente às características dos modelos anteriores. [...] O real objetivo foi o de fugir ao regime jurídico próprio das entidades da Administração Pública Indireta.”.

De acordo com a autora, o poder público criou os entes atípicos sob a denominação de serviço social autônomo para não se submeterem ao rígido regime jurídico administrativo, caracterizado pela gama de regramentos e princípios que norteiam a funcionalidade pública e engessam as condutas dos seus agentes. Além disso, pondera ainda que o melhor enquadramento para estas entidades seria de entes da administração pública indireta, logrando tais entes, assim, de maior autonomia (DI PIETRO, 2019).

Cumprir lembrar que, no subcapítulo 2.2, que trata sobre as entidades administrativas, foi mencionado que é possível a ampliação de autonomia gerencial dos entes da administração pública, seja a direta ou indireta, através dos contratos de gestão, os quais podem ser firmados entre o Estado e a administração indireta, com previsão no art. 37, §8º da CF/1988, ou entre o Estado e as organizações sociais, de acordo com o art. 5º da Lei nº 9.637/1998.

No primeiro caso, o ente assume o compromisso de atingir determinada meta para, em contrapartida, receber uma liberdade maior de gestão. Nos contratos

entre o Estado e as organizações sociais, o contrato de gestão é requisito para receberem o fomento estatal através de bens, pessoal e recursos públicos, sujeitando estes entes à supervisão e fiscalização da execução desses contratos (MELLO, 2011).

Quando o contrato é firmado entre o Estado e o ente da administração pública indireta, há uma ampliação da autonomia para o exercício das suas atividades, o controle passa a incidir somente nos resultados atingidos. Entretanto, a existência de contrato entre o Estado e as organizações sociais significa uma redução de autonomia gerencial, pois se obrigam aos termos ajustados no contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

O contrato de gestão está previsto no art. 5º da Lei nº 9.637/1998, pela qual “[...] entende-se por contrato de gestão 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 [...]”.

Alexandrino e Paulo (2017, p. 155) asseveram que “as organizações sociais são as únicas entidades privadas que celebram contrato de gestão com a administração pública”. No entanto, mesmo sendo instrumentos típicos das organizações sociais, todos os serviços sociais autônomos não tradicionais ora estudados firmaram ou devem firmar contrato de gestão com o poder público.

Para Scaff (2001, p. 288), a intenção da elaboração de contratos de gestão com as entidades paraestatais nunca foi a de regular ou orientar a execução das atribuições, “[...] Antes muito pelo contrário, o escopo sempre foi o de afastar as normas publicísticas da gestão daquelas atividades, afastando os controles estatais através da transformação dos entes em paraestatais.”.

Além disso, a celebração do contrato de gestão entre as entidades atípicas e o poder público também suscita dúvidas pelo lapso temporal decorrido entre as datas de efetivação do contrato e a previsão para a sua celebração contida nas leis de criação desses entes, sendo esse lapso notável, veja-se: a Lei nº 8246/1991, de criação da APS, previu a elaboração do contrato de gestão em 22 de outubro de 1991, e o mesmo foi firmado em 27 de dezembro de 1991; da mesma forma, a Lei nº 10.668/2003, de criação da APEX, previu a elaboração do contrato de gestão em 14 de maio de 2003 e somente em 18 de abril de 2007 é que se efetivou o contrato; por conseguinte, a Lei nº 11.080/2004, de criação da ABDI, previu a elaboração do contrato de gestão em 30 de dezembro de 2004, no entanto, somente em 26 de

março de 2007 o mesmo foi firmado; por sua vez, o contrato de gestão entre a ANATER e o poder público foi previsto na Lei nº 12.897/2013 para criação em 18 de dezembro de 2013, mas somente em 20 de abril de 2016 o mesmo foi efetivado; quanto à ADAPS, o Decreto nº 10.283/2020, de sua criação, previu em 20 de março de 2020, em seu art. 9º, que “O contrato de gestão será disponibilizado integralmente na internet pelo Ministério da Saúde e pela Adaps, no prazo de quinze dias, contado da data de sua celebração, revisão ou renovação.”. Contudo, em pesquisas na internet realizadas até o dia 21 de junho de 2020, o website da ADAPS ainda não havia sido criado, não havendo informações na internet, também, sobre a celebração do contrato de gestão do poder executivo com essa entidade.

Pode-se dizer que através do contrato de gestão o fomento estatal é legitimado e, ao mesmo tempo, a entidade figura como pessoa jurídica privada, estando a salvo dos ditames do regime jurídico administrativo. Contudo, com base no lapso temporal que levou para que os respectivos contratos de gestão fossem firmados, com exceção da APS, na qual o contrato foi firmado cerca de dois meses após a sua instituição, verifica-se que as entidades receberam e recebe, no caso da ADAPS, pois até o momento não foi efetivado o respectivo contrato de gestão, o fomento estatal através de verbas públicas ou até mesmo de servidores públicos cedidos, de forma completamente irregular, até que, de fato, seja efetivada a celebração do referido contrato de gestão. Isto é, receberam e recebem, no caso da ADAPS, os benefícios públicos até mesmo sem a legitimação fundada no contrato de gestão.

Vale lembrar, também, que as organizações sociais são entidades privadas, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Estado, porém, o seu objetivo é diferente do objetivo pelo qual os serviços sociais autônomos foram instituídos, pois as organizações sociais são criadas em substituição a uma entidade estatal, isto é, determinado ente integrante da administração pública, que preste serviço não exclusivo do Estado, é extinto para então a organização social assumir suas atividades como particular incentivado pelo poder público.

Chama a atenção que o surgimento do serviço social autônomo Associação das Pioneiras Sociais, pela Lei nº 8.246/1991, ocorreu de forma semelhante com o modelo previsto pelas organizações sociais. Conforme Di Pietro (2019, p. 350), “No caso dos serviços sociais autônomos, surge uma entidade paraestatal, que vai funcionar paralelamente ao Estado; no caso das organizações sociais, há uma

substituição de uma entidade pública, que vai desaparecer, por uma entidade privada [...]”.

Observa-se, também, que a mesma Lei nº 8.246/1991, que autorizou a criação da Associação das Pioneiras Sociais, extinguiu a entidade administrativa Fundação das Pioneiras Sociais, ou seja, uma entidade privada substituiu uma entidade estatal.

Quanto a esta entidade, Di Pietro (2019, p. 353) conclui:

A conclusão é no sentido de 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 dos contratos de gestão [...] se for entidade particular, seu papel iguala-se ao das fundações de apoio referidas no item 13.1, sendo igualmente irregular.

De acordo com a autora, a situação da APS como serviço social autônomo é irregular, primeiro porque foi instituída em substituição a uma entidade pública existente, segundo, em razão da sua vinculação ao poder executivo e o fato de não possuírem patrimônio próprio, dependendo exclusivamente de dotações orçamentárias etc. Entretanto, mesmo que fosse considerada como entidade da administração indireta, a situação de irregularidade subsistiria, em razão de estar desobrigada das exigências constitucionais, no tocante à licitação e concurso público.

Di Pietro (2019) menciona também a questão das chamadas fundações de apoio, fundações instituídas por particulares com o objetivo de dar apoio aos órgãos da administração pública. Essas entidades celebram convênio administrativo com o poder público, que é uma espécie de acordo sem finalidade lucrativa, visando atingir um objetivo em comum, como, por exemplo, no apoio de desenvolvimento de algum projeto de pesquisa. Embora não sejam instituídas pelo poder público, os serviços de apoio prestados a entidade pública são executados por servidores públicos, na sede da entidade pública, utilizando-se do patrimônio público, portanto, para a autora, “elas são a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público.” (DI PIETRO, 2019, p. 382). Dessa forma, é por isso a autora compara o serviço social autônomo APS às fundações de apoio, justamente pela situação de irregularidade que ambas apresentam.

O mesmo ocorre com os serviços sociais autônomos Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX) e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). De acordo com Santos (2017), as divergências existentes em relação à estrutura jurídica dos entes tradicionais os aproximam da administração pública. As próprias leis instituidoras impuseram a observância aos princípios do art. 37 da CF/1988. O autor assevera, ainda, que estas entidades poderiam ser enquadradas como empresas públicas, caso estas não se prestassem ao exercício de atividade econômica.

O autor ainda afirma que instituir esses entes como serviços sociais autônomos, bem como enquadrá-los juntamente com os entes tradicionais, “[...] cria ampla discricionariedade aos gestores do dinheiro público, que passam a ter permissivo para agir em desconformidade com os valores republicanos, violando frontalmente o postulado da impessoalidade.” (SANTOS, 2017, não paginado).

Embora a existência do contrato de gestão limite a autonomia dos serviços sociais autônomos atípicos, sua personalidade jurídica ainda é de direito privado, sem submissão ao regime jurídico que rege administração pública, o que pode dar margens a eventuais ingerências.

Ainda, Salgado (2019, não paginado) caracteriza a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) como entidades privadas de natureza híbrida:

[...] embora privadas, guardam características próprias de entidades públicas, situando-as em um limbo jurídico que pode ser gerador de inseguranças em sua atuação, com questionamentos sobre sua real natureza jurídica, especialmente por órgãos jurídicos e de controle interno e externo [...].

Principalmente no caso da ADAPS, o objetivo maior foge ainda mais da finalidade dos entes tradicionais, que é de cooperação com o poder público. Do art. 6º da Lei nº 13.958/2019 se extrai que esse ente fica instituído para execução das políticas públicas federais, mais precisamente na área da saúde, sendo sua finalidade principal de promover a execução do Programa Médicos pelo Brasil, sob orientação e supervisão do Ministério da Saúde de acordo com o parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 10.283/2020.

Alexandrino (2019, não paginado) assevera ainda que a ADAPS “ostenta quase todas as características de uma entidade administrativa propriamente dita (ela mais parece uma autarquia, ou, no mínimo, uma fundação pública com personalidade jurídica de direito privado”.

Assim como as autarquias e fundações públicas, os entes atípicos são criados por lei e mantidos por recursos públicos advindos diretamente do erário. Porém, o que os difere das autarquias é justamente a personalidade de direito público, bem como o que os difere das fundações é a ausência de dotação patrimonial de um particular.

Portanto, a partir dessa análise, verifica-se que soma das peculiaridades do perfil jurídico dos serviços sociais autônomos atípicos os coloca em posição de semelhança com os entes da administração pública indireta. Acredita-se, também, que a ausência de regulação que defina especificamente a natureza jurídica dos serviços sociais autônomos permitiu o surgimento de pessoas jurídicas com características e formato jurídico confusos.

Assim, como medida de fuga ao regime jurídico de direito público e em decorrência da autonomia e liberdade de gestão que revestem os serviços sociais autônomos, o poder público passou a denominar como serviço social autônomo entes que deveriam compor a administração pública indireta (DI PIETRO, 2017). Carvalho Filho (2015, p. 556) aponta que “acabou surgindo um regime híbrido: são típicas pessoas administrativas, embora excluídas formalmente da Administração Indireta”.

Isto é, trata-se de entidades instituídas e subordinadas ao poder público, com características díspares dos serviços sociais autônomos tradicionais, mas enquadradas como serviço social autônomo pela lei que autorizou a sua instituição.

Diante disso, verifica-se que os serviços sociais autônomos atípicos deveriam ter sido instituídos como entes integrantes da administração pública indireta, em razão do inegável vínculo que mantêm com o Estado.

Esse vínculo se evidencia a partir das leis e decretos que instituíram os entes atípicos, conforme demonstrado nesse trabalho, em que o poder executivo autoriza e institui esses entes, celebra contrato de gestão e define seus termos, gerencia e supervisiona a gestão, repassa verbas públicas para a manutenção desses entes, entre outras disposições.

A partir da incoerência na natureza jurídica dos serviços sociais autônomos atípicos, cria-se um ente totalmente controverso. Primeiro porque se vislumbra um explícito conflito de interesses, visto que, ao mesmo tempo em que o ente é gerenciado, regulado e supervisionado pelo poder executivo, a gerência, a regulação e a supervisão são atribuições do mesmo poder. Segundo porque a característica marcante dos serviços sociais autônomos clássicos é a autonomia gerencial, que não está presente nos serviços sociais autônomos atípicos, muito pelo contrário, são predominantemente dependentes dos recursos financeiros repassados pela União.

Dessa forma, ainda que as leis e decretos que os criaram os denominam como serviço social autônomo, imediatamente lhes retiram a autonomia, a começar pela inadequada previsão de celebração do contrato de gestão, firmado com o intuito de legitimar o fomento estatal, mas que, não obstante, submete o ente aos termos do contrato, aliás, termos esses definidos pelo próprio poder executivo.

Somado a isto, as normas que instituíram os entes atípicos ainda determinaram expressamente que devem obedecer aos princípios constitucionais destinados à administração pública direta e indireta, conforme art. 9º, III e V da Lei nº 10.668/2003; arts. 11, §2º e 12 da Lei 11.080/2004; arts. 13, §2º e 14 da Lei nº 12.897/2013 e arts. 15; 20, §1º; 21, §2º e 25 da Lei nº 13.958/2019.

Portanto, conforme demonstrado, o nítido propósito dos entes atípicos foge do preceito de colaboração ou de auxílio ao Estado para o qual foram instituídos os entes tradicionais. Os entes atípicos acabaram sendo instituídos para exercer funções que são próprias do poder público, mas, por terem sido instituídos como pessoas jurídicas de direito privado, não se submetem ao regime jurídico administrativo, mesmo que substancialmente detenham as características dos entes da administração pública indireta.

Assim, acredita-se que a intenção do poder público foi de instituir entidades privadas como burla às disposições constitucionais no tocante à licitação e ao concurso público, bem como aos amplos controles dos atos administrativos exercidos pelas três esferas de poder.

Conclui-se, a partir de todo o estudo, que foram criadas pessoas jurídicas de direito privado com as características das entidades administrativas integrantes da administração pública indireta, mas que, por terem sido enquadradas como serviço social autônomo, não precisam se submeter ao rígido regime jurídico próprio

da administração pública. Dessa forma, os serviços sociais atípicos são entidades públicas “disfarçadas” de ente privado e, em razão disso, o controle público fica reduzido ou afastado e deixa-se aos gestores públicos, com isso, a faculdade de agir deliberadamente e por conta própria, com ampla discricionariedade, facilitando para que se desvirtuem dos preceitos básicos que norteiam a administração pública.

À administração pública é conferida a guarda e o zelo dos interesses sociais. Os bens e interesses coletivos estão sob a gerência da administração pública, sendo assim, a sociedade espera que a consecução dos interesses coletivos seja pautada nos princípios constitucionais, na integridade e tutela dos direitos fundamentais envolvidos, bem como em todos os preceitos que devem ser respeitados por todo administrador público. Quando o poder público se despoja do interesse coletivo, se desvirtuando da atividade pública, deixa de lado as disposições constitucionais indispensáveis e atenta contra a sociedade, causando a esta, infelizmente, uma infinidade de prejuízos.

Assim, o interesse público fica comprometido diante de entidades privadas que executam suas atividades utilizando do patrimônio público, dos bens móveis e imóveis públicos, de servidores públicos e de recursos públicos sem submissão aos mandamentos constitucionais de licitação e concurso público; o dinheiro público resta à mercê da discricionariedade dos gestores dessas entidades atípicas, facilitando a ocorrência de casos de abusos de poder, fazendo prevalecer interesses particulares, ou até mesmo situações de desvio de recursos públicos, acarretando, ainda mais, o descrédito da sociedade na própria administração pública, a qual deveria ser profundamente fiel às necessidades coletivas, e não o contrário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os serviços sociais autônomos surgiram em um período em que a sociedade carecia de melhorias em suas condições de vida, principalmente na qualificação de mão de obra para o trabalho. Assim, o Estado optou por fomentar a iniciativa privada na prestação de atividades de interesse público ao invés de prestá-las diretamente, seja pelos órgãos da administração pública direta ou pelas entidades da administração pública indireta.

A partir daí nasceram os serviços sociais autônomos clássicos ou tradicionais, sem fins lucrativos, instituídos por entidades privadas, fomentados pelo Estado através da instituição de tributo próprio, quais sejam, as contribuições parafiscais.

Os serviços sociais autônomos são classificados pela doutrina como entes paraestatais, porque atuam paralelamente com a administração pública, sem se submeterem a ela, cooperando com o poder público na prestação de serviços de relevante interesse coletivo, mas não privativos do Estado.

Justamente por não integrarem a administração pública, não estão submetidos ao regime jurídico administrativo, que compreende toda a gama de princípios e deveres que norteiam a conduta dos agentes públicos, estando, dessa forma, desobrigados das exigências no que tange à licitação, à contratação de seus funcionários por meio de concurso público, bem como não se sujeitam aos mais rígidos e amplos controles da atuação administrativa.

Desse modo, aos serviços sociais autônomos é conferida a autonomia em sua gestão, possuem regulamentos próprios, que estabelecem suas regras e procedimentos. Não obstante, exatamente por receberem e utilizarem contribuições parafiscais, bem como possuírem dotações orçamentárias advindas do poder público, a única vinculação a que estão submetidos à administração pública é ao controle finalístico, exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Ocorre que, não há regulação ou legislação que defina cabalmente os serviços sociais autônomos, por isso, em consequência da inexistência de norma que predefina estes entes, foram surgindo serviços sociais autônomos com formato jurídico próprio, diferentes dos pioneiros, os quais passaram a ser chamados pela doutrina de atípicos.

Para identificar as distinções entre os entes tradicionais e os atípicos foram analisadas as leis que criaram e instituíram esses entes. A partir dessa análise, verificou-se que as diferenças que distanciam os entes atípicos do formato tradicional de serviço social autônomo os aproximam do perfil jurídico próprio dos entes integrantes da administração pública indireta, por dependerem exclusivamente de recursos públicos e por serem gerenciados e instituídos diretamente pelo poder público.

Nesse sentido, restou evidente que a intenção do poder público foi de instituir típicas entidades administrativas, no entanto, ao estabelecer tais entes como pessoas privadas, isentou-as do regime jurídico administrativo, estando à salvo do rígido controle de seus atos, exercido pelas três esferas de poder, e das exigências constitucionais de licitação ou concurso público.

Por todo exposto, acredita-se que a ausência de norma que regule os serviços sociais autônomos produz incongruências jurídicas, dá azo ao poder público para burlar todo um sistema jurídico para esgueirar-se dos mais rígidos controles exercidos pelo regime jurídico administrativo, através da criação de entidades tipicamente administrativas, mas que, sob o nome de serviço social autônomo, estão livres de todas as exigências do regime administrativo.

A conduta omissa do legislador vai de contramão com os preceitos constitucionais, viola os princípios e exigências estabelecidos pela carta magna, macula a finalidade pública pela qual a administração pública deve se pautar e atenta contra a sociedade, que é a real proprietária da coisa pública, deixando-a ao arbítrio de maus gestores, que podem utilizar o vazio legislativo para ludibriar o interesse público na busca por interesses próprios. Assim, faz-se necessário que o legislador edite norma que regule cabalmente os serviços sociais autônomos, estabelecendo sua natureza e regime jurídicos, evitando, assim, o surgimento de entidades atípicas, instituídas com a latente intenção de burla às normas constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Website da ABDI.** Transparência. Ano: 2020. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/transparencia>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- ALEXANDRINO, Marcelo. Sobre os SSA - Serviços Sociais Autônomos. **GEN Jurídico.** Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/08/12/ssa-servicos-sociais-autonomos/>. Acesso em: 26 maio 2020.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 25. ed. São Paulo, SP: Forense, 2017.
- ANATER. Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Website da ANATER.** Acesso à informação. Ano: 2020. Disponível em: <http://www.anater.org/ascom/legado/docs/Contrato-de-Gestao-ANATER.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- APEX BRASIL. Agência de Promoção de Exportações do Brasil. **Website da APEX BRASIL.** Planejamento e Gestão. Ano: 2020. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/transparencia/>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- APS. Associação das Pioneiras Sociais. Nossa História. Transparência. **Website da APS.** Ano: 2020. Disponível em: <http://www.sarah.br/a-rede-sarah/>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm. Acesso em: 31 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946.** Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9403.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946.** Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço

Social do Comércio e dá outras providências. Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9853.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.318, de 30 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre fontes de custeio da Previdência Social e sobre a admissão de menores nas empresas. Brasília/DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2318.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 99.570, de 09 de outubro de 1990**. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.017, de 06 de abril de 1999**. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP. Brasília/DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3017.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.584, de 05 de fevereiro de 2003**. Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005**. Institui o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5352.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União,

decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.283, de 20 de março de 2020.** Institui o Serviço Social Autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - Adaps. Brasília/DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10283.htm. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília/DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.** Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7596.htm#:~:text=LEI%20No%207.596%2C%20DE%2010%20DE%20ABRIL%20DE%201987.&text=Alterar%20dispositivos%20do%20Decreto%20Lei,1986%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm#:~:text=LEI%20No%208.029%2C%20DE%2012%20DE%20ABRIL%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20e,Art.. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8246.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília/DF: Presidência da República,

1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8315.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993**. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. Brasília/DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: \[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm\). Acesso em: 13 jun. 2020.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8706.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.706%2C%20DE%2014%20DE%20SETEMBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,Art. Acesso em: 07 jun. 2020.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm#:~:text=L10668&text=LEI%20No%2010.668%2C%20DE%2014%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,1990%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004.** Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2004. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013.** Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019.** Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps). Brasília/DF: Presidência da República, 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13958.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1781-7, de 11 de março de 1999.** Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem de Cooperativismo - SESCOOP, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1781-7.htm. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF. Relator: Ministro Ayres Britto, 16 de abril de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 33442/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339572157&ext=.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário 407.099-5/RS. Relator: Ministro Carlos Velloso, 22 de junho de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261763>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 396.266/SC. Relator: Ministro Carlos Velloso, 26 de novembro de 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261730>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário 215.741/SE. Relator: Ministro Maurício Correa, 30 de março de 1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=246278>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 559.937/RS. Relatora: Ministra Ellen Gracie, 20 de março de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630033>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 789.874/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 17 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Denúncia acerca de irregularidades praticadas no âmbito do Conselho Regional do Serviço do Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC-RS. Processo: 011.777/1996-6. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, 26 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/19971112/GERADO_TC-22223.pdf. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Representação. Acórdão 5079. Relator: Walton Alencar Rodrigues, 17 de agosto de 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia->

selecionada/servi%25C3%25A7os%2520sociais%2520aut%25C3%25B4nomo/NUMACORDAO%253A5079%2520ANOACORDAO%253A2010/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=9d0fe8e0-9dd2-11ea-823b-43c6f1c92f9d. Acesso em: 24 maio 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Comissão Nacional de Classificação**, 2018. Natureza Jurídica. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2018/23166-307-7-servico-social-autonomo>. Acesso em: 21 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2013.

LEAL, Saul Tourinho. Tema Central: O Regime Constitucional do Sistema “S”. **Migalhas**, 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/4/art20180416-03.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores Ltda., 2011.

SALGADO, Valéria. Comentários sobre a criação da Agência para o Desenvolvimento e Atenção Primária à Saúde – ADAPS. **LinkedIn**, 2019. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/coment%25C3%25A1rios-sobre-cria%25C3%25A7%25C3%25A3o-da-ag%25C3%25A1ncia-para-o-aten%25C3%25A7%25C3%25A3o-prim%25C3%25A1ria-salgado>. Acesso em: 26 maio 2020.

SANTOS, Paulo Henrique Queiroz P. Incluir a ABDI e a Apex no Sistema S configura distorção jurídica. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-28/paulo-queiroz-incluir-abdi-apex-sistema-distorcao-juridica>. Acesso em: 20 out. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão - Serviços sociais autônomos - Intervenção do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47578/44928>. Acesso em 25 maio 2020.

SILVA, Carlos Átila Álvares da. Pioneiras Sociais - Serviço Social Autônomo - Licitação. **Revista de Direito Administrativo**, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45669/47452>. Acesso em: 24 maio 2020.

TEIXEIRA, Tiago Conde. Revogação da contribuição ao Sebrae-Apex-ABDI deve ser reconhecida. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jun-06/teixeira-revogacao-contribuicao-sebrae-apex-abdi#_ftn1. Acesso em: 07 jun. 2020.