



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

GABRIEL DIAS DUTRA DE JESUS

**SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: DO SISTEMA “S” À GESTÃO PRIVADA DE
RECURSOS PÚBLICOS**

BRASÍLIA
2025

GABRIEL DIAS DUTRA DE JESUS

**SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: DO SISTEMA “S” À GESTÃO PRIVADA DE
RECURSOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília - UnB,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Jacques de
Medeiros.

BRASÍLIA

2025

GABRIEL DIAS DUTRA DE JESUS

**SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: DO SISTEMA “S” À GESTÃO PRIVADA DE
RECURSOS PÚBLICOS**

Banca examinadora:

Prof. Dr. Humberto Jacques de Medeiros

Orientador

Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Examinador

Prof. Dr. Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes

Examinadora

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, José Carlos e Milena Dutra, que muito batalharam para tornar possível que eu chegasse até aqui. Passarei o resto de minha vida tentando retribuir o carinho que vocês me dão em forma de amor, de incentivo e de lições de vida. À Giovanna, minha irmã, saiba que, embora tão jovem, você muito me inspira, tanto pela sua determinação, quanto pela sua resiliência.

Agradeço aos meus amigos que estiveram presentes em minha trajetória pessoal e que muito me ensinaram sobre a vida: Gabriel Pereira, Victor Foss, Lucas Martinez, Heitor Cavalcanti, Fernanda Carvalho e Giovana Gonçalves. Aos amigos que fiz na faculdade, obrigado pelos momentos felizes e pela companhia durante todo esse percurso: Gustavo Cardoso, Marcos Vinícius, Gabriel Rodrigues, Larissa Teixeira, Amanda Ribeiro, Hemerson Pereira, Luiza Rafaela, Felipe Lopes, entre outros que, com suas presenças, enriqueceram minha caminhada. Não poderia deixar de registrar também minha gratidão por ter tido a oportunidade de muito aprender com a Mariana Zilio, que, desde o dia 1 do estágio no GTA, revelou-se uma amiga, mentora e profissional admirável.

Por fim, agradeço ao professor Humberto Jacques, que, firme em seu magistério, despertou meu interesse pelo Direito Público ainda no começo da faculdade. Sempre disposto a oferecer um conselho amigo, suas lições de dedicação e busca por excelência vão muito além dos corredores da faculdade.

RESUMO

Esta monografia trata da evolução dos serviços sociais autônomos no Brasil. O objetivo da pesquisa é identificar como a Administração Pública estabelece vínculos com os serviços sociais autônomos, bem como entender a natureza e o regime jurídico a que estão submetidas essas entidades. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial para, inicialmente, identificar as características do regime jurídico administrativo e a forma como a Administração Pública se organiza, nos moldes do Decreto-Lei n. 200/1967, e, depois, situar os serviços sociais autônomos como entes que atuam paralelamente ao Estado na promoção de atividades de interesse público. Após, os serviços sociais autônomos são divididos em três categorias, que são diferenciadas quanto à finalidade e às formas de criação e de custeio dessas entidades. Por fim, reflexões são propostas quanto ao futuro dessas entidades no ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Serviços sociais autônomos; Administração Pública; Regime jurídico; Estado; Interesse público.

ABSTRACT

This paper addresses the evolution of autonomous social services in Brazil. The objective of this research is to identify how Public Administration establishes connections with autonomous social services, as well as to understand the nature and legal regime to which these entities are subject. To do so, a bibliographic, documental and jurisprudential study was conducted to, initially, identify the characteristics of the administrative legal regime and examine how Public Administration is organized under the framework of Decree-Law n. 200/1967, to, subsequently, situate autonomous social services as entities that operate alongside the State in promoting activities of public interest. The study then categorizes autonomous social services into three groups, differentiated by their purpose, creation and funding structures. Finally, reflections are proposed regarding the future of these entities within the legal framework.

Keywords: Autonomous social services; Public Administration; Legal regime; State; Public interest.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Serviços Sociais Autônomos Federais em operação.....	41
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. CONCEITOS INTRODUTÓRIOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
1.1 Função administrativa, regime jurídico administrativo e fenômeno de tentativa de fuga do regime jurídico administrativo.....	12
1.2 Reformas administrativas e Decreto-Lei n. 200/1967.....	15
2. ENTIDADES PARAESTATAIS E TERCEIRO SETOR.....	18
2.1 Origem e conceitos.....	18
2.2 Paraestatalidade e terceiro setor.....	19
2.3 Espécies de entidades paraestatais e características comuns.....	21
3. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS.....	26
3.1 Origem e relação com o movimento sindical.....	26
3.2 Conceituação, características essenciais e relação com o regime jurídico administrativo.....	27
3.3 Foro e competência.....	31
3.4 Licitações e Contratações.....	33
3.5 Seleção e regime de pessoal.....	34
3.6 Controle exercido pelas Cortes de Contas e pelo Poder Executivo.....	36
4. MODALIDADES DE SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS.....	41
4.1 Serviços sociais autônomos de primeira geração.....	42
4.2 Serviços sociais autônomos de segunda geração.....	46
4.3 Serviços sociais autônomos de terceira geração?.....	54
5. REFLEXÕES SOBRE O PRESENTE E O FUTURO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

A palavra de ordem que orientou as reformas administrativas brasileiras do século XX é a eficiência. A esse respeito, a redução de burocracias, a simplificação de procedimentos e a descentralização de atividades são linhas de ação que orientam a elaboração de planejamentos institucionais de modernização da Administração Pública. Mais enfaticamente desde a década de 1990, a consolidação de parcerias entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos para a promoção de atividades de interesse público é outra linha de ação que tem ressignificado as fronteiras funcionais do Estado.

As entidades paraestatais desempenham um papel crucial na prestação dessas atividades de interesse público no Brasil, especialmente em áreas onde a atuação do Estado é limitada. Desde a sua criação, essas entidades têm buscado suprir lacunas deixadas pela Administração Pública, de modo a oferecer serviços que atendem a demandas sociais específicas. Envoltos nesse cenário, os entes que compõem o Sistema “S” testemunharam a expansão da categoria de serviços sociais autônomos mediante a criação de entidades que são muito diferentes do projeto original, delineado ainda na década de 1940, de capacitação profissional e de prestação de assistência social às categorias da indústria e do comércio.

Associadas à Administração Pública, os serviços sociais autônomos paulatinamente crescem em importância no ordenamento jurídico, embora isso não tenha se refletido em um tratamento tão efervescente pela doutrina, que, em geral, ostenta ainda uma posição de salvaguarda, no sentido de não reconhecer a legitimidade dos novos serviços sociais autônomos que são criados diretamente pelo Estado. Esse entendimento mais conservador é observado sobretudo em relação aos serviços sociais autônomos que se originam da extinção de um ente ou órgão da Administração Pública.

A partir dos métodos de pesquisa bibliográfico, jurisprudencial e documental, busca-se, como objetivo geral, entender a origem dos serviços sociais autônomos e quais as suas características essenciais. Nesse sentido, o primeiro capítulo volta-se a delinear os contornos da Administração Pública, que envolvem as suas funções, regimes jurídicos e a organização conforme o Decreto-Lei n. 200/1967.

Em seguida, o segundo capítulo trata da paraestatalidade, expressão importada do direito italiano e que gera inúmeras controvérsias na doutrina brasileira. O que parece superar as divergências é o consenso de que as entidades paraestatais não são o Estado, isto é, não

integram a acepção subjetiva da Administração Pública, o que faz com que sejam necessárias uma série de ponderações relativamente ao regime jurídico dos entes paraestatais. Além disso, situa-se os entes paraestatais no terceiro setor da economia, que não se confunde com o Estado, primeiro setor, nem com os agentes privados que atuam no mercado econômico com vistas à obtenção de lucro, segundo setor.

O terceiro capítulo destina-se a evidenciar a origem, o conceito e as características comuns aos diversos serviços sociais autônomos. Neste ponto, aborda-se como o Estado e o movimento sindical concorreram para a criação dessas entidades ainda na década de 1940, bem como salienta-se que a maior parte dos conceitos elaborados pela doutrina para identificar os serviços sociais autônomos parte de uma análise descritiva, que congrega elementos como natureza jurídica, forma de criação, finalidade e forma de custeio.

Conforme se desenvolverá, à exceção da natureza jurídica, os demais elementos utilizados para conceituar os serviços sociais autônomos não permaneceram estáticos no tempo, o que evidencia a efemeridade de conceituações meramente descritivas. Ainda, o terceiro capítulo apresenta o panorama geral da jurisprudência dos tribunais superiores quanto aos serviços sociais autônomos, que vai desde a competência para tratar de ações judiciais que envolvem essas entidades até uma análise das espécies de controle a que estão submetidas em razão da natureza pública dos recursos que recebem para custeio.

O quarto capítulo, por sua vez, trata das distintas gerações de serviços sociais autônomos. Nessa seara, as principais diferenças entre as três gerações estão na finalidade dessas entidades, na forma de criação, na forma de custeio e na ingerência do Poder Executivo sobre os seus dirigentes. As distinções são tão evidentes que Leila Cuéllar, ao debruçar-se sobre elas, aponta que as semelhanças entre os novos serviços sociais autônomos e os clássicos que compõem o Sistema “S” restringem-se ao *nomen juris* serviços sociais autônomos.¹

Além disso, destacam-se problemas com a forma de criação da segunda geração de serviços sociais autônomos, cuja característica é o surgimento a partir da extinção de um ente ou órgão da Administração Pública. Embora tratado como tentativa de fuga ao regime jurídico administrativo, fato é que a criação desses entes da segunda geração representa um fenômeno que tem se capilarizado na tomada de decisões administrativas dos entes federativos.

¹ CUÉLLAR, Leila. Os Novos Serviços Sociais Autônomos: Exame De Um Caso. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008.

Por fim, o quinto e último capítulo volta-se a propor, embora sem respostas definitivas, breves reflexões sobre como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pode impactar diretamente o futuro dos serviços sociais autônomos. Sob essa perspectiva, ao mitigar a necessidade de natureza jurídica de direito público para afirmar que, atendidas algumas circunstâncias, sociedades de economia mista e empresas públicas podem ser destinatárias de privilégios administrativos – antes obstaculizados em razão de sua natureza jurídica de direito privado – ou até mesmo serem delegatárias do Poder de Polícia, a Suprema Corte expandiu as possibilidades de atuação dessas entidades.

Assim, pontua-se que esse debate – conflito entre natureza jurídica de direito público e de direito privado – ainda se encontra restrito a entes políticos e entidades que compõem a Administração Pública. Todavia, não é desarrazoado considerar que ele pode evoluir para questionar a necessidade de um ente integrar a Administração Pública para que seja destinatário de tais privilégios. Nesse cenário, por hora hipotético, os serviços sociais autônomos poderiam se tornar a nova face da Administração Pública, sem sequer integrá-la.

Para a realização de tais análises, foi-se desenvolvida uma pesquisa básica, descritiva, com abordagem qualitativa e por meio do método hipotético-dedutivo. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e jurisprudencial, além de um breve estudo de caso.

1. CONCEITOS INTRODUTÓRIOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tratará de diferenciar as acepções objetiva e subjetiva da Administração Pública, de modo a confrontá-las, oportunamente, com as entidades paraestatais.

1.1 Função administrativa, regime jurídico administrativo e fenômeno de tentativa de fuga do regime jurídico administrativo

O que no Brasil convencionou-se chamar de função administrativa, exercida tipicamente pelo Poder Executivo e atipicamente pelos Poderes Judiciário e Legislativo, corresponde à faceta material – ou objetiva – da Administração Pública e diz respeito a quatro atividades primordiais, quais sejam, (i) prestação de serviços públicos, (ii) exercício do poder de polícia, (iii) regulação das atividades de interesse público e fomento das atividades de interesse privado e (iv) controle da atuação do Estado.²

O Estado de bem-estar social, que figura como modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, fundamenta-se na ideia de que o Estado deve atuar proativamente para reduzir as desigualdades sociais e garantir uma rede de proteção aos cidadãos, sobretudo aos mais vulneráveis. A prestação de serviços públicos universais e de qualidade, por exemplo, materializa a função redistributiva do Estado e contribui para a promoção da justiça social. Da mesma forma, a regulação e o fomento são mecanismos que permitem ao Estado equilibrar os interesses econômicos e sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável e a inclusão.

Sem a estrutura e os princípios do Estado de bem-estar social, seria inviável assegurar os recursos e as políticas necessárias para que a Administração Pública cumpra suas funções materiais de forma eficiente e equitativa. Assim, ele se apresenta como um pilar indispensável para garantir que as necessidades sociais estejam no centro das ações estatais.

A atuação da Administração Pública, voltada à consecução dessas necessidades sociais, submete-se ao regime de Direito Público ou de Direito Privado. Nesse sentido, o regime de Direito Público trata de um conjunto de regras e princípios que disciplinam as relações entre a Administração e particulares, caracterizadas por uma posição de verticalidade e regidas pelo princípio da justiça distributiva. Neste ponto, difere do Direito Privado, que

² CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 42.

disciplina relações entre iguais, em posição de horizontalidade, cujo princípio regrador é o da justiça comutativa.³

A atuação administrativa conforme um ou outro regime é orientada pela Constituição Federal, fonte primária do Direito Administrativo. Nesse sentido, a Carta Magna, além de alguns dispositivos espalhados em seu corpo, reservou todo um capítulo – Capítulo VII do Título III, que aborda a organização do Estado – para tratar especificamente da Administração Pública, de forma a balizar os contornos do regime jurídico administrativo. Ademais, a legislação infraconstitucional, ao complementar o Texto Maior, define como os privilégios e restrições serão operacionalizados pela Administração Pública, para corresponder ao comando do art. 5º, II, da CRFB/88.⁴⁻⁵ Importa salientar que a Administração Pública atua sob um regime próprio, distinto do que rege as relações jurídicas entre particulares.

O regime jurídico da Administração compreende todas as relações jurídicas de que faz parte a Administração Pública, notadamente os regimes de Direito Público e de Direito Privado. Cumpre destacar que o regime jurídico da Administração, expressão mais ampla, não se confunde com o regime jurídico administrativo. Nesse sentido, o regime jurídico administrativo, expressão mais restrita, trata de um conjunto de princípios que orientam especificamente a atuação da Administração Pública nos casos em que esta se encontra em posição de verticalidade na relação jurídica, o que evidencia o regramento de Direito Público.

Com efeito, o regime jurídico administrativo advém da existência de prerrogativas e sujeições que orientam a atividade administrativa e decorrem, respectivamente, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. A supremacia do interesse público encerra a sobreposição de interesses coletivos em detrimento de interesses particulares e concede uma série de privilégios para a Administração Pública, como a autoexecutoriedade dos atos administrativos e a possibilidade de alterar ou rescindir unilateralmente os contratos administrativos. Todavia, essas vantagens não são absolutas e devem ser exercidas conforme a

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 59.

⁴ O art. 5º, II, da CRFB/88 indica que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e diz respeito ao princípio da legalidade, que possui duas facetas: (i) para os particulares, trata da autonomia da vontade, limitada, portanto, pela lei; (ii) para o administrador público, deve ser entendido em seu sentido estrito, de forma que somente pode atuar quando a lei determinar ou autorizar.

⁵ Cumpre destacar que a Carta Magna, no art. 37, *caput*, expressamente elencou alguns princípios orientadores da atividade administrativa, sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios vão ao encontro de um Estado Republicano, em que o poder não provém de mandamentos religiosos e tradições, mas sim da manifestação da sociedade que, ao outorgar o poder aos seus dirigentes, realiza-o conforme um documento solene, no caso, a Constituição.

legalidade, a proporcionalidade e a razoabilidade, de modo a promover o interesse coletivo sem comprometer os direitos fundamentais.

Há ainda que se destacar que essas vantagens devem ser interpretadas à luz da Constituição Federal de 1988, que abriga, como fundamento da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana, além de um extenso rol de direitos fundamentais, dentre os quais garantias do administrado frente à Administração Pública. É nesse sentido que pode ser concebida a noção de indisponibilidade do interesse público, que abriga a ideia de que os direitos e bens públicos não pertencem ao administrador público, mas sim à coletividade, revelando verdadeiro patrimônio social, devendo o gestor exercer seu *múnus* público de forma a proteger o interesse público subjacente que orienta sua atividade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que essa bipolaridade – prerrogativas e sujeições – do direito administrativo surge, de um lado, para proteger direitos individuais frente ao Estado, assegurando-se a liberdade dos particulares e a observância da lei e do direito pela Administração, e, do outro, assegura-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins.⁶

Importa destacar que, ainda que a Administração atue conforme o Direito Privado, este será parcialmente derogado por normas de Direito Público. Isso porque, mesmo que a relação seja orientada por normas de Direito Privado, a Administração Pública continua vinculada à observância de princípios e finalidades que regem sua atuação enquanto ente público, o que é uma das limitações impostas pelo princípio da indisponibilidade do interesse público.

Isso implica que, apesar de teoricamente possível distinguir a natureza das relações no regime jurídico da Administração, na prática, essa distinção não se mostra muito produtiva, senão para, amiúde judicialmente, cancelar algum privilégio ou delimitar alguma restrição. Dessa forma, como a atuação da Administração Pública tem como finalidade mediata o interesse público, isso impõe que vantagens e limitações específicas sejam traduzidas caso a caso, ainda que inseridas no contexto de Direito Privado.

Um fenômeno recorrente que tem sido observado na organização administrativa brasileira é a tentativa de fuga ao regime jurídico administrativo, caracterizado pela busca de alternativas que permitam à Administração uma maior flexibilidade em sua atuação. Esse fenômeno se manifesta, por exemplo, na utilização de instrumentos de direito privado, como o

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 76.

contrato, além da criação de entidades que, embora vinculadas ao poder público, estão submetidas a regimes jurídicos híbridos ou predominantemente de direito privado.

Esse fenômeno pode ser associado às críticas sociais à eficiência do setor público, bem como à busca, pela Administração Pública, pela simplificação de procedimentos. O entendimento é que, ao operar fora das restrições impostas pelo regime jurídico administrativo, a Administração possa atuar de maneira mais célere e eficaz.

Contudo, essa tentativa de fuga do regime jurídico administrativo não é isenta de críticas. Pode-se argumentar que ela compromete os princípios que norteiam a atuação pública, uma vez que a flexibilização de regras pode inaugurar dificuldades para efetivar o controle e fiscalização dos recursos públicos, desde o repasse à utilização. Além disso, a especialização da Administração, embora necessária em muitos casos, não pode ser realizada em detrimento da igualdade e da transparência, de modo que deve ser encontrado um equilíbrio entre a eficiência administrativa e a preservação das garantias jurídicas que protegem o interesse coletivo.

Cabe, dessa forma, ao legislador e aos gestores públicos encontrarem soluções que conciliem a necessidade de flexibilidade com a manutenção da lisura, probidade e legalidade. Somente assim, garantir-se-á que a Administração continue a servir como instrumento de promoção do bem comum, haja vista que o Estado de bem estar social, enquanto ente coletivo, deve atender às necessidades sociais.

A atuação eficaz da Administração Pública requer também uma adaptação às transformações econômicas que impactam o Estado. Nesse sentido, revela-se necessário compreender como as reformas administrativas do século XX foram incisivas na consolidação de uma estrutura administrativa no Decreto-Lei n. 200/1967 e, posteriormente, na Constituição de 1988.

1.2 Reformas administrativas e Decreto-Lei n. 200/1967

As duas primeiras incursões brasileiras em projetos de Reforma Administrativa no século XX ocorreram em momentos históricos marcados por sistemas autoritários de poder. O primeiro período toma espaço à época do governo de Getúlio Vargas denominado Estado Novo, tendo sido alavancado a partir de 1937 e perdurado até 1945. Conhecido por modelo clássico, esse cenário é marcado pela criação do Departamento Administrativo do Serviço

Público (DASP) e tinha como premissas a reforma do sistema de pessoal e a implantação, aliada à simplificação, de sistemas administrativos e das atividades de orçamento.⁷

A administração, muito por conta da orientação autocrática do período ditatorial do Estado Novo, assumia características de um sistema fechado e, embora o DASP tenha logrado relativo êxito em universalizar um sistema de mérito na administração de pessoal, fato é que logo no começo do período de democratização, em 1945, a nomeação de extranumerários no serviço civil inaugurou o que viria a se tornar mais de 100 tabelas, especiais e emergenciais, de empregados no serviço público, o que marcou o desvio do modelo implantado pelo DASP.⁸

Benedicto Silva, em importante ensaio publicado ainda em 1962, aponta que a organização administrativa brasileira era eclética, difusa, macrocéfala e propícia à centralização patológica, caracterizada por uma estrutura obsoleta e primitiva, de forma que reclamava uma reforma administrativa.⁹ O autor ainda destaca que, em 1961, a Presidência da República compreendia, entre subordinados e tutelados, 100 órgãos e entidades diversas, divididos em 11 categorias distintas.¹⁰

O segundo período de Reforma Administrativa do século XX, manifestado a partir de 1964, com a eclosão da Ditadura Militar, consolidava um modelo que tinha por objetivo a expansão do intervencionismo estatal na economia e na sociedade. Denominado como administração para o desenvolvimento, esse modelo tinha como premissas (i) a descentralização de atividades do setor público por meio da criação de entidades da Administração Indireta e (ii) a substituição dos funcionários estatais por celetistas.¹¹ Neste ponto, Gileno Fernandes Marcelino destaca que houve uma multiplicação de entidades da Administração Indireta, bem como uma amplificação da Administração Direta, mediante o desmembramento de Ministérios.¹²

A expansão acelerada e desordenada da máquina pública foi fulcral para o reconhecimento da necessidade – e consequente positivação no ordenamento jurídico – de um

⁷ MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*, v. 44, n. 2, p. 106, 1989.

⁸ *Ibid.*

⁹ SILVA, Benedicto. Evolução da Organização Administrativa Brasileira. *Revista do Serviço Público*, v. 94, n. 1, p. 9-28, jan./mar. 1962.

¹⁰ *Ibid.*, p. 22-27. A título de curiosidade, o autor elencou as seguintes categorias de órgãos e entidades subordinadas à Presidência da República em 1961: (i) Ministérios, (ii) Órgão de planejamento político-militar, (iii) Autarquias, (iv) Órgãos independentes, de Administração Direta, criados por lei, (v) Órgãos independentes, de Administração Direta, criados por decreto, (vi) Órgãos de Administração Territorial, (vii) Órgãos semiministeriais, (viii) Sociedades de economia mista, (ix) fundações instituídas pela União, (x) Entidades mistas de cooperação internacional e, por fim, (xi) entidades colaboradoras da Administração Federal.

¹¹ MARCELINO, Gileno Fernandes, *op. cit.*, p. 106.

¹² *Ibid.*, p. 106-107.

planejamento organizacional da Administração Pública. Isso porque esse fenômeno complexo de crescimento do Estado denota um excessivo peso da máquina pública sobre a economia e a sociedade, o que, por consectário, verteu-se à necessidade de uma reavaliação da estrutura administrativa que promovesse mecanismos mais ostensivos de controle e planejamento, de modo a possibilitar maior eficiência e coordenação no exercício da função administrativa. É nesse cenário que o Decreto-Lei n. 200/1967 é concebido.

Assim, o Decreto-Lei n. 200/1967 representa um importante marco administrativo, pois se trata do alicerce positivo em que amparada a divisão da organização administrativa brasileira entre Administração direta, composta pelos entes federativos – União, Estados, Municípios e DF –, e indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa divisão consagra a feição subjetiva da Administração Pública e, conquanto criticada por alguns autores,¹³ prevaleceu e foi consagrada posteriormente na Constituição Federal de 1988.¹⁴

Essa divisão é essencial para diferenciar, ao menos sob o aspecto subjetivo, quem são as pessoas jurídicas e os órgãos que representam o Estado. Paralelamente ao Estado e em regime de colaboração com ele, algumas pessoas jurídicas desempenham atividades de interesse público e são categorizadas como entidades paraestatais, as quais serão melhor analisadas adiante.

¹³ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por exemplo, adverte acerca da distinção entre as classificações científicas, que se fundam no critério do poder, e a classificação positiva, adotada pela Constituição de 1988 no artigo 37, *caput* e incisos XIX e XX. Sob esse prisma, o autor destaca que a organização administrativa sofre cristalização doutrinária ao ser inserida na Carta Política, o que provoca uma desnecessária rigidez e repetição de processos no Supremo Tribunal Federal para a discussão de questões supérfluas ou de menor importância (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos*. *Revista de Direito Administrativo* — RDA, Rio de Janeiro, v. 207, p. 79-94, jan./mar. 1997).

¹⁴ A menção direta à organização administrativa em administração direta e indireta pode ser encontrada em alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988, como (i) o art. 37, *caput*, que dispõe 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 [...]”; (ii) o art. 34, inciso VII, alínea “d”, que aponta como hipótese de intervenção federal a desobediência da “prestação de contas da administração pública, direta e indireta” nos Estados ou no Distrito Federal; (iii) o art. 14, § 9º, que indica que lei complementar estabelecerá casos adicionais de inelegibilidade, a fim de proteger a legitimidade das eleições contra “o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, e (iv) o art. 70, *caput*, revela que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

2. ENTIDADES PARAESTATAIS E TERCEIRO SETOR

2.1 Origem e conceitos

Etimologicamente, conforme José Cretella Júnior, paraestatal trata de vocábulo híbrido formado por dois elementos, a saber, (i) a partícula grega *pará*, que significa “ao lado de” e (ii) estatal, adjetivo formado sobre o nome latino *status*, que tem o sentido de “Estado”, de forma que paraestatal é algo que não se confunde com o Estado, pois caminha ao seu lado, de forma paralela.¹⁵

A origem dos entes paraestatais remonta ao direito italiano, em que originalmente indicavam entes que atuavam ao lado das autarquias e, posteriormente, foram utilizados em leis italianas como referência a autarquias de base fundacional.¹⁶ Todavia, Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta que a doutrina italiana, na origem e mesmo contemporânea, considera a classificação paraestatal despida de valor jurídico, seja pela conflituosidade doutrinária e jurisprudencial quanto às entidades que congrega, seja pela escassa utilidade de tal definição.¹⁷ Espécies de entes autônomos paralelos ao Estado também foram constituídos na Espanha, dotados de autonomia financeira, embora carreguem outras nomenclaturas.¹⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello foi enfático ao ressaltar que, ao olhar para o direito italiano, o Brasil importou a expressão ente paraestatal com toda a imprecisão que possuía na Itália e, ante à ausência de uma lei que inequivocamente a caracterize, revelou-se uma expressão solta no ordenamento jurídico, de forma que configura não um objeto à procura de um nome, mas antes um nome à procura de um objeto.¹⁹ Não obstante a crítica doutrinária italiana à utilidade da classificação, o termo paraestatal se encontra largamente difundido na doutrina brasileira e, na lição de Hely Lopes Meirelles, cuida-se:

“[...] de ente disposto paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, para executar cometimentos de interesse do Estado, mas não privativos do Estado. Enquanto as autarquias devem realizar atividades públicas típicas, as entidades paraestatais prestam-se a executar atividades públicas atípicas, impróprias do Poder Público, mas de utilidade pública, de interesse da coletividade, e, por isso, fomentadas pelo

¹⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. VII. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 13.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 639.

¹⁷ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 86.

¹⁸ Cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. Serviços Sociais Autônomos. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 138, maio/ago. 2013.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 161-162.

Estado, que autoriza a criação de pessoas jurídicas com personalidade privada para a realização de tais atividades com apoio oficial.

O paraestatal não é o estatal, nem é o particular; é o meio-termo entre o público e o privado. Justapõe-se ao Estado sem o integrar como autárquico, ou alhear-se como o particular. Tem personalidade privada, mas realiza atividades de interesse público, e, por isso, os atos de seus dirigentes, revestindo certa autoridade e gerindo patrimônio público, expõem-se a determinados controles administrativos e sujeitam-se a mandado de segurança e a ação popular”.²⁰

Diogo de Figueiredo reconhece a importância e sedimentação doutrinária e jurisprudencial da concepção de paraestatalidade de Hely Lopes Meirelles, mas apresenta um conceito próprio. Para o autor, entidades paraestatais são “pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, que desempenham, por delegação legal, atribuições de índole executiva no campo das atividades sociais e econômicas do Estado”,²¹ categorizando-as, ainda, como originárias, se o vínculo com o Estado é contemporâneo à criação dessas entidades, e derivadas, quando a delegação é atribuída a entidades já existentes.²²

O que se percebe é que não há um entendimento uníssono da doutrina no trato da expressão paraestatalidade. Embora a conceituação de Hely Lopes seja referenciada por diversos autores, ela frequentemente é acompanhada de críticas no que diz respeito às entidades que este autor inclui no gênero das paraestatais. Aliás, a definição de quais entes são paraestatais – isto é, a aceção subjetiva dessa categoria – revela-se tópicamente espinhoso, que será melhor analisado adiante.

2.2 Paraestatalidade e terceiro setor

Antes, contudo, faz-se mister destacar que o conceito de entidade paraestatal não se confunde com o terceiro setor da economia. Sob esse prisma, o terceiro setor corresponde a um segmento social que compreende organizações privadas sem fins lucrativos, voltadas à promoção de atividades de interesse público. Tais organizações buscam suprir demandas sociais não plenamente atendidas pelo Estado ou pelo mercado.

A distinção do terceiro setor para os demais é fulcral para a compreensão da finalidade das entidades que o compõem. O primeiro setor, representado pelo Estado, é voltado à gestão dos bens públicos e à promoção de políticas públicas centradas nas necessidades sociais e no

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. A licitação nas entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 132, p. 32–33, abr./jun. 1978, grifo meu.

²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 88.

²² *Ibid.*

bem-estar coletivo, sendo, para tanto, financiado por tributos, mormente impostos. Já o segundo setor, formado por agentes e empresas privadas, é orientado pela maximização do lucro mediante atendimento das demandas do mercado.²³

O terceiro setor, a seu turno, ocupa um espaço intermediário, caracterizado pela autonomia administrativa, mas, simultaneamente, pela ausência do elemento coercitivo estatal e da distribuição de lucro aos seus associados. Matheus Carvalho leciona que o terceiro setor é marcante nos países de maior desenvolvimento econômico, de forma que a presença de atividades do setor terciário é diretamente proporcional à riqueza de uma região.²⁴ O autor ainda pontua que, desde o processo de globalização, iniciado no século XX, o terceiro setor foi o setor da economia que mais se desenvolveu no mundo.²⁵

No caso brasileiro, o terceiro setor foi impulsionado durante a década de 1990, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Essa reforma tratava de alterar o modelo excessivamente burocrático da Administração Pública para um modelo com foco em resultados e, ante à crise fiscal que assolou o período, uma solução operacionalizada foi o fortalecimento do terceiro setor, por meio do desenvolvimento de instrumentos jurídicos que favorecessem o fomento da prestação, por entidades sem fins lucrativos, de atividades de interesse público não exclusivas do Estado.²⁶

A ideia de terceiro setor se diferencia da de entidades paraestatais porquanto tratam de categorias distintas de elementos: enquanto o terceiro setor trata de um espaço de atuação na economia, as entidades paraestatais são um conjunto de entidades que atuam paralelamente ao Estado. É cediço que diversas espécies de entidades atuam no terceiro setor, mas não se pode afirmar que todas elas integram o bloco de paraestatalidade. Isso porque as entidades paraestatais, apesar de igualmente não integrarem diretamente a Administração Pública, possuem vínculos mais firmes com o Estado, sendo criadas ou controladas por ele para desempenhar atividades privadas de interesse público.

²³ Rememore-se que o Estado também pode, embora relativamente limitado pelo comando do art. 173 da CRFB/88, atuar diretamente na economia. O art. 173 da CRFB/88 indica que “[r]essalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Embora a natureza do dispositivo busque limitar a atuação do Estado no desenvolvimento direto de atividades econômicas, percebe-se que exceções autorizadoras elencadas no próprio dispositivo são conceitualmente imprecisas, configurando verdadeiros conceitos jurídicos indeterminados e, portanto, podem ser ampliadas para abrigar diversas atividades, de forma que não encerram limitações necessariamente materiais.

²⁴ CARVALHO, Matheus, *op. cit.*, p. 974.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. *Sistemas sociais autônomos: conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988*. 2019. 447 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020, p. 102.

Como exemplos de paraestatais, podem ser apontados os serviços sociais autônomos e as organizações sociais, que carecem, em razão do vínculo com o Estado, da mesma autonomia e independência das ONGs e associações que atuam no terceiro setor.

Portanto, embora possuam elementos comuns, os entes paraestatais não compreendem todas as entidades que atuam no terceiro setor. Nesse sentido, a principal diferença reside no vínculo mais forte com o Poder Público, como a celebração de contratos de gestão ou de parcerias, o que mitiga a autonomia das entidades paraestatais, mas, em contrapartida, assegura meios de custeio de suas atividades.

2.3 Espécies de entidades paraestatais e características comuns

Divergência doutrinária interessante diz respeito a quais entidades são classificadas como paraestatais, haja vista que cada autor parece adotar uma posição própria acerca das espécies que compõem esse gênero. Isso ocorre porque cada autor apresentará um conjunto de entidades conforme os elementos que adotar para conceituar o que constitui um ente paraestatal. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, aponta que são entes paraestatais as empresas públicas, as sociedades de economia mista, os serviços sociais autônomos e as fundações instituídas pelo Poder Público.²⁷

Diogo de Figueiredo, por outro lado, aponta dois grupos de paraestatais, sendo o primeiro composto pelos entes paraestatais integrantes da Administração Indireta – empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado – e, o segundo, o não integrante da Administração Indireta, para caracterizar os serviços sociais autônomos.²⁸ José dos Santos Carvalho Filho aponta ainda ao menos outros quatro entendimentos distintos a respeito das espécies que compõem o gênero paraestatais.²⁹

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tomar como ponto de partida que os entes paraestatais atuam paralelamente ao Estado, escorreitamente conclui que não podem, portanto, ser concebidos como entes estatais, estes identificados a partir da organização administrativa positivada no Decreto-Lei n. 200/1967.³⁰ Assim, considerando-se que o regime jurídico da Administração não se iguala ao dos serviços sociais autônomos – os quais Hely

²⁷ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, 1978, p. 33.

²⁸ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 89.

²⁹ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

³⁰ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 161-162.

Lopes e Diogo de Figueiredo incluem na expressão paraestatal –, categorizá-los conjuntamente macula a própria utilidade da classificação.³¹ Embora dirigida às contribuições de Hely Lopes, a crítica de Celso Antônio relativamente às entidades que compõem o conceito de paraestatalidade também prospera em relação às de Diogo de Figueiredo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, a partir do conceito de entidade paraestatal de Celso Antônio,³² aponta uma aproximação entre o termo paraestatal e o terceiro setor, para abranger pessoas privadas que atuam sem fins lucrativos em colaboração com o Estado, desempenhando atividades que, pela sua natureza, o Poder Público dispensa especial proteção, não abrangendo entes da Administração Indireta.³³

Para a autora, podem ser classificados como paraestatais os entes do terceiro setor que tenham vínculo com o Poder Público, o que abrange as entidades que recebem declarações de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos – aqui, a autora aponta somente aqueles que compõem o Sistema “S” –, os entes de apoio, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e as organizações da sociedade civil.³⁴

Essa diversidade de entendimentos destaca a ausência de critérios pacíficos para conceituar as entidades paraestatais. Embora reconhecidamente presentes na doutrina e na jurisprudência, os entes paraestatais não possuem um único tratamento dogmático, o que resulta numa prejudicial indefinição conceitual, sobretudo no que diz respeito à amplitude da definição. Assim, conforme observado, alguns autores sustentam que entes da Administração Indireta são entes paraestatais, enquanto outros apontam que somente pessoas jurídicas privadas fora da Administração ostentam tal posição.

Entre posições doutrinárias distintas, os serviços sociais autônomos – neste ponto, tratando-se especificamente do Sistema “S” –,³⁵ ainda apresentam uma peculiaridade que os

³¹ Ibid.

³² Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão paraestatal designa “sujeitos não estatais, isto é, de direito privado que, em paralelismo com o Estado, desempenham cometimentos que este poderia desempenhar por se encontrarem no âmbito de interesses seus, mas não exclusivamente seus. Caracterizam-se pelo fato de que o Poder Público enfaticamente os assume 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*, como ocorreu justamente com os chamados serviços sociais autônomos, circunstância esta que lhes confere uma peculiar singularidade entre os sujeitos alheios à administração indireta que concorrem para objetivos sociais de interesse público” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 163).

³³ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 641-642.

³⁴ Ibid.

³⁵ Esse aparte é feito porque, na avassaladora maioria das ponderações doutrinárias que tratam de quais entidades estão incluídas no conceito de paraestatalidade, quando os serviços sociais autônomos são mencionados, os

tornam distintos dos demais entes quando se trata de categorizá-los como entes paraestatais: a sua origem. Isso porque esses entes resultam de um processo híbrido, em que parte de sua criação compete à Administração Pública, enquanto a outra parte deve ser feita por particulares, de forma que, pelo menos no que diz respeito ao processo de sua criação, não é público, tampouco totalmente privado, conquanto se aproxime mais deste que daquele, já que são os particulares que efetivamente os instituem.

Essa sobreposição de categorias jurídicas distintas é consequência direta da imprecisão conceitual que permeia os entes paraestatais. As contribuições de Maria Sylvia Zanella, ao aproximar a paraestatalidade do terceiro setor, distanciam-se de posições mais clássicas e soam mais coerentes com os elementos específicos comuns aos mais diversos conceitos da categoria, mas, ainda assim, não parecem por fim à discussão.

Isso porque essas contribuições inauguram outro debate ao incluir diversas entidades, como as que recebem certificado de fins filantrópicos, que, por possuírem vínculos mais pontuais com o Poder Público, expandem sobremaneira a categoria, o que torna mais difícil estabelecer parâmetros e classificar as diversas formas de parceria e colaboração entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Destaca-se ainda que a imprecisão conceitual relativamente aos entes paraestatais também pode ser compreendida como um reflexo das transformações no papel desempenhado pelo Estado na contemporaneidade. No caso brasileiro, fatores como (i) a transição de uma Administração Pública burocrática para o modelo gerencial, marcada pela formação de parcerias e colaborações públicas com entidades privadas diversificadas, e (ii) a centralização de um modelo de Estado Social de Direito na Constituição Federal de 1988, voltado à busca pela concretização de direitos fundamentais, encerram uma reconfiguração da atuação estatal.

Tais dinâmicas – evolução para o modelo gerencial e consolidação do Estado de bem-estar social – alteraram a forma como o Estado executa suas funções e dificultaram a delimitação de fronteiras institucionais estatais. Assim, revela-se desafiador conceituar precisamente o que constitui o Estado, haja vista que frequentemente as funções públicas são desempenhadas por entes híbridos ou intermediários, o que evidencia uma nova faceta do debate sobre os limites funcionais e natureza do Estado.

De todo modo, as entidades paraestatais não atuam propriamente na execução de serviços públicos, senão em regime de colaboração com o Estado para a execução de

autores limitam-se aos entes clássicos, que compõem o Sistema “S”, razão pela qual, para manter a uniformidade do debate, restringiu-se o comentário somente aos serviços sociais autônomos clássicos.

atividades privadas caracterizadas pela incidência, ainda que mediata, de interesse público concernente à coletividade, como, por exemplo, auxílio à saúde e à pesquisa científica, capacitação de categorias profissionais e desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, a atividade administrativa do Estado em relação às entidades paraestatais não é a de prestação de serviços públicos, mas sim a de fomento.³⁶

O fomento das atividades de interesse privado, rememore-se, visa incentivar iniciativas particulares que contribuam para o desenvolvimento econômico e social, por meio de políticas como concessão de subsídios, incentivos fiscais ou financiamento a pequenos empreendedores.

Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que, apesar de existirem especificidades, todas as entidades paraestatais se encontram na mesma posição relativamente ao vínculo com o Estado e apresentam alguns pontos convergentes:

- “a) **não são criadas pelo Estado**, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; é o caso dos serviços sociais autônomos, especialmente as entidades do chamado sistema S [...];
- b) em regra, **não desempenham serviço público delegado pelo Estado**, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado [...];
- c) recebem algum tipo de **incentivo do Poder Público**, que pode ser tanto a outorga de um título (o de utilidade pública, por exemplo), como auxílios e subvenções provenientes do orçamento do Estado [...];
- d) têm **vínculos jurídicos com o Poder Público**, por meio de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumentos congêneres [...];
- e) seu **regime jurídico é de direito privado**, porém parcialmente **derrogado por normas de direito público**, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao Poder Público;
- f) integram o **terceiro setor** porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais”.³⁷

Cumprido destacar que, por não integrarem formalmente a Administração Indireta dos entes aos quais estão vinculados, os entes paraestatais não gozam dos privilégios e benefícios administrativos, fiscais e processuais extensíveis à Fazenda Pública e que compõem o regime jurídico administrativo. Nesse sentido, já consolidada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.³⁸

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 648.

³⁷ *Ibid.*, p. 643.

³⁸ Cf. STF, AI n. 349.477 AgR/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DOU de 28/2/2003; STF, AI n. 783.136 AgR/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DOU de 14/5/2010.

De toda forma, a orientação que melhor congrega os elementos comuns aos diversos conceitos de entidades paraestatais no direito brasileiro – dentre esses elementos a separação inequívoca entre Administração Pública e paraestatalidade – é aquela que aponta como integrantes dessa categoria (i) as Entidades de Apoio, que possuem tratamento jurídico na Lei n. 8.958/1994, (ii) as Organizações Sociais, reguladas pela Lei n. 9.637/1998, (iii) as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ordenadas pela Lei n. 9.790/1999, (iv) as Organizações da Sociedade Civil, estruturadas na Lei n. 13.019/2014, e (v) os Serviços Sociais Autônomos, única espécie que não dispõe de um tratamento jurídico uniforme e que serão doravante analisados.³⁹

³⁹ Interessante destaque seja feito para apontar que a Maria Sylvania Zanella Di Pietro, ao abordar as características específicas de cada ente paraestatal, embora tenha inserido no conceito também entidades do terceiro setor que possuem vínculos mais pontuais com o Poder Público, apresenta essa categoria segundo as mesmas espécies apontadas, quais sejam, (i) entidades de apoio, (ii) organizações sociais, (iii) organizações da sociedade civil de interesse público, (iv) organizações da sociedade civil e (v) serviços sociais autônomos (v. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *op. cit.*, p. 641-674). Matheus Carvalho também diferencia os entes paraestatais conforme essas mesmas espécies, conquanto os denomine por “entidades do terceiro setor”, sem apresentar uma diferenciação mais específica, o que pode revelar uma imprecisão conceitual (v. CARVALHO, Matheus, *op. cit.*, p. 974-975).

3. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

3.1 Origem e relação com o movimento sindical

Os serviços sociais autônomos são entes que foram introduzidos no ordenamento brasileiro ainda na década de 1940, durante o período do governo de Getúlio Vargas denominado Estado Novo. Esses entes se originaram em razão da ineficiência do Estado na formação de profissionais qualificados e da carência de políticas de lazer, cultura e saúde para os trabalhadores e seus familiares.⁴⁰

O Poder Público, diante da dificuldade de cumprir tais papéis, transfere a responsabilidade para empresários que passam a ser responsáveis tanto pela qualificação técnica-profissionalizante dos trabalhadores, quanto por serviços relevantes de assistência social.⁴¹ Nesse contexto, os serviços sociais autônomos se originaram para o exercício de serviços não exclusivos do Estado, materializados sobretudo sob a ótica dos direitos sociais.⁴²

A perspectiva de um Estado Social de Direito somente é constitucionalizada no Brasil em 1934, ao passo que já presente nas Constituições mexicana de 1917 e de Weimar, na Alemanha, em 1919. Neste ponto, Pedro Lenza leciona que os direitos sociais, considerados direitos de segunda dimensão, apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado, voltadas a concretizar uma isonomia substancial e social e à busca por condições de vida melhores e adequadas.⁴³

Historicamente, os serviços sociais autônomos surgiram em um momento de transição do papel do Estado frente aos direitos sociais. Isso porque, na época de criação desses entes, predominava o entendimento de que o interesse público somente seria alcançado mediante uma atuação intervencionista e dirigente do Estado, o que afastava o diálogo paritário entre entes da sociedade e o Estado.⁴⁴ Após a Segunda Guerra Mundial, entretanto, abre-se espaço para a descentralização de atividades, o que ocasionou um investimento estatal significativo em atividades relacionadas ao terceiro setor da economia.

⁴⁰ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Os serviços sociais autônomos no Brasil como modelo jurídico-administrativo único. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, p. 32, 2023.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² O art. 6º, *caput*, da CRFB/88 aponta como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

⁴³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1.302.

⁴⁴ MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração Pública Centralizada e Descentralizada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2000.

No contexto brasileiro, essas entidades, então inéditas, revelam, em sua gênese, uma conexão entre o Estado e o movimento sindical, em que este recebia daquela autorização para instituir os serviços sociais autônomos. Ocorre que o movimento sindical, desde o surgimento dos primeiros serviços sociais autônomos, sofreu enorme perda de poder representativo.⁴⁵

A própria conexão que os serviços sociais autônomos possuem com o Estado não se manteve inalterada ao longo do tempo. Antes, como é cediço, essas entidades eram criadas pelas Confederações Sindicais mediante autorização do Estado. Atualmente, o próprio Estado cria essas entidades, aproximando-se delas e removendo, dessa forma, a participação dos sindicatos.

Faz-se mister destacar que esse distanciamento da representação sindical envolve uma mudança na finalidade para a qual o Estado passa a instituir os serviços sociais autônomos. Anteriormente, o objetivo do Estado com tais entidades era principalmente a capacitação profissional de categorias do trabalho, tendo sido o último integrante do Sistema “S” – no caso, o Sescop – criado ainda em 1998. Mais recentemente, o propósito na instituição de novos serviços sociais autônomos passa a ser beneficiar-se do regime jurídico híbrido a que estão sujeitas essas entidades, seja para reorganizar órgãos e entidades da Administração Pública, seja para expandir a atuação para atividades antes não exploradas pelo Estado.

Assim, embora não se possa afirmar que o objetivo do Estado era afastar a representação sindical dos serviços sociais autônomos, essa mudança é perceptível e merece ser pontuada. Atualmente, somente os serviços sociais autônomos de primeira geração, conhecidos como Sistema “S”, possuem vínculos e estão ligados em alguma medida ao movimento sindical.

3.2 Conceituação, características essenciais e relação com o regime jurídico administrativo

Para Hely Lopes Meirelles, os serviços sociais autônomos são entidades instituídas por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidas por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.⁴⁶

⁴⁵ Nesse sentido, cf. ANTUNES, Ricardo; BATISTA DA SILVA, Jair. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. *Caderno CRH*, v. 28, n. 75, 2016.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 337.

Odete Medauar tem uma visão muito semelhante, para quem os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas a propiciar assistência social, médica ou ensino à população ou a certos grupos profissionais, sem integrar a administração indireta, nem direta.⁴⁷ Tais conceituações, conforme se desenvolverá adiante, melhor refletem os serviços sociais autônomos clássicos, surgidos ainda na década de 1940 e que correspondem ao Sistema “S”.

Já Diogo de Figueiredo os descreve como pessoas jurídicas de direito privado, categorizadas como entes de colaboração, que atuam por delegação do Poder Público em setores específicos da Administração Pública, não estando constitucionalmente incluídos, no entanto, na Administração Indireta.⁴⁸

Denominador comum entre os distintos conceitos é o fato de abrigarem elementos descritivos, que analisam, com uma ou outra peculiaridade, a natureza jurídica, a forma de criação e a finalidade dos serviços sociais autônomos. Conforme se desenvolverá adiante, esses elementos, à exceção da natureza jurídica, não se mantêm estáticos, o que torna o exercício de conceituar essas entidades limitado no tempo.

Não se trata de desconsiderar as contribuições propostas, mas sim pontuar que os conceitos estabelecidos refletem um momento histórico e jurídico específico, estando sujeitos a revisões e adaptações conforme evoluem as necessidades sociais, as interpretações normativas e as dinâmicas do ordenamento jurídico. No caso dos serviços sociais autônomos, essa crítica é mais contundente, haja vista que os entes criados mais recentemente se distanciam do modelo clássico do Sistema “S” na forma de criação, na forma de custeio, na finalidade e na ingerência do Poder Executivo sobre suas atividades.

Especificamente quanto à natureza jurídica, os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado. Isso pode ser extraído da menção expressa em dispositivos das respectivas leis de criação ou de autorização para criação dessas entidades.⁴⁹ Em razão de sua cooperação com o Estado, marcada pelo interesse público, recebem oficialização do Poder

⁴⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 89.

⁴⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 88-89.

⁴⁹ Edvaldo Nilo de Almeida fez uma compilação desses dispositivos: (i) Senai (art. 2º do Decreto-Lei n. 4.048/1942 c/c arts. 3º e 4º do Decreto n. 494/1962); (ii) Sesi (art. 2º do Decreto-Lei n. 9.403/1946); (iii) Senac (art. 4º do Decreto n. 61.843/1967); (iv) Sesc (art. 2º do Decreto-Lei n. 9.853/1946); (v) Senar (Art. 1º do Decreto n. 566/1992); (vi) Sest e Senat (Art. 1º da Lei n. 8706/1993); (vii) SESCOOP (art. 8º da Medida Provisória n. 2168-40); (viii) Apex (Art. 1º da Lei n. 10.668/2003); (ix) ABDI (Art. 1º, §1º, da Lei n. 11.080/2004); (x) Anater (art. 1º, § 1º, da Lei n. 12.897/2013); (xi) Sarah (art. 1º da Lei n. 8.246/1991); (xii) Adaps (art. 6º da Lei n. 13.958/2019); (xiii) Embratur (art. 3º da Lei nº 14.002/2020) (v. ALMEIDA, Edvaldo Nilo de, *op. cit.*, 2023, p. 35).

Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais ou subsídios diretos por recursos orçamentários da entidade que as criou.⁵⁰

Característica marcante dos serviços sociais autônomos está no processo de sua criação. Primeiramente, em relação aos serviços sociais autônomos que compõem o Sistema “S”, o Estado autoriza, mediante lei, que uma Confederação Sindical institua tais entidades. Já em relação aos demais serviços sociais autônomos, é o próprio Estado quem os institui, o que, pelo menos na forma de criação, aproxima-os das empresas estatais. Isso porque as empresas públicas e as sociedades de economia mista, por expresse comando constitucional do art. 37, XIX, demandam autorização legal para serem instituídas, mas cuja instituição dar-se-á diretamente pelo Poder Público, a partir do registro dos atos constitutivos, nos termos do art. 45, *caput*, do Código Civil.⁵¹

Outrossim, a obrigatoriedade de existência de lei prévia autorizando a instituição de serviços sociais autônomos reside não por conta de delegação de atividade estatal – porquanto essas entidades prestam atividades privadas de interesse público, e não atividades exclusivas do Estado –, mas em um duplo fundamento: (i) a garantia da legalidade do fomento público – via repasses diretos ou contribuições parafiscais – e (ii) o reconhecimento da ingerência estatal no domínio privado.⁵²

É mister pontuar que os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública dos entes aos quais estão vinculados. Além disso, não se enquadram às figuras administrativas típicas presentes no Decreto-Lei n. 200/1967. Nesse sentido, divergem (i) das autarquias, porque estas são pessoas jurídicas de direito público; (ii) das fundações, em razão de não constituírem um patrimônio personalizado, e (iii) das empresas públicas e sociedades de economia mista, pois os serviços sociais autônomos não exercem atividade econômica com fins lucrativos.⁵³

Por não integrarem a Administração Pública, os serviços sociais autônomos não gozam dos privilégios do regime jurídico administrativo decorrentes da supremacia do interesse público. Todavia, tampouco se submetem unicamente ao regime jurídico de Direito Privado, senão com derrogações parciais pelo regime de Direito Público. Neste ponto,

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, 1999, p. 337.

⁵¹ O art. 45, *caput*, da Lei n. 10.406/2002 aponta que “[c]omeça a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo”.

⁵² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini, *op. cit.*, p. 143.

⁵³ *Ibid.*, p. 142.

Carvalho Filho indica que a sujeição excepcional às normas de direito público decorre do elo que essas entidades desenvolvem com o Poder Público, podendo ser percebida, por exemplo, por serem destinatárias de recursos públicos derivados de tributos, na obrigação de prestação de contas e utilização voltada aos fins institucionais.⁵⁴

Além disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro indica que, em se tratando de entidades com personalidade jurídica de direito privado – não se restringindo aos Serviços Sociais Autônomos, mas sim incluindo outras entidades paraestatais –, a regra é que, silente a lei, aplica-se o direito privado, somente sendo substituído pelo Direito Público quando norma expressa assim o determinar.⁵⁵

Cumprе rememorar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que as empresas estatais e os entes de cooperação, especificamente os Serviços Sociais Autônomos e as Organizações Sociais, qualificam-se como pessoas jurídicas de direito privado e, nessa condição, não dispõem dos benefícios processuais inerentes à Fazenda Pública, notadamente da prerrogativa excepcional da ampliação dos prazos recursais.⁵⁶

A conclusão da Suprema Corte, no caso das empresas estatais, pode ser obtida a partir de uma interpretação sistêmica do art. 173, § 2º, da CRFB/88,⁵⁷ que expressamente afasta os benefícios fiscais específicos da Fazenda Pública desses entes. No caso dos entes de cooperação, por sequer estarem incluídos no conceito de Administração Pública Indireta, esse desfecho parece mais evidente ainda.

Esse precedente, ressalte-se, tratou de um serviço social autônomo estadual que foi criado a partir da extinção de uma autarquia estadual. Isso evidencia que a extinção de uma entidade de direito público, associada à criação de uma entidade de direito privado para tratar do mesmo objeto, não transfere as prerrogativas de Direito Público do ente extinto para o novo ente.

Ademais, cumpre destacar que Diogo de Figueiredo aponta que a existência dos serviços sociais autônomos é justificada pelo princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, o autor aponta a natureza dos entes sociais de colaboração como supletiva dos indivíduos e não

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos, *op. cit.*

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 644.

⁵⁶ Cf. STF, AI n. 349.477 AgR/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DOU de 28/2/2003.

⁵⁷ O art. 173, § 2º, da CRFB/88 indica que “[a]s empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”.

do Estado, de forma que a “cadeia de subsidiariedade [...] segue uma ordem crescente de complexidade [...]: indivíduo – entes sociais de todo o gênero – Estado”.⁵⁸

O princípio da subsidiariedade indica que o Estado somente deverá intervir na ordem econômica ou social quando a iniciativa privada ou a sociedade civil não forem capazes de suprir satisfatoriamente alguma necessidade pública. Assim, evita-se uma atuação ostensiva desnecessária do Estado, bem como sua hipertrofia para setores indesejados, de modo a promover o equilíbrio entre as atividades estatais e a liberdade de iniciativa dos particulares.

Por fim, resta pontuar que os serviços sociais autônomos não gozam da imunidade tributária recíproca do art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal. Por outro lado, a Suprema Corte decidiu que podem se enquadrar na imunidade de que trata o art. 150, VI, “c”, da Constituição, especificamente no que diz respeito aos impostos incidentes sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de assistência social, sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos da lei.⁵⁹

3.3 Foro e competência

Em relação às demandas judiciais que envolvem os serviços sociais autônomos, é importante esclarecer qual o foro apropriado. Nesse sentido, o enunciado da Súmula n. 516 do Supremo Tribunal Federal indica que “[o] Serviço Social da Indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça estadual”.⁶⁰ Embora faça menção somente ao Sesi, tal enunciado deve ser interpretado no sentido de abranger todas as entidades denominadas serviços sociais autônomos.

Todavia, predominava-se que o enunciado sumular n. 516 da Suprema Corte não prevalecia quanto às ações penais que envolviam irregularidades na aplicação de recursos recebidos pelos serviços sociais autônomos. No âmbito criminal, apesar de não se enquadrarem às hipóteses previstas no art. 109 da Constituição Federal, que trata da competência dos Juízes Federais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal havia firmado que as ações que tratam de desvio ou apropriação de verbas cuja utilização se submeta à

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁹ Cf. STF, ARE n. 739.369 AgR/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 13/8/2013.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 516*. O Serviço Social da Indústria – S. E. S. I. – está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual. Tribunal Pleno, DJ de 10/12/1969.

fiscalização de órgão federal – no caso, o Tribunal de Contas da União – competem à Justiça Federal.⁶¹

Todavia, esse entendimento não é unânime. Em julgamento que tratou do desvio de verbas envolvendo o Sesc/RJ, o Senac/RJ e a Fecomércio/RJ, a Segunda Turma do Supremo Tribunal afastou a tese de que a submissão de verbas à fiscalização de órgão federal atrai a competência da Justiça Federal para o julgamento de feitos criminais, para determinar a competência da justiça estadual. Nas palavras do Min. Gilmar Mendes:

“Portanto, ainda que os recursos repassados a essas entidades sejam fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União para fins de controle e transparência, não se trata, em absoluto, de recursos que integram os bens ou o patrimônio da União. [...] não permite que se chegue à conclusão de que tais valores integram o patrimônio da União, já que há uma clara diferença entre dinheiro público e bens ou recursos públicos da União, sendo que a primeira hipótese, que é a situação dos autos, afasta a aplicação da norma de competência do art. 109, IV, da CF/88. [...] a prática de crimes contra o patrimônio ou as atividades das entidades do ‘sistema S’ não envolve qualquer bem ou serviço da União, somente podendo ser reconduzido à competência da Justiça Federal nas excepcionais hipóteses em que constatada violação específica e direta a interesse federal. [...] Portanto, considerando a ausência de afetação a qualquer bem, serviço ou interesse da União, concludo, desde já, pela incompetência absoluta da autoridade reclamada e pela remessa dos autos da denominada operação ‘Esquema S’ à Justiça Estadual no Rio de Janeiro [...]”.⁶²

Ainda, a Suprema Corte possui precedente no sentido de afirmar a competência dos Ministérios Públicos estaduais, em detrimento do Ministério Público Federal, para apurar irregularidades na aplicação de recursos por entes sindicais e serviços sociais autônomos. O entendimento é firmado a partir do enunciado sumular n. 516 do Supremo Tribunal Federal, bem como na ideia de que “[q]uando o produto das contribuições [parafiscais] ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público”.⁶³

Esse dissídio jurisprudencial leva à conclusão de que a matéria carece de um tratamento mais definitivo da Suprema Corte. A ausência de pacificidade jurisprudencial quanto ao foro competente para o julgamento de ações criminais relacionadas ao uso irregular de recursos transferidos aos serviços sociais autônomos federais é altamente prejudicial, pois gera um cenário de incerteza quanto à aplicação do direito e à responsabilização dos

⁶¹ Cf. STF, AgR no HC n. 211.602/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DOU de 18/4/2022, grifo meu. Outros precedentes do Supremo Tribunal Federal reforçam esse entendimento: (i) STF, RE n. 605.609 AgR/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DOU de 1/2/2011; (ii) STF, ARE n. 940.871 AgR/RN, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DOU de 9/8/2016, e (iii) STF, RHC n. 98.564, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DOU de 6/11/2009.

⁶² STF, RCL n. 43.479/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DOU de 3/11/2021, p. 16-20.

⁶³ STF, ACO n. 1.953 AgR/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DOU de 19/2/2014, p. 1.

envolvidos. Essa instabilidade jurídica promovida por elementos processuais, sobretudo no que diz respeito à definição de competência jurisdicional e investigativa, atrasa a tramitação de procedimentos e, por conseguinte, a efetivação da justiça.

3.4 Licitações e Contratações

Decisão paradigmática do Tribunal de Contas da União (TCU) assentou as bases relativas às licitações e contratações feitas pelos serviços sociais autônomos. Em retrospecto, discutia-se a submissão ou não desses entes às normas da Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei n. 8.666/1993, atualmente revogada pela Lei n. 14.133/2021, que passou a tratar da matéria.

Em razão de não integrarem formalmente a Administração Pública e de não estarem contemplados expressamente como subordinados à lei de licitações,⁶⁴ o TCU entendeu pela não sujeição dos serviços sociais autônomos à observância dos procedimentos desta lei, mas sim aos regulamentos próprios devidamente publicados de tais entidades.⁶⁵

Em contrapartida, na mesma decisão, ficou consagrado que, por figurarem como destinatários de recursos públicos, devem observância aos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, entre eles os princípios da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia da igualdade e da publicidade. Essa submissão aos princípios gerais, contudo, não elimina o controle exercido pelo TCU: ao contrário, contribui para seu aprimoramento, uma vez que o controle deixa de se limitar à análise de formalidades e passa a ser orientado pelos fins, concentrando-se, assim, no alcance dos objetivos da entidade, o que, por consectário, torna-o mais eficaz.

Ressalte-se que esse entendimento adotado pelo TCU está em consonância com a evolução da Administração Pública brasileira, que superou a modalidade burocrática em favor

⁶⁴ O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993 dispunha que “subordinam-se ao regime desta Lei, 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”. Já a Lei n. 14.133/2021 excluiu do âmbito de sua incidência, conforme se percebe da leitura do art. 1º, § 1º, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, seja porque tais entidades possuem regulamento próprio previsto na Lei n. 13.303/2016, seja porque a natureza de Direito Privado a qual submetida tais entidades é incompatível com os procedimentos por vezes burocráticos e demorados tratados na Lei n. 14.133/2021, os quais inviabilizaram a colocação competitiva das empresas estatais no mercado de exploração de atividade econômica.

⁶⁵ TCU, Decisão n. 907/1997, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, julgado em 11/12/1997.

de um modelo gerencial, o que denota uma maior centralidade administrativa no controle de atuação analisado a partir do atingimento de fins, e não do controle de meio.

Urge necessário salientar que a revogação da Lei n. 8.666/1993 pela Lei 14.133/2021 não impõe necessariamente uma revisão do entendimento da Corte. Isso porque, assim como a lei revogada, a nova lei geral de licitações e contratos administrativos expressamente indica quais pessoas jurídicas se submetem a tal regime, não estando contemplados, nesse sentido, os serviços sociais autônomos.⁶⁶

3.5 Seleção e regime de pessoal

No que diz respeito ao regime de pessoal, o Tribunal de Contas da União já estabeleceu que aos serviços sociais autônomos não se aplica a rigidez constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da CRFB/88.⁶⁷ Enquanto pessoas jurídicas de direito privado, o regime dos empregados dessas entidades é o da Consolidação das Leis do Trabalho, sem a necessidade, portanto, de concurso público.

Todavia, embora não seja necessária a realização de concurso público, algumas balizas devem ser observadas no processo de seleção de pessoal. Conforme consignou o TCU, apesar de possuírem discricionariedade na promoção de processos seletivos externos e internos para recrutamento, devem ser resguardados os princípios de ordem constitucional que visam a impedir favorecimentos e outras práticas ilícitas, garantindo a manutenção do processo seletivo público externo para a admissão de funcionários em seus quadros.⁶⁸

Na mesma oportunidade, reiterou o TCU que tais entidades possuem autonomia para definir seus modelos de organização, criar e extinguir seus empregos, além de estabelecer planos de carreira, sem a necessidade de subordinação ao processo legislativo superior, haja vista que seus empregados não são ocupantes de cargos públicos, estes instituídos mediante lei.⁶⁹

⁶⁶ O art. 1º da Lei n. 14.33/2021 indica que “[e]sta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública”. Não há menção, portanto, aos serviços sociais autônomos, vez que não configuram entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

⁶⁷ TCU, Acórdão n. 17/1999, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, julgado em 3/3/1999.

⁶⁸ TCU, Acórdão n. 369/2009, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 11/3/2009.

⁶⁹ TCU, Acórdão n. 369/2009, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 11/3/2009.

Além disso, a dispensa de funcionários dos serviços sociais autônomos não exige motivação, uma vez que tais entidades possuem autonomia para contratar e demitir seus funcionários sem a instauração prévia de processo seletivo ou administrativo, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.⁷⁰

Ademais, apesar de não incluídos no rol de entidades sujeitas aos limites remuneratórios do art. 37, XI, da CRFB/88, os serviços sociais autônomos devem adotar como parâmetro de remuneração de seus dirigentes níveis prevalecentes no mercado de trabalho para funções semelhantes, seja na esfera pública, seja na privada, e sempre de acordo com os princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade.⁷¹

Ainda sobre as amarras do regime jurídico administrativo que permeiam as relações de Direito Público, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em oportunidade recente, decidiu que, em razão do princípio da publicidade e da moralidade, diretamente atrelados à proteção e ao incentivo oferecidos pelo Estado aos serviços sociais autônomos, as remunerações dos empregados e dirigentes devem ser publicizadas de forma clara, objetiva e individual, não sendo suficiente a divulgação da estrutura remuneratória do agente.⁷²

Especificamente quanto à remuneração, é perceptível a dualidade do regime jurídico a que estão sujeitos os serviços sociais autônomos. Sob os pontos de vista de transparência na gestão de recursos públicos e da tutela do interesse público, essa decisão reflete uma necessidade de prestação fidedigna de contas à sociedade, de modo a mitigar a autonomia dos serviços sociais autônomos em razão da natureza dos recursos que custeiam essas entidades.

Entretanto, é importante ressaltar que a mitigação da autonomia dessas entidades não pode comprometer a eficácia das atividades desempenhadas por essas entidades de direito privado, que cumprem um papel essencial no desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Já em matéria de responsabilidade, é imperativo pontuar que a ausência de concurso público e a não submissão ao regime jurídico de servidores públicos não afasta a qualificação dos empregados dos Serviços Sociais Autônomos como agentes públicos *lato sensu*.

⁷⁰ Cf. STF, ARE n. 1.349.127 AgR/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DOU de 2/2/2023.

⁷¹ Cf. TCU, Acórdão n. 864/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 24/4/2007.

⁷² Cf. STF, MS n. 37.626/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, DOU de 6/5/2024.

A Lei n. 8.429/1992 estabelece, em seu art. 2º,⁷³ um amplo conceito de agente público e, no art. 2º, parágrafo único, engloba no conceito particulares, pessoas físicas ou jurídicas, que celebram com a Administração Pública convênios, contratos de gestão ou instrumentos congêneres, dada a natureza pública dos recursos a serem repassados. Assim, os empregados e dirigentes dos serviços sociais autônomos sujeitam-se às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, o art. 327, § 1º, do Código Penal expressamente equipara a funcionário público, para fins penais, quem exerce emprego nas entidades paraestatais. Essas equiparações, que não se esgotam nas leis citadas,⁷⁴ existem em decorrência não do regime jurídico da entidade destinatária, mas sim da natureza pública dos recursos administrados por elas, o que atrai um maior grau de fiscalização, de controle e, por conseguinte, de responsabilização dos agentes.

3.6 Controle exercido pelas Cortes de Contas e pelo Poder Executivo

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta que os serviços sociais autônomos gozam da cobertura constitucional do art. 5º, XVII, da CRFB/88, que veda a interferência estatal em seu funcionamento, salvo aquela que tenha sido excepcionalmente adotada pela própria Constituição em matéria de controle e fiscalização da atuação da Administração Pública.⁷⁵

Para o autor, as interferências constitucionalmente legítimas são (i) o controle de contas, (ii) a responsabilidade dos dirigentes por atos que incorrem em improbidade administrativa, em razão do art. 37, § 4º, da CRFB/88, (iii) a sujeição ao mandado de segurança e (iv) a responsabilidade patrimonial objetiva, nos termos do art. 37, §6º, da CRFB/88.⁷⁶

⁷³ O art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa aponta que “[...] consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”. Embora o art. 1º a que faz referência tal dispositivo tenha sido revogado pela Lei n. 14.230/2021, a ideia era referenciar (i) entidades públicas, (ii) entidades que recebem recursos ou subvenções públicas e (iii) entidades para as quais o erário tenha concorrido ou concorra para a criação ou custeio. Nota-se aqui preocupação do legislador ordinário no trato da tutela do erário público, não somente restrito às entidades públicas.

⁷⁴ Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que, além da Lei de Improbidade Administrativa e do Código Penal, as Leis n. 9.637/1998 e 9.790/1999 e a Lei Complementar n. 64/1990 tratam ainda da proteção de bens e recursos públicos em situações semelhantes de possibilidade de responsabilização de agentes que atuam em pessoas jurídicas destinatárias de tais bens ou recursos (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 645).

⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 89.

⁷⁶ *Ibid.*, 90-92.

Tais sujeições refletem o regime híbrido ou caráter ambíguo dos serviços sociais autônomos: por um lado, são dotados de autonomia administrativa e financeira, mas, por outro, estão vinculadas a obrigações próprias do regime jurídico administrativo, dada a origem pública de seus recursos de custeio.

Apesar de formalmente não integrarem a estrutura da Administração Pública, os serviços sociais autônomos são destinatários, como fonte de custeio, de contribuições parafiscais instituídas pela União e/ou recursos consignados no orçamento do ente ao qual estão vinculados. A esse respeito, a Suprema Corte, conforme já elencado, possui precedente que indica que, quando esses recursos ingressam nos cofres dos serviços sociais autônomos, perdem o caráter público.⁷⁷ Não obstante, é a natureza pública dos recursos destinados – ou seja, antes sequer de serem destinados de fato aos serviços sociais autônomos – que atrai o controle dos Tribunais de Contas, em respeito aos comandos dos arts. 70, parágrafo único, e 71, II, ambos da Constituição Federal,⁷⁸ do art. 183 do Decreto-Lei n. 200/1967⁷⁹ e, especificamente no caso do Sistema “S”, do art. 5º, V, da Lei 8.443/1992.⁸⁰

Resta ainda destacar que, em matéria de controle, deve ser buscado um modelo racional que combine, de um lado, a responsabilização pela utilização de recursos públicos e o respeito aos princípios da isonomia, impessoalidade, transparência e publicidade com, do outro, a autonomia e regime dos serviços sociais autônomos, de forma a não obstar o atingimento dos fins próprios a que foram criados.⁸¹

Isso porque, ao contrário do que se poderia imaginar, um controle excessivo, pautado em regras e análises meramente formais, e um controle “a menor” promoverão, a seus próprios termos, resultados semelhantes: ineficiência da utilização dos recursos públicos

⁷⁷ Cf. STF, ACO n. 1.953 AgR/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DOU de 19/2/2014.

⁷⁸ O art. 70, parágrafo único, da CRFB/88 indica que “[p]restará 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”. Já o art. 71, II, da CRFB/88 aponta que o controle externo, a cargo do Poder Legislativo e mediante auxílio do Tribunal de Contas da União, compreende “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

⁷⁹ O art. 183 do Decreto-Lei n. 200/1967 aponta que “[a]s entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições para fiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma”.

⁸⁰ O art. 5º, V, da Lei n. 8.443/1992, também conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, destaca que a jurisdição do TCU abrange “os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social”.

⁸¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini, *op. cit.*, p. 161.

destinados, seja, no primeiro caso, pelo excessivo apelo à forma e procedimento, seja, no segundo, pela ineficiência da fiscalização, de modo a permitir desvios ou falhas na aplicação dos recursos, o que comprometeria a intenção original de fomento não somente aos serviços sociais autônomos, mas às entidades paraestatais de modo geral.

Assim, o entendimento vigente no TCU em relação às normas dos serviços sociais autônomos é o de que a corte de contas deve limitar suas decisões de modificação das normas do Sistema “S” apenas aos casos em que fique comprovada a violação ou o risco de violação dos princípios que regem a gestão pública, vez que o objetivo é preservar a discricionariedade das entidades que integram o Sistema “S”.⁸² O Supremo Tribunal Federal também possui jurisprudência consolidada no sentido de que os serviços sociais autônomos estão sujeitos apenas ao controle finalístico pelas cortes de contas da aplicação dos recursos recebidos.⁸³

Essa postura reflete uma atuação equilibrada do Tribunal de Contas da União em relação às peculiaridades dos serviços sociais autônomos. Isso porque, ao delimitar a atuação da corte de contas apenas nos casos em que haja violação ou risco de violação dos princípios que regem a gestão pública, busca-se preservar a autonomia dessas entidades, essencial para que cumpram suas finalidades de forma eficiente e inovadora. Assim, essa abordagem é coerente com a natureza jurídica dos serviços sociais autônomos, que, embora sejam financiados por recursos públicos, não se subordinam ao regime jurídico de direito público, possuindo maior flexibilidade administrativa.

Entretanto, a aplicação prática desse entendimento não pode ser tida sem ressalvas. Nessa perspectiva, respeitar a discricionariedade dessas entidades evita ingerências excessivas e burocratização, assegurando que possam atender às demandas do mercado e da sociedade com maior agilidade. Por outro lado, a limitação do controle do TCU pode criar brechas para práticas inadequadas, como má gestão ou desvio de recursos, caso a fiscalização não seja suficientemente rigorosa. Isso é especialmente relevante considerando que os recursos utilizados pelos serviços sociais autônomos são de natureza originalmente pública, oriundos de contribuições parafiscais ou de dotações consignadas no orçamento do ente ao qual estão vinculados, o que exige transparência, publicidade e *accountability*.

Assim, é necessária cautela ao implementar essa abordagem. Embora o controle finalístico tenha o mérito de avaliar se os recursos públicos estão efetivamente contribuindo para o cumprimento dos objetivos institucionais, ele não pode negligenciar completamente os

⁸² Cf. TCU, Acórdão n. 2.522/2009, 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, julgado em 19/5/2009.

⁸³ Cf. STF, RE n. 789.874/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DOU de 19/11/2014.

aspectos formais e procedimentais. O respeito às normas e regras de execução da despesa pública é fundamental para prevenir irregularidades e assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira ética e responsável.

Outras facetas do controle ao qual estão submetidos os serviços sociais autônomos são o controle orçamentário, previsto na Lei n. 4.320/1964,⁸⁴ e o de atuação finalística, vinculados ao Poder Executivo, os quais não se confundem com o exercido pelo TCU, mas antes são complementares. Essas espécies de controle amiúde são expressamente apontadas na lei de origem dos serviços sociais autônomos.⁸⁵ É importante frisar que essas formas de controle não se tratam de manifestação do Poder Hierárquico, haja vista que os serviços sociais autônomos não integram a estrutura orgânica da Administração Direta.

O controle exercido pelo Poder Executivo, seja orçamentário, seja finalístico, mais se aproxima, embora não seja totalmente equivalente, à supervisão ministerial que tipicamente ocorre entre entidades da Administração Indireta com órgãos superiores da Administração Direta. O controle orçamentário é devido em decorrência da forma de custeio das entidades que compõem os serviços sociais autônomos, os quais são mantidos por dotações orçamentárias e repasses diretos, mas que não possui como objetivo alterar o conteúdo das propostas, senão sua aprovação.⁸⁶ O controle finalístico, ressalte-se, volta-se a assegurar o atingimento dos objetivos institucionais do serviço social autônomo.

Por fim, merece destaque que essas modalidades de controle exercidas pelo Poder Executivo são diversificadas e dependem da lei de criação do respectivo serviço social autônomo. Nesse sentido, cada ente é fiscalizado por um ou mais Ministérios. A título de exemplo, o Senar e o SESCOOP são serviços sociais autônomos vinculados ao Ministério do

⁸⁴ O art. 107 da Lei n. 4.320/1964 aponta que “[a]s entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo”. Percebe-se, da leitura do dispositivo, que o objetivo principal é vincular as entidades destinatárias – autarquias e paraestatais – ao Poder Público, por meio do controle orçamentário. Assim, ao mitigar a autonomia dessas entidades, busca-se adequá-las ao planejamento financeiro do ente a que estão vinculadas e promover a transparência e publicidade dos recursos públicos que elas recebem.

⁸⁵ A redação do art. 9º, II, da Lei n. 10.668/2003, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Apex-Brasil, aponta que “[c]ompetirá ao Poder Executivo supervisionar a gestão da Apex-Brasil, observadas as seguintes normas: [...] o orçamento-programa da Apex-Brasil para a execução das atividades previstas no contrato de gestão será submetido anualmente à aprovação do Poder Executivo”. Já no caso da APS, a Lei n. 8.246/1991 dispõe que “[c]ompetirá ao Ministério da Saúde supervisionar a gestão do Serviço Autônomo Associação das Pioneiras Sociais para a execução das atividades previstas no contrato de gestão será submetido anualmente ao Ministério da Saúde”.

⁸⁶ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Fiscalização de controle de recursos dos serviços sociais autônomos. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 9, n. 1, p. 54-55, 2022.

Trabalho e da Previdência, enquanto a Apex-Brasil é fiscalizada pelo Ministério das Relações Exteriores em razão da celebração de contrato de gestão, com a particularidade de que este instrumento, para que possa ser formalmente assinado, deve ser validado ainda pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil.⁸⁷

⁸⁷ Ibid. p. 52-53.

4. MODALIDADES DE SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

A divisão dos serviços sociais autônomos surgiu a partir da necessidade de categorizá-los em grupos distintos, haja vista que muitas entidades, apesar de formalmente criadas sob a nomenclatura de serviços sociais autônomos, distanciam-se do modelo clássico. Tradicionalmente, essas entidades são divididas em dois grupos, sendo o primeiro para indicar as entidades que compõem o Sistema “S” e o segundo para entidades que surgiram posteriormente, desde a década de 1990. Mais recentemente, tem-se ainda discutido uma terceira categoria, para englobar entes heterogêneos, com características peculiares que os distinguem dos dois primeiros grupos. Na Tabela 1, apresentam-se os serviços sociais autônomos federais em operação no Brasil, de forma a realizar um registro histórico da atual conformação dessas entidades no ordenamento jurídico.

Tabela 1 – Serviços Sociais Autônomos Federais em operação

SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS FEDERAIS	ANO DE CRIAÇÃO
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)	1942
Serviço Social da Indústria (SESI)	1946
Serviço Social de Aprendizagem do Comércio (SENAC)	1946
Serviço Social do Comércio (SESC)	1946
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	1990
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)	1991
Associação das Pioneiras Sociais (APS)	1991
Serviço Social de Transporte (SEST)	1993
Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT)	1993
Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP)	1998
Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-BRASIL)	2003
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	2004

Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)	2013
Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR)	2020
Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS)	2023

Fonte: autoria própria.

Essas entidades, portanto, serão categorizadas conforme três gerações, que são diferenciadas em razão da finalidade, da forma de criação, do modo de custeio e da ingerência do Poder Executivo sob suas atividades.

4.1 Serviços sociais autônomos de primeira geração

Os serviços sociais autônomos de primeira geração, também conhecidos como originários ou clássicos, surgiram ainda na década de 1940, quando o Estado brasileiro autorizou a criação dessas entidades por Confederações específicas. Esses serviços sociais autônomos inauguraram o cediço Sistema “S”, que recebeu essa designação em razão da palavra “serviço”, presente no nome dessas entidades.

A partir de autorização legal presente no Decreto-Lei n. 9.403/1946, atribuiu-se à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar o Serviço Social da Indústria (Sesi); no Decreto-Lei n. 9.853/1946, à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (Sesc), e, no Decreto-Lei n. 8.621/1946, novamente à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

A exceção diz respeito ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) – originalmente, Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários –, que foi criado diretamente pelo Decreto-Lei n. 4.048/1942, mas cuja organização e direção foi atribuída de pronto à Confederação Nacional da Indústria.

Essas entidades foram criadas com o objetivo de melhorar as condições de vida dos trabalhadores dos setores industrial e comercial, oferecendo-lhes qualificação profissional, bem como assistência social e de saúde. Nesse sentido, o Estado, ante à ineficiência da máquina pública em prover mão-de-obra qualificada para a indústria e comércio, transfere tal

responsabilidade para terceiros, notadamente o movimento sindical, que institui os serviços sociais autônomos para executarem essas atividades. Percebe-se, portanto, que a gênese dos serviços sociais autônomos está intrinsecamente ligada ao movimento sindical.

Ademais, essas entidades não executam incumbências exclusivamente estatais, mas sim atividades privadas que, em razão do interesse público subjacente, são fomentadas pelo Estado. O custeio das entidades que compõem o Sistema “S” deriva de contribuições parafiscais recolhidas, devido à referibilidade⁸⁸ que caracteriza tais tributos, diretamente dos beneficiários diretos, sejam as indústrias, sejam os comerciantes.

Nesse sentido, a obrigatoriedade de recolhimento dessas contribuições parafiscais, bem como a indicação dos respectivos sujeitos passivos, é instituída pela União por meio da lei que autoriza a criação dos serviços sociais autônomos.⁸⁹ A expressão “parafiscalidade”, rememore-se, associa-se à finalidade de arrecadação de um tributo, qual seja, a particularidade de que os recursos obtidos pela tributação serão destinados a ente diverso daquele que instituiu a exação, como instituições que exercem atividades tipicamente estatais ou de interesse do Estado – estando os serviços sociais autônomos inseridos nesta última espécie.⁹⁰

As contribuições destinadas a terceiros – como as contribuições parafiscais que custeiam os serviços sociais autônomos – possuem, no entendimento da Suprema Corte, natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.⁹¹ Embora não imune a críticas,⁹² esse posicionamento leva à conclusão que a competência tributária para instituir a

⁸⁸ Em suma, a referibilidade está associada à especificidade e à divisibilidade de um tributo, de modo que, se há exigência da referibilidade em um tributo, é possível a perfeita identificação do beneficiário do serviço e, conseqüentemente, do respectivo sujeito passivo da exação (ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*, 17. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 79).

⁸⁹ Quanto ao Sesi, o Decreto-Lei n. 9.403/1946 aponta, no art. 3º, que “[o]s estabelecimentos industriais enquadrados na Confederação Nacional da Indústria, bem como aqueles referentes aos transportes, às comunicações e à pesca, serão obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal ao Serviço Social da Indústria para a realização de seus fins”. Em relação ao Sesc, o Decreto-Lei n. 9.853/1946 possui uma previsão semelhante no art. 3º, indicando como contribuinte estabelecimentos comerciais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio e demais empregadores que possuam empregados segurados no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Por sua vez, o art. 4º do Decreto-Lei n. 8.621/1946 determina tal contribuição obrigatória ao Senac por parte de estabelecimentos comerciais cujas atividades estiverem enquadradas nas Federações e Sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio. Por fim, o art. 4º do Decreto-Lei n. 4.048/1942 revela como sujeitos passivos de tal contribuição devida ao Senai os estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria.

⁹⁰ ALEXANDRE, Ricardo, *op. cit.*, p. 46.

⁹¹ V. STF, RE n. 849.126 AgR/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 4/9/2015. Interessante destacar que esse precedente reforça um entendimento não tão recente da Suprema Corte no sentido de que a imunidade presente no art. 195, § 7º, da CRFB/88 não alcança as contribuições destinadas a terceiros, como as entidades do Sistema “S”.

⁹² Ricardo Alexandre critica a generalização da Suprema Corte ao categorizar todas as contribuições parafiscais destinadas aos serviços sociais autônomos como Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

exação cabe à União, nos termos do art. 149 da Constituição Federal.⁹³ Ainda, a Constituição de 1988, no art. 240, ressaltou do sistema de seguridade social as contribuições de custeio dos serviços sociais autônomos.⁹⁴

Antes da Constituição de 1988, a possibilidade da União instituir as contribuições parafiscais derivava do art. 2º, § 2º, I, da Constituição de 1967, com a redação emendada pela Emenda Constitucional n. 1/1969, o que, entretanto, a nível infraconstitucional, já era admitido no ordenamento jurídico em decorrência do art. 183 do Decreto-Lei n. 200/1967.⁹⁵

A Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça, leciona que as contribuições parafiscais que custeiam os serviços sociais autônomos, embora destinadas a essas entidades, “eram recolhidas, por força por força da legislação instituidora, a institutos de aposentadoria e pensão dos funcionários das respectivas categorias profissionais, e, mais à frente, à Previdência Social, de forma centralizada”.⁹⁶ A competência para o recolhimento dessas contribuições, que cabia ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), passou, após a publicação da Lei n. 11.457/2007, à Secretaria da Receita Federal do Brasil.⁹⁷

Isso porque a natureza jurídica desses tributos foi firmada em precedente que tratava das contribuições devidas para o SEBRAE, que, distintamente dos demais serviços sociais autônomos do Sistema “S”, possui como finalidade institucional o incentivo à criação e desenvolvimento de micro e pequenas empresas, na esteira do art. 179 da Constituição, o que consiste em evidente intervenção no domínio econômico. Esse precedente, relativo às contribuições devidas ao SEBRAE, pacificou-se na Suprema Corte. Para Ricardo Alexandre, todavia, a finalidade precípua do SEBRAE de fato o aproxima da intervenção no domínio econômico, mas, em relação aos demais integrantes do Sistema “S”, uma leitura mais adequada levaria à conclusão que as contribuições parafiscais que os custeiam têm natureza jurídica de contribuições sociais gerais (Cf. ALEXANDRE, Ricardo, *op. cit.*, p. 107-111). As contribuições do autor são relevantes e soam mais condizentes com as finalidades institucionais dos serviços sociais autônomos de primeira geração, à exceção, evidentemente, do SEBRAE. Ocorre que, embora distintos a natureza jurídica e os efeitos tributários constitucionais das Contribuições Sociais e das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, na prática – para a discussão aqui tratada –, ambos os tributos são de competência da União, nos termos do art. 149 da CRFB/88.

⁹³ O art. 149 da CRFB/88 indica que “[c]ompete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.

⁹⁴ O art. 240 da CRFB/88 destaca que “[f]icam ressaltadas 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”.

⁹⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini, *op. cit.*, p. 145-146.

⁹⁶ STJ, REsp n. 1898532/CE, 1ª Seção, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe de 2/5/2024.

⁹⁷ O art. 2º da Lei n. 11.457/2007 aponta que “[a]lém das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição”. Já o art. 3º indica que “[a]s atribuições de que trata o art. 2º desta Lei se estendem às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor, aplicando-se em relação a essas contribuições, no que couber, as disposições desta Lei”. Assim, a competência para arrecadar as contribuições parafiscais devidas aos serviços sociais autônomos cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão do Poder Executivo da União vinculado ao Ministério da Fazenda.

É oportuno rememorar que os serviços sociais autônomos são meros destinatários das contribuições instituídas para seu custeio. Neste ponto, o Ministro Gurgel de Faria, também do Superior Tribunal de Justiça, destaca que o repasse da arrecadação da CIDE caracteriza transferência de receita corrente para pessoas jurídicas de direito privado (arts. 9º e 11 da Lei n. 4.320/1964), sendo espécie de subvenção econômica e que, “após o repasse, os valores não mais têm a qualidade de crédito tributário; são, a partir de então, meras receitas dos serviços sociais autônomos”.⁹⁸

Essas conclusões foram essenciais para que o Superior Tribunal de Justiça editasse o enunciado sumular n. 666.⁹⁹ Isso porque, na orientação da Corte Cidadã, a mera destinação de contribuições parafiscais não tem o condão de atrair a legitimidade passiva dos terceiros beneficiários em demandas que tratam da restituição dessas contribuições. Nesses casos, a legitimidade passiva vincula-se à competência tributária ativa, de forma que a União, por deter a competência tributária para instituí-las em razão do art. 149 da CRFB/88, merece figurar isolada no polo passivo, porquanto o interesse dos serviços sociais autônomos é reflexo e meramente econômico.

Posteriormente, a partir da década de 1990, foram criadas outras entidades que compõem o atual Sistema “S”. Apesar do lapso temporal entre a criação dos serviços sociais autônomos originários e os criados após a Constituição de 1988 – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) –, todos apresentam as mesmas características essenciais, com pouca ou nenhuma variação na forma de custeio e na finalidade mediata.

As duas entidades que apresentam peculiaridades que destoam das demais são o Senar e o Sebrae. No caso do Senar, em razão de comando constitucional direto presente no art. 62 do ADCT,¹⁰⁰ sua criação não se deu mediante o processo de autorização legal do Estado e instituição por Confederação Sindical, mas sim ocorreu diretamente pela Lei n. 8.315/1991.

⁹⁸ STJ, EREsp n. 1.619.954/SC, 1ª Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 16/04/2019.

⁹⁹ O enunciado sumular n. 666 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que “[a] legitimidade passiva, em demandas que visam à restituição de contribuições de terceiros, está vinculada à capacidade tributária ativa; assim, nas hipóteses em que as entidades terceiras são meras destinatárias das contribuições, não possuem elas legitimidade ad causam para figurar no polo passivo, juntamente com a União”.

¹⁰⁰ O art. 62 do ADCT aponta que “[a] lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área”.

Outrossim, a finalidade do Senar¹⁰¹ não foi exatamente inédita à época de sua criação, porquanto a gestão de seu objeto competia originalmente a um órgão da Administração Pública.

O Sebrae também não é marcado pelo ineditismo. Isso porque surgiu da extinção do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae), que era uma instituição criada por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento em 1972 para fomentar o empreendedorismo e os pequenos negócios. Curiosamente, a lei que autorizou a extinção do Cebrae expressamente determinou sua transformação em um serviço social autônomo.¹⁰² Apesar de ter surgido da extinção de uma instituição, o Sebrae congrega características essenciais que o aproxima do Sistema “S”, afastando-o, por conseguinte, da segunda geração de serviços sociais autônomos, que será analisada adiante.

4.2 Serviços sociais autônomos de segunda geração

A segunda geração de serviços sociais autônomos corresponde às entidades que surgiram a partir da década de 1990 e são sucessoras de alguma entidade ou órgão da Administração Pública, mormente autarquias e fundações públicas. Trata-se da extinção de alguma entidade ou órgão da Administração Pública para que seja criado um serviço social autônomo que vai ser responsável por organizar e manter o objeto do ente extinto. Diferentemente dos serviços sociais autônomos clássicos, a instituição dos serviços sociais autônomos de segunda geração é feita diretamente pelo Poder Público.

De acordo com o princípio do paralelismo das formas e em conformidade com o art. 37, XIX, da CRFB/88,¹⁰³ a extinção de entes da Administração Indireta que serão substituídos por serviços sociais autônomos deve necessariamente ocorrer por meio de lei: de forma direta, no caso de autarquias e fundações de direito público, ou mediante autorização legal, no caso de empresas estatais. Ainda, a destinação de recursos públicos para o custeio dessas entidades

¹⁰¹ O art. 1º da Lei n. 8.315/1991 indica como objetivo do Senar “[...] organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais”.

¹⁰² O art. 8º da Lei n. 8.029/1990 dispõe que “[é] o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo”.

¹⁰³ O art. 37, XIX, da CRFB/88, como é cediço, indica que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

também deve ser feita mediante lei, uma vez que o Poder Público não pode livremente dispor de seu patrimônio, o que encerra o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O exemplo mais evidente desta segunda geração é o serviço social autônomo Associação das Pioneiras Sociais (APS), mantenedor da Rede Sarah de hospitais de reabilitação. Essa entidade foi criada pela Lei n. 8.246/1991 para tomar o lugar da Fundação Associação das Pioneiras Sociais.

Outro exemplo, desta vez mais recente, diz respeito à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur). Originalmente, tratava-se da Empresa Brasileira de Turismo, empresa pública criada pelo Decreto-Lei n. 55/1966, tendo sido transformada na autarquia especial Instituto Brasileiro de Turismo pela Lei n. 8.181/1991. Ocorre que, em 2020, foi sancionada a Lei n. 14.002, que transformou o Instituto Brasileiro de Turismo no serviço social autônomo denominado Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

Observa-se amiúde que as dotações consignadas no orçamento destinadas aos entes extintos são revertidas ao serviço social autônomo recém-criado para que seja mantida a atividade anteriormente exercida,¹⁰⁴ agora sujeita a entidade gestora, ainda que com derrogações parciais do Direito Público, ao Direito Privado. Assim, as limitações procedimentais, fiscais e administrativas do regime jurídico administrativo são afastadas para dar lugar à gestão privada de recursos públicos.

Detalhe importante diz respeito à forma de custeio da segunda geração de serviços sociais autônomos. Não há a instituição, em favor dessas entidades, de contribuições parafiscais recolhidas dos beneficiários, os quais, diga-se, são indeterminados, o que inviabiliza tal prática. Na verdade, o custeio decorre diretamente de dotações orçamentárias vinculadas aos respectivos contratos de gestão firmados com o Poder Público, diferente, portanto, dos serviços sociais autônomos originários.

Ocorre que o caminho constitucional à flexibilização do regime jurídico administrativo não é a criação de novas entidades de direito privado em detrimento da estrutura administrativa direta e indireta vigente, mas sim a utilização de contratos de gestão

¹⁰⁴ Essas e outras medidas para viabilizar a continuação da atividade prestada podem ser encontradas nas leis que criam ou autorizam a criação dos Serviços Sociais Autônomos que sucedem os entes extintos. No caso da Associação das Pioneiras Sociais (APS), por exemplo, a Lei n. 8.246/1991, que autoriza o Poder Executivo a instituir tal entidade, consigna, no art. 2º, § 3º, que “[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”.

ou a qualificação de autarquias e fundações públicas como agências executivas. Nesse sentido, a Emenda Constitucional n. 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, sedimentou na Constituição o princípio da eficiência como orientador da atuação administrativa e constitucionalizou a figura do contrato de gestão, voltado a ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública.

O contrato de gestão é instrumento para implantação de uma gestão pública por objetivos, de forma a configurar o eixo central de um competente sistema de planejamento e de controle da implantação de políticas públicas, com a particularidade de que a responsabilidade por sua execução compete à entidade assinante do compromisso.¹⁰⁵ Ressalte-se que esse contrato deve discriminar atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade assinante, devendo, ainda, especificar o programa de trabalho proposto pelo ente assinante, a estipulação de metas, os prazos de execução, bem como previsão expressa de critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados.¹⁰⁶

Em contrapartida, o ente político destina ao ente assinante dotações orçamentárias. No caso das Organizações Sociais, que são entidades paraestatais voltadas à prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado, a lei de regência desses entes aponta ainda a possibilidade, no caso de celebração do contrato de gestão, de cessão de bens públicos e de servidores.¹⁰⁷

Portanto, o processo de criação dos serviços sociais autônomos de segunda geração, que envolve um dispendioso processo legislativo, bem como alteração de estruturas estatais já consolidadas, produz resultados semelhantes à celebração de um contrato de gestão com o ente em caminho para a eventual extinção. Na prática, ambos promovem um relaxamento das sujeições decorrentes do regime jurídico administrativo.

Não suficiente, os serviços sociais autônomos que resultam da extinção de entidades públicas firmam, com o Poder Público que os instituiu, contratos de gestão para validar o repasse de recursos necessários ao seu custeio. Em outras palavras, o Estado sacrifica um ente da Administração Indireta, com o qual poderia celebrar um contrato de gestão e afastar as amarras do regime jurídico administrativo, para instituir um ente privado, que, por sua vez,

¹⁰⁵ ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 43, jul./set. 1999.

¹⁰⁶ CARVALHO, Matheus, *op. cit.*, p. 982.

¹⁰⁷ Os arts. 12 e 14 da Lei n. 9.637/1998 dispõem, respectivamente, que “[à]s organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão” e que “[é] facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem”.

celebrará um contrato de gestão com o Poder Público. Trata-se de uma reviravolta que, ao menos sob o ponto de vista teórico, não parece se justificar.

A vantagem evidente é a gestão privada de recursos públicos, não alcançável mediante a celebração de contrato de gestão nas entidades de direito público da Administração Indireta. Isso porque o administrador público encontra-se vinculado aos princípios da legalidade e da indisponibilidade dos recursos públicos.

A explicação, portanto, associa-se ao pragmatismo político. Não à toa, Maristela Afonso de André destaca que o antigo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), quando da propositura do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ainda em 1995, sugeria que as atividades consideradas serviços não exclusivos fossem geridas por entidades de direito privado, podendo as autarquias e fundações de direito público ser extintas e suas funções delegadas a associações privadas sem fins lucrativos, mantidas pelo orçamento público mediante contratos de gestão.¹⁰⁸

Como bem destaca Alice Gonzalez Borges, essas novas entidades, criadas diretamente pela lei e custeadas exclusivamente por dotações orçamentárias, destinam-se a finalidades bem diversas da primitiva previsão constitucional de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias profissionais.¹⁰⁹ Destaca-se que o Sistema “S” possui uma delimitação funcional – qualificação profissional e prestação de auxílio social e de saúde para as categorias da indústria e do comércio –, ao passo que a segunda geração dos serviços sociais autônomos orienta-se não por um fim específico, mas antes uma agenda política da Administração Pública, mascarada sob a égide de prestações de assistência social.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro denuncia tal prática e aponta que tais entidades fogem inteiramente às características dos modelos anteriores, com o objetivo real de escapar do regime jurídico próprio das entidades da Administração Pública Indireta.¹¹⁰ Fernando Facury Scaff aponta que se trata de um simulacro de descentralização, pois o Poder Público extingue um ente para criar outro, com a função anteriormente delegada ao ente extinto, dando-lhe roupagem de direito privado e afastando – ou reduzindo – os controles públicos.¹¹¹

¹⁰⁸ ANDRÉ, Maristela Afonso de, *op. cit.*, p. 47.

¹⁰⁹ BORGES, Alice Gonzalez. Serviços sociais autônomos: natureza jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 26, abr./maio/jun. 2011.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 649.

¹¹¹ SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão, Serviços sociais autônomos e Intervenção do Estado. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 265–272, jul./set. 2001.

Outra característica marcante reside no fato de que os dirigentes dessa categoria de serviços sociais autônomos são indicados em maioria pelo Poder Executivo.¹¹² Isso pode ser justificado pela necessidade de alinhamento com políticas públicas exercidas pelo próprio Poder Executivo, uma vez que a finalidade e objeto de tais entidades não é exclusivamente privado – rememore-se que se tratam de atividades que anteriormente eram exercidas pela própria Administração Pública – e tampouco muito bem delimitado e pré-definido, em geral sujeitos a generalizações como saúde no caso da APS e turismo na Embratur, mas com objetivos delineados nos respectivos contratos de gestão e instrumentos congêneres firmados com o Poder Executivo.

Todavia, apesar dessa necessidade de alinhamento, fato é que as decisões tomadas por esses serviços sociais autônomos, em regra, são orientadas pelo Poder Executivo, o que os tornam, por extensão, um instrumento do Estado, não compondo, contudo, sua estrutura administrativa interna ou indireta.

Assim, em relação aos serviços sociais autônomos de segunda geração, o Estado extingue um órgão ou uma entidade da Administração Indireta, institui um serviço social autônomo, indica seus dirigentes, custeia suas atividades e, em contrapartida, possui uma maior flexibilização para a gestão de recursos públicos, sem, contudo, submeter-se às sujeições do regime jurídico administrativo, senão pelos controles devidos aos Tribunais de Contas em razão da natureza pública dos recursos recebidos e ao Poder Executivo. Não se trata, portanto, de privatização ou de cometimento de uma atividade essencialmente estatal a um ente privado. Trata-se da gestão privada de recursos públicos, orientada e custeada pelo Estado.

Neste ponto, Edvaldo Nilo de Almeida aponta que a forte presença do Estado na gestão desses serviços sociais autônomos prejudica tanto a autonomia privada desses entes, não havendo como se conceber um serviço social “autônomo” sem a presença da autonomia do privado relativamente ao público, quanto o setor beneficiado pelos serviços sociais prestados pela entidade.¹¹³

¹¹² Exceção que merece ser apontada é a direção da Associação das Pioneiras Sociais (APS). Isso porque os órgãos de direção desse ente são: (i) Conselho de Administração, composto por 24 membros, sendo 21 deles eleitos e, quanto aos outros 3, um é indicado pelo Conselho Federal de Medicina, um indicado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde e um indicado pelos empregados da Associação das Pioneiras Sociais; (ii) Diretoria, cujos membros são eleitos pelo Conselho de Administração (v. arts. 5º e 6º da Lei n. 8.246/1991).

¹¹³ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. *op. cit.*, 2020, p. 94.

Isso porque, segundo o autor, tal ingerência do Poder Público (i) representa um forte conflito de interesses, já que os representantes do Poder Público priorizarão o interesse estatal em detrimento do setor beneficiado e (ii) haverá uma diminuição do controle social exercido pelo setor privado, já que, quanto maior a composição de representantes do Estado na gestão dessas entidades, menor é o espaço de articulação dos trabalhadores ou dos empresários do setor beneficiado, tornando decisões ruins identificáveis somente quando seus efeitos negativos já estiverem produzindo efeitos.¹¹⁴

Importante destaque merece ser feito quanto à legitimidade da existência dessas entidades. Nesse sentido, não se trata de mera burla ao regime jurídico administrativo promovida para dinamizar as relações públicas ante às mudanças aceleradas que impactam o Estado na contemporaneidade. Apesar das críticas, trata-se, na verdade, de um movimento que tem se capilarizado na estrutura administrativa hodierna e que pode indicar os rumos para os quais serão dirigidos os esforços estatais no futuro.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência dessas entidades e, mais enfaticamente, no julgamento da RE n. 789.874/DF, o Min. Teori Zavascki destacou suas principais características:

“É importante não confundir essas entidades [do Sistema “S”], nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias [...]. Diferentemente do que ocorre com os serviços sociais autônomos do Sistema “S”, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União (art. 2º, § 3º, da Lei 8.246/91, art. 13 da Lei 10.668/03 e art. 17, I, da Lei 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos”.¹¹⁵

Cumprе apontar que essas entidades não se restringem à esfera federal. Nesse sentido, diversos são os exemplos na esfera estadual que compreendem a segunda geração de serviços sociais autônomos. No Estado do Paraná, a partir das Leis estaduais n. 11.970/1997 e 12.398/1998, foram criados, respectivamente, o Paranaeducação, com o objetivo de auxiliar

¹¹⁴ Ibid., p. 94-95.

¹¹⁵ STF, RE n. 789.874/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DOU de 19/11/2014, p. 13-14.

na gestão do Sistema Estadual de Educação, e o ParanaPrevidência, voltado a gerir o Sistema de Seguridade Funcional do Estado.

Já no Distrito Federal, foram criados (i) o serviço social autônomo Parque Granja do Torto (PGT), em que a Lei distrital n. 6.170/2018 autorizou o Poder Executivo a instituí-lo, e (ii) o serviço social autônomo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), por meio da Lei distrital n. 6.270/2019.¹¹⁶⁻¹¹⁷

O ParanaPrevidência é um exemplo particularmente interessante, pois congrega todas as características essenciais da segunda geração. Isso porque, primeiramente, surgiu da extinção do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE), que era uma autarquia estadual. Além disso, vincula-se ao Governo do Estado do Paraná mediante contrato de gestão, supervisionado por Secretário Estadual.

A estrutura administrativa do ParanaPrevidência compreende um Conselho de Administração, um Conselho Diretor e um Conselho Fiscal, para os quais os respectivos Presidentes e Conselheiros são nomeados pelo Governo do Estado, este designando também os Diretores dos órgãos executivos. Ainda, nos termos da lei de origem, eventual extinção desse ente, que deve ser precedida de autorização da Assembleia Legislativa, somente poderá dar-se por via judicial e, nos termos da lei de origem, em caso de “inequívoca comprovação da absoluta impossibilidade de sua manutenção”.¹¹⁸

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei que transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná no serviço social autônomo ParanaPrevidência. A ementa desse julgado traz contribuições importantes no trato dos serviços sociais autônomos de segundo tipo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI Nº 12.398/98 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE CRIOU O SISTEMA DE SEGURIDADE FUNCIONAL DO

¹¹⁶ O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), na verdade, trata-se de nova nomenclatura para designar o antigo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF), cuja criação havia sido autorizada pela Lei distrital n. 5.899/2017. O IHBDF, por sua vez, surgiu a partir da transformação do Hospital de Base do Distrito Federal (HBDF), antigo órgão da Administração do Distrito Federal.

¹¹⁷ O debate referente à eficiência dessas novas entidades não pode ser escamoteado. Embora não se possa afirmar categoricamente que tais entidades são necessariamente mais produtivas, alguns autores sugerem redução de custos e maior eficiência na prestação de serviços. Nesse sentido, cf. GONÇALVES, Andréa de Oliveira; ANDRADE, Bruno Henrique Souza de. Novo modelo e velhos problemas: a criação de um serviço social autônomo sob a ótica da eficiência. *Revista Eletrônica de Administração – REAd*, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 36-61, set./dez. 2019.

¹¹⁸ É a redação literal da parte final do art. 102, *caput*, da Lei n. 12.398/1998, do Estado do Paraná.

ESTADO DO PARANÁ E TRANSFORMOU O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ (IPE) EM SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO, DENOMINADO PARANAPREVIDÊNCIA. [...] SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO CRIADO PARA GESTÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRESERVAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E DA TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO COM O ESTADO DO PARANÁ. ENTIDADE PRIVADA DE COOPERAÇÃO COMO DELEGATÁRIA DA EXECUÇÃO. SUJEIÇÃO A CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. [...] IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA DO ART. 150, INCISO VI, ALÍNEAS A E C, DA CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO A OUTRAS ENTIDADES, CONFORME JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

4. O cerne da discussão travada nos autos reside em saber se a transferência da gestão do regime próprio de previdência estadual à PARANAPREVIDÊNCIA importa na outorga de atividade tipicamente estatal a uma pessoa jurídica de direito privado, de forma a burlar a observância dos princípios da Administração Pública presentes no caput do art. 37 da Constituição Federal. A resposta a essa questão só pode ser negativa, haja vista dois argumentos principais: (i) a delegação da gestão do regime próprio de previdência à PARANAPREVIDÊNCIA não importa na transferência da titularidade do serviço público, que é (e sempre será) de responsabilidade do ente federativo, a quem cabe garantir sua execução; e (ii) a entidade gestora atua em cooperação com o Estado do Paraná para a consecução dos objetivos estipulados por esse ente federativo e sob seu controle e fiscalização, visto que não goza a PARANAPREVIDÊNCIA de autonomia absoluta em face do poder público e não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito. [...]

6. A participação do Estado do Paraná na PARANAPREVIDÊNCIA permeia a composição dos órgãos deliberativos e executivos, a formação dos fundos que garantem o pagamento dos benefícios, a fiscalização do equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a responsabilidade quanto à concessão, a manutenção e a revisão dos benefícios, entre outras situações. Ou seja, a obrigação de prestar os serviços referentes ao regime próprio é do Estado do Paraná, tendo sido transferida à PARANAPREVIDÊNCIA, com um propósito instrumental, apenas a atividade de gestão do referido sistema.

7. Longe de significar a “privatização” de uma atividade essencialmente estatal, o modelo adotado pelo Estado do Paraná permite uma nova forma de gestão, mais eficiente, por não se sujeitar às amarras burocráticas e administrativas das pessoas jurídicas de direito público, mas ao mesmo tempo sujeita a amplos meios de controle finalístico que asseguram seu funcionamento regular e o atendimento da sua finalidade institucional. [...]

10. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece apenas em relação aos arts. 2º e 100 da Lei estadual nº 12.398/98, relativamente aos quais a ação é julgada improcedente”.¹¹⁹

Revela-se da leitura desse julgado que o posicionamento da Corte é no sentido de cancelar as transformações administrativas que resultam na origem dos serviços sociais autônomos de segunda geração.

Assim, os serviços sociais autônomos de segunda geração distanciam-se do modelo originalmente traçado para o Sistema “S”. Leila Cuéllar aponta que a semelhança da segunda

¹¹⁹ STF, ADI n. 1.956/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DOU de 5/8/2022, grifo meu.

geração com o Sistema “S” limita-se à nomenclatura serviço social autônomo.¹²⁰ Tais diferenças, conforme observado, são perceptíveis na forma de criação, na forma de custeio, na finalidade e na ingerência do Poder Executivo sobre essas entidades.

4.3 Serviços sociais autônomos de terceira geração?

Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini Cunha apontam ainda uma terceira geração de serviços sociais autônomos, suficientemente divergente das demais. Isso porque, diferentemente do Sistema “S”, nem são mantidas exclusivamente por contribuições parafiscais, nem se destinam à qualificação de categorias profissionais, mas tampouco se originam da extinção de órgãos públicos ou exercem atividades anteriormente tidas por incumbências estatais, o que os separa da segunda geração.¹²¹

Como exemplos da terceira geração, destacam-se a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), sendo designadas como “Sistema A” e custeadas de forma híbrida, por meio de contratos de gestão celebrados com o Poder Público e de parcelas de receitas parafiscais tratadas no Decreto-Lei n. 2.318/1986, entre outros.¹²²

A criação dessas entidades se dá pelo próprio Poder Público e, diferentemente da segunda geração, indicam uma expansão do Estado para atividades inéditas.¹²³ É curioso que os serviços sociais autônomos sejam a entidade escolhida para materializar a ampliação da máquina pública, uma vez que sequer integram a Administração dos entes a que estão vinculados.

Esse cenário indica que os serviços sociais autônomos são entidades versáteis. Isso porque a terceira geração não se encontra vinculada ao sistema sindical, tal qual o Sistema “S”, nem é objeto direto das críticas que se dirigem ao processo de criação da segunda geração.

¹²⁰ CUÉLLAR, Leila. *op. cit.*

¹²¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini, *op. cit.*, p. 149.

¹²² *Ibid.*, p. 150.

¹²³ No caso da Apex-Brasil, a lei que autoriza sua criação, Lei n. 10.668/2003, indica no art. 1º que o objetivo dessa entidade é “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”. Já no caso da ABDI, o art. 1º da Lei n. 11.080/2004 dispõe que a finalidade desse ente é “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, de inovação, de transformação digital e de difusão de tecnologia, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”.

Outros exemplos de entidades que podem se encaixar na terceira geração, embora com ressalvas, pois não foram criadas para gerir objeto inédito para a Administração Pública, são a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), tratada na Lei n. 13.958/2019, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.621/2023, e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), autorizada sua criação pela Lei n. 12.897/2013.

Quanto à AgSUS, trata-se da reestruturação da antiga Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), também instituída sob a forma de serviço social autônomo. Essa reestruturação, da Adaps para AgSUS, incluiu, além de políticas voltadas à atenção primária à saúde – que já era objeto da Adaps –, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção à saúde indígena como finalidade institucional deste ente. Ademais, o custeio da AgSUS provém de dotações orçamentárias devidas em razão da celebração de contrato de gestão com o Ministério da Saúde.

Já a Anater assumiu o objeto da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), extinta empresa pública. Diferentemente da segunda geração, não houve nesse caso uma tentativa de burla ao regime jurídico administrativo. Isso porque a extinção da Embrater ocorreu em 1989, ao passo que a Anater surgiu somente em 2014. Nesse caso, tratou-se de uma reestruturação institucional legítima, com a criação de uma nova entidade para desempenhar funções de interesse público anteriormente realizadas pela Embrater, respeitando os marcos legais aplicáveis no intervalo entre as duas entidades.

Portanto, a terceira geração possui características próprias que a distanciam das demais. Num ritmo de expansão da atuação da máquina pública, revela-se necessário apontar que algumas atividades, em razão sobretudo de exigirem a natureza de direito público da pessoa jurídica executora, ainda estão fora do campo de possibilidades dos serviços sociais autônomos.

5. REFLEXÕES SOBRE O PRESENTE E O FUTURO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Precipuamente, cumpre destacar que, conforme desenvolvido, os serviços sociais autônomos configuram um espectro amplo de pessoas jurídicas, com características distintas. Embora criados originalmente ainda na década de 1940, essas entidades ganharam uma nova razão de ser jurídica a partir da década de 1990, o que expandiu a categoria. Todavia, embora tenham se mostrado entidades versáteis à execução das atividades numa visão moderna da Administração Pública, alguns limites de atuação têm sido impostos pela Suprema Corte aos serviços sociais autônomos, bem como outros relacionados à criação podem ser extraídos a partir de uma visão sistêmica do regime jurídico a que submetidas essas entidades.

Um breve panorama será feito não somente dos limites atuais que permeiam os serviços sociais autônomos, mas também das possibilidades de que esses entes, agora coadjuvantes, tornem-se protagonistas da Administração Pública no futuro. Faz-se mister destacar que as limitações tratadas neste capítulo representam amiúde oportunidades jurisprudenciais de imposição de barreiras ao avanço indiscriminado dos serviços sociais autônomos de segunda e terceira gerações.

Além disso, paralelos serão feitos com outras entidades para destacar a não possibilidade de execução de determinadas atividades pelos serviços sociais autônomos – ou, ao menos, a não possibilidade enquanto perdurar a jurisprudência da Suprema Corte. Esse último aparte, que indica ser possível uma evolução jurisprudencial, embora não se possa afirmar categoricamente a existência de elementos atuais que indiquem essa manobra, é feito porque, conforme desenvolvido, não há um tratamento uniforme para esses entes na doutrina, na jurisprudência ou sequer no direito positivo, o que suscita dúvidas sobre como esses entes evoluirão deste momento adiante.

A esse respeito, tem-se que a segunda e a terceira gerações de serviços sociais autônomos surgem a partir da concorrência de interesses entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, cabendo ao Poder Judiciário, no presente cenário de relações institucionais, estabelecer balizas limitativas do avanço desordenado dessas entidades.

Essas reflexões são propostas a partir do posicionamento da Suprema Corte relativamente à inclusão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na abrangência da imunidade tributária recíproca, presente no art. 150, VI, alínea “a”, da

CRFB/88. Rememore-se que, a partir do *leading case* RE 601.392/PR, foi consolidado o Tema n. 235 de Repercussão Geral, que estendeu à ECT a abrangência da imunidade tributária recíproca, mesmo em relação às atividades que desenvolve sob o regime concorrencial.¹²⁴ Mais recentemente, esse entendimento inspirou a alteração da redação do art. 150, § 2º, da CRFB/88¹²⁵ pela Emenda Constitucional n. 132/2023, conhecida como Reforma Tributária. Anteriormente, pela redação literal do texto constitucional, a ECT não se incluía entre as entidades beneficiárias da imunidade tributária recíproca.

Além da ECT, a Suprema Corte também decidiu, sob a sistemática da repercussão geral – Tema n. 508 – que a imunidade tributária recíproca estende-se, relativamente aos impostos federais, às sociedades de economia mista estaduais prestadoras de serviços públicos, desde que preenchidos três requisitos: (i) a prestação de um serviço público, (ii) a ausência do intuito de lucro e (iii) a atuação em regime de exclusividade, ou seja, sem concorrência.¹²⁶ Ou seja, percebe-se que a Corte ampliou o espectro de entidades sujeitas à abrangência da imunidade tributária recíproca, em razão sobretudo da atividade exercida. Assim, a natureza jurídica de direito público não é mais obstáculo ao reconhecimento da imunidade tributária recíproca.

Embora esse debate não possa ser imediatamente importado aos serviços sociais autônomos – porque essas entidades não executam serviços públicos propriamente ditos –, cumpre rememorar que os entes da segunda geração são originários da extinção de entidades da Administração Indireta, de modo que executam atividades que anteriormente competiam à Administração Pública. A reflexão aqui proposta é a de que algumas barreiras aparentemente intransponíveis, como a exigência de natureza jurídica de direito público para gozo de benefícios próprios da Administração Pública – ou, numa perspectiva mais ampla, para a execução de atividades típicas de Estado –, podem ser relativizadas com a evolução do debate acerca dos limites funcionais do Estado e da categorização das atividades prestadas.

De todo modo, o primeiro limite de criação de novos serviços sociais autônomos é a observância do princípio da legalidade. Isso porque é a partir de um diploma legal que é autorizada a criação dessas entidades, a qual será efetivamente instituída, na primeira geração, pelas confederações sindicais e, nos demais casos, pelo Poder Público – em ambos os casos,

¹²⁴ V. STF, RE n. 601.392/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DOU de 5/6/2013.

¹²⁵ O art. 150, § 2º, da CRFB/88 dispõe “[a] vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo poder público e à empresa pública prestadora de serviço postal, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes”.

¹²⁶ V. STF, RE n. 600.867/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DOU de 30/9/2020.

os serviços sociais autônomos adquirem personalidade jurídica mediante a inscrição do seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Ademais, é na lei autorizadora que se encontram os objetivos institucionais que servirão de baliza para o controle finalístico dessas entidades. Por fim, a lei autorizadora é o documento que valida o repasse de contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias que servem de custeio para os serviços sociais autônomos.

Outro limite de criação dos serviços sociais autônomos é a satisfação do critério da subsidiariedade. Trata-se de um princípio que impõe um dever de orientação e planejamento de expansão da atividade estatal, no sentido de somente atuar para a promoção de uma atividade econômica ou social quando a iniciativa privada – primeira barreira – ou os entes sociais – segunda barreira – não satisfizerem as necessidades públicas. Apesar de dotado de uma relativa carga de subjetividade, afinal o ente público é quem decidirá, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, a relevância de seu ingresso numa determinada atividade econômica ou social, esse princípio não pode ser escamoteado, sob pena de uma ampliação desordenada e não justificada da máquina pública, tal qual percebida no século XX e que levou à necessidade de reformas administrativas que possuíam como orientação primária a eficiência.

Já no que diz respeito aos limites de atuação, alguns apontamentos merecem destaque. Nesse sentido, ao se debruçar sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos da lei de criação do ParanaEducação – serviço social autônomo de segunda geração criado pelo Estado do Paraná –, a Suprema Corte decidiu que esse ente – e, por extensão, os serviços sociais autônomos de modo geral –, não pode ser responsável por gerir recursos públicos externos ao seu patrimônio, no sentido de indicar a forma de alocação de recursos orçamentários. No caso concreto, havia-se atribuído ao ParanaEducação a gestão quase que irrestrita dos recursos estaduais voltados à educação. Alguns trechos da ementa são especialmente importantes e merecem transcrição:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO. PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...]

2. O PARANAEDUCAÇÃO é entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e

aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação. Como se vê, o PARANAEDUCAÇÃO tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função pública - Educação. [...]

4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado. No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANAEDUCAÇÃO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998.

5. Por fim, **ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado. [...]**¹²⁷

Outra discussão interessante diz respeito ao poder de polícia. Trata-se de um Poder Administrativo, que indica, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“[A]tividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever e abstenção (*'non facere'*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”¹²⁸

Celso Antônio ainda destaca que esse poder fundamenta-se na supremacia geral, que é a própria supremacia das leis, concretizada a partir de atos da Administração e, portanto, recaindo indistintamente sobre todos os cidadãos.¹²⁹

Maria Sylvia Di Pietro, além de classificá-lo como uma atividade negativa, destaca os atributos do poder de polícia, quais sejam, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.¹³⁰ Em seguida, a autora acrescenta que se trata de um poder administrativo indelegável a pessoas jurídicas de direito privado, embora reconheça como possível a delegação para particulares das atividades exclusivamente materiais – assim entendidas como aquelas que não envolvam o exercício de autoridade por um particular sobre outro cidadão,

¹²⁷ STF, ADI n. 1.864/PR, Plenário, Rel. para Acórdão Min. Joaquim Barbosa, DOU de 2/5/2008, grifo meu.

¹²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 861.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 847.

¹³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 139.

por exemplo, a instalação de infraestrutura necessária para o exercício do poder de polícia, como sinalizações.¹³¹

Matheus Carvalho aponta que não à toa a Suprema Corte declarou que os conselhos reguladores de profissão têm natureza jurídica de autarquia, pois limitam e definem contornos para o exercício de profissões, exigem licenças para o exercício da atividade e aplicam penalidades, que são manifestações típicas do Poder de Polícia, o que reclama a natureza jurídica de direito público.¹³²

Assim, o entendimento doutrinário majoritário vai ao encontro, como defende Maria Sylvia Zanella Di Pietro, da delegação somente de atos materiais que envolvem o Poder de Polícia. Todavia, o entendimento firmado em sede de repercussão geral – Tema n. 532 – pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido da constitucionalidade de delegação do Poder de Polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público, desde que (i) prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e (ii) em regime não concorrencial.¹³³

Essa orientação da Suprema Corte está em consonância com o entendimento exarado no Tema n. 508 de repercussão geral – que tratou da possibilidade de sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos em regime não concorrencial e sem intuito de lucro estarem abrangidas na imunidade tributária recíproca do art. 150, VI, alínea “a”, da CRFB/88. Em ambos os casos, seja para tratar da abrangência da imunidade tributária recíproca, seja para a delegação do Poder de Polícia, o que se pode extrair é que a Corte paulatinamente caminha em direção a desconstruir estruturas funcionais estabelecidas.

É verdade que os casos narrados tratam da prestação de serviços públicos – o que não é o objeto de atuação dos serviços sociais autônomos. Todavia, é importante destacar que o próprio conceito de serviço público, um conceito jurídico indeterminado, não é estático no tempo.¹³⁴ Hodiernamente, embora o ente público conserve a titularidade, a execução de

¹³¹ Ibid., p. 141.

¹³² CARVALHO, Matheus, *op. cit.*, p. 149.

¹³³ V. STF, RE n. 633.782/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 25/11/2020.

¹³⁴ Em relação ao conceito de serviço público, em suma, a doutrina se divide, malgrado cada autor apontar ainda especificidades em seus conceitos, entre aqueles que sustentam um conceito mais restrito, em que somente são considerados como tais atividades exercidas pela Administração Pública, como Celso Antônio Bandeira de Mello, e aqueles que defendem um conceito mais amplo de serviço público, que não exclui as atividades judicantes e legislativas, como José Cretella Júnior e Odete Medauar. Em contrapartida, grande parte da doutrina sustenta que três elementos são essenciais à definição de serviços públicos, sendo (i) elemento subjetivo, em que a prestação parte do Estado, de forma direta ou indireta, (ii) elemento material, que diz respeito à atividade e ao atendimento de necessidades públicas, e (iii) elemento formal, que trata do regime de prestação dessa atividade,

serviços públicos pode ser delegada a concessionárias e permissionárias, nos termos da Lei n. 8.987/1995. Cumpre ressaltar ainda que, conquanto outros fatores tenham sido fulcrais para fundamentar a decisão do colegiado, a Suprema Corte havia estendido a imunidade tributária à ECT mesmo no que diz respeito às atividades não concorrenciais no Tema n. 235 de repercussão geral.

Essas considerações foram feitas para apontar que não é desarrazoado ponderar que esse caminho jurisprudencial de desconstrução da necessidade do regime de direito público para a outorga de determinados privilégios ou delegação do Poder de Polícia pode evoluir para que a discussão não mais seja centrada na necessidade ou não do regime de direito público, mas sim na necessidade ou não da própria Administração Pública em determinada atividade. Nesse cenário, os serviços sociais autônomos – aqui considerados os de segunda e terceira gerações – podem, sobretudo pela relação mais específica de vínculo com o Poder Público que as demais entidades paraestatais – manifestada, cumulativamente, na forma de criação, forma de custeio e celebração de contratos de gestão –, vir a cumprir os papéis que atualmente cabem exclusivamente à Administração Pública.

O objetivo do presente capítulo não é trazer respostas definitivas, mas sim refletir sobre as respostas jurisprudenciais disponíveis e pontuar que, ainda que não sejam considerados Administração Pública no sentido subjetivo, os serviços sociais autônomos estão muito próximos dela. Isso pode, a depender das conformações jurisprudenciais futuras acerca do regime jurídico administrativo, ampliar o escopo de atuação dessas entidades e, por conseguinte, incentivar que a Administração Pública estabeleça novos vínculos com os serviços sociais autônomos, tal qual ocorreu a partir da década de 1990.

marcado pelo Direito Público ou, em determinadas situações, pelo Direito Privado parcialmente derogado pelo Direito Público (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 115-122).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os serviços sociais autônomos são entidades extremamente atuais e, embora criadas ainda na década de 1940, uma nova razão de ser jurídica começou a ser explorada na década de 1990 e revivesceu essa entidade, outrora homogênea e uniforme. Para entender melhor como a Administração Pública passou a se utilizar dessa entidade com a finalidade de se aproveitar de seu regime jurídico, primeiramente buscou-se situar os serviços sociais autônomos como entes paraestatais, que operam no terceiro setor da economia, mormente, mas não exclusivamente, em áreas voltadas à assistência social e saúde.

Em seguida, foram apresentados os variados conceitos de serviços sociais autônomos, que são descritivos dessas entidades, atendo-se a aspectos como natureza jurídica, finalidade, forma de criação e de custeio. Como observado, o elemento descritivo não contribui para a uniformizar um tratamento jurídico aos serviços sociais autônomos, os quais são compostos por diversos entes distintos, que congregam algumas características comuns. O tratamento jurídico dispensado a essas entidades, portanto, deve levar em consideração as particularidades de cada uma, porquanto a generalização mostra-se improdutiva.

Ademais, procurou-se entender como os tribunais superiores enxergam os serviços sociais autônomos, haja vista que a conformação jurídica desses entes amiúde é delineada mediante orientações jurisprudenciais, como no caso da insubmissão à lei geral de licitações e contratações públicas ou nas balizas que orientam os processos de seleção externa dos seus empregados. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União demonstrou-se cuidadoso no trato de questões que envolvem o regime jurídico dos serviços sociais autônomos, de modo a cancelar uma espécie de controle de contas finalístico, e não meramente procedimental, o que contribui para a eficiência da utilização dos recursos repassados e, por conseguinte, atingimento das finalidades institucionais desses entes.

Além disso, a divisão dos serviços sociais autônomos em três gerações, ainda que não exatamente perfeitas, é útil à compreensão dessas entidades. Em suma, a geração clássica, conhecida como Sistema “S”, foi criada mediante a concorrência de interesses do Estado e das Confederações Sindicais, para a capacitação profissional de categorias do trabalho, sendo custeada mediante contribuições parafiscais recolhidas dos beneficiários diretos dos serviços sociais prestados.

A segunda geração, criada diretamente pelo Poder Público, possui como característica principal a sua gênese conturbada: originam-se da extinção de órgãos ou entidades da Administração Pública e imediatamente passam a gerir o objeto das instituições extintas, o que tem sido tomado pela doutrina como uma burla ao regime jurídico administrativo. Custeados mediante repasses orçamentários e vinculados ao Poder Público mediante contrato de gestão, esses entes não possuem uma finalidade específica comum, estando associados, como se depreende dos entes reconhecidos, a áreas como gestão de saúde, turismo, previdência e educação, embora isso não configure um impeditivo à expansão para outras áreas.

A terceira geração, proposta por Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini Cunha,¹³⁵ congrega características próprias que a diferenciam das demais. Trata-se de entidades que não surgiram da extinção de instituições da Administração Pública, ainda que, assim como a segunda geração, sejam criadas diretamente pelo Estado. São custeadas mediante repasses orçamentários e de parcelas de receitas parafiscais de que trata o Decreto-Lei n. 2.318/1986. Conquanto não se tratar de uma regra, em geral estão associadas à ideia de ampliação dos escopos de atuação do Poder Público. A existência de inúmeras ressalvas feitas quando diferenciadas as gerações é reflexo da ausência de um tratamento normativo coerente e eficaz.

Por fim, buscou-se apreciar como as decisões do Supremo Tribunal Federal podem impactar o futuro dos serviços sociais autônomos. Essas entidades carecem, como diversas vezes pontuado, de um amparo dogmático homogêneo, o que promove insegurança jurídica.

A imprevisibilidade é tamanha que, simultaneamente, são perfeitamente possíveis as possibilidades de que (i) essas entidades se tornem cada vez mais frequentes no ordenamento jurídico, substituindo a Administração Pública nas atividades que exercem simultaneamente, ou que, (ii) por opção política do legislador ou por decisões sequenciais mais conservadoras dos tribunais superiores, essas entidades sejam relegadas para o segundo plano da evolução administrativa, tal qual se encontrava o Sistema “S” antes do revigoramento dos serviços sociais autônomos pelos entes de segunda e terceira gerações.

Assim, revela-se que a temática do papel dos serviços sociais autônomos é atual e extremamente importante à atuação econômica do Estado. Ainda que não possuam um tratamento constitucional relevante, essas entidades em grande medida experimentais e

¹³⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini, *op. cit.*, p. 149-156.

versáteis desempenham um significativo papel na implementação de políticas públicas e na promoção do bem-estar social. Associados à concretização de direitos sociais, os serviços sociais autônomos gozam de maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos que lhes são destinados, atuando paralelamente ao Estado, sem sobrecarregá-lo, na promoção do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*, 17. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Fiscalização de controle de recursos dos serviços sociais autônomos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 1, p. 44–65, 2022.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Os serviços sociais autônomos no Brasil como modelo jurídico-administrativo único. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, p. 31–52, 2023.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. *Sistemas sociais autônomos: conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988*. 2019. 447 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ANTUNES, Ricardo; BATISTA DA SILVA, Jair. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. *Caderno CRH*, v. 28, n. 75, 2016.

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços sociais autônomos: natureza jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 26, abr./maio/jun. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942*. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 8.621, de 10 de janeiro de 1946*. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8621.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9403.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9853.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 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.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111080.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007*. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8246.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. *Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 20 jan 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 1.864/PR*, Plenário, Relator para Acórdão Min. Joaquim Barbosa, DOU de 2/5/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 1.956/PR*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DOU de 5/8/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR no HC n. 211.602/DF*, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DOU de 18/4/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI n. 349.477 AgR/PR*, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DOU de 28/2/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI n. 783.136 AgR/PR*, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DOU de 14/5/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE n. 1.349.127 AgR/MG*, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DOU de 2/2/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE n. 739.369 AgR/SC*, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 13/8/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ACO n. 1.953 AgR/ES*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DOU de 19/2/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS n. 37.626/DF*, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, DOU de 6/5/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RCL n. 43.479/RJ*, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DOU de 3/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 600.867/SP*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DOU de 30/09/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 601.392/PR*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DOU de 5/6/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 633.782/MG*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 25/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 789.874/DF*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DOU de 19/11/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 849.126 AgR/PR*, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DOU de 4/9/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 516*. O Serviço Social da Indústria – S. E. S. I. – está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual. Tribunal Pleno, DJ de 10/12/1969.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp n. 1.619.954/SC*, 1ª Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 16/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1898532/CE*, 1ª Seção, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe de 2/5/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula n. 666*. A legitimidade passiva, em demandas que visam à restituição de contribuições de terceiros, está vinculada à capacidade tributária ativa; assim, nas hipóteses em que as entidades terceiras são meras destinatárias das contribuições, não possuem elas legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo, juntamente com a União. 1ª Seção, DJe de 22/4/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão n. 907/1997*, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, julgado em 11/12/1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 17/1999*, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, julgado em 3/3/1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.522/2009*, 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, julgado em 19/5/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 369/2009*, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 11/3/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 864/2007*, 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 24/4/2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. VII. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

CUÉLLAR, Leila. Os Novos Serviços Sociais Autônomos: Exame De Um Caso. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GONÇALVES, Andréa de Oliveira; ANDRADE, Bruno Henrique Souza de. Novo modelo e velhos problemas: a criação de um serviço social autônomo sob a ótica da eficiência. *Revista Eletrônica de Administração – REAd*, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 36-61, set./dez. 2019.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração Pública Centralizada e Descentralizada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2000.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*, v. 44, n. 2, p. 105-115, 1989.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. Serviços Sociais Autônomos. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135–174, maio/ago. 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. A licitação nas entidades paraestatais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 132, p. 32–40, abr./jun. 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. *Revista de Direito Administrativo — RDA*, Rio de Janeiro, v. 207, p. 79-94, jan./mar. 1997.

PARANÁ. *Lei n. 12.398, de 30 de dezembro de 1998*. Cria o sistema de Seguridade Funcional do estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná - IPE em serviço social autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA e adota outras providências. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-12398-1998-parana-cria-o-sistema-de-seguridad-e-funcional-do-estado-do-parana-transforma-o-instituto-de-previdencia-e-assistencia-aos-servidores-do-estado-do-parana-ipe-em-servico-social-autonomo-denominado-paranaprevidencia-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 20 jan 2025.

SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão - Serviços sociais autônomos - Intervenção do Estado. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 265–272, jul./set. 2001.

SILVA, Benedicto. Evolução da Organização Administrativa Brasileira. *Revista do Serviço Público*, v. 94, n. 1, p. 9-28, jan./mar. 1962.