

ano 18 - n. 72 | abril/junho - 2018
Belo Horizonte | p. 1-300 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i72
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Serviço social autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado

Autonomous social service: alternative to the implementation of non-exclusive state public policies

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior*

Fundação Dom Cabral (Brasil)
luizarnaldo@neopublica.com.br

André Saddy**

Universidade Federal Fluminense (Brasil)
andresaddy@yahoo.com.br

Glauco da Costa Knopp***

Fundação Getúlio Vargas (Brasil)
knopp.glauco@gmail.com

Eurípedes Aureliano Junior****

Instituto Brasiliense de Direito Público (Brasil)
euripedesaurelianojr@gmail.com

Como citar este artigo / *How to cite this article*: CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; SADDY, André; KNOPP, Glauco da Costa; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes. Serviço social autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 255-289, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.944

- * MBA Executivo Empresarial pela Fundação Dom Cabral – FDC (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Bacharel em Administração pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Exerceu diversos cargos públicos nas esferas federal, estadual e municipal ao longo de mais de vinte anos. Diretor-Geral e Sócio da Neopublica Soluções Inovadoras em Gestão. Consultor, Pesquisador e Palestrante. *E-mail*: <luizarnaldo@neopublica.com.br>.
- ** Professor da Faculdade de Direito, do Mestrado em Direito Constitucional e do Doutorado em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense – UFF (Niterói-RJ, Brasil). Pós-Doutor pelo Centre for Socio-Legal Studies da Faculty of Law da University of Oxford. Doutor Europeu em “Problemas actuales de Derecho Administrativo” pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid, com apoio da Becas Complutense Predoctorales en España. Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com apoio do Programa Alfan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para América Latina. Pós-graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Diretor Presidente do Centro de Estudos Empírico Jurídico (CEEJ). Idealizador e Coordenador do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Consultor e parecerista. *E-mail*: <andresaddy@yahoo.com.br>.
- *** Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Bacharel em Administração pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Exerceu cargos técnicos e gerenciais em órgãos da Administração Pública estadual, organizações do terceiro setor e empresas privadas. Professor de cursos de pós-graduação em gestão e parecerista de periódicos acadêmicos na área. *E-mail*: <knopp.glauco@gmail.com>.
- **** Pós-Graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP (Brasília-DF, Brasil). Advogado e Consultor. *E-mail*: <euripedesaurelianojr@gmail.com>.

Recebido/Received: 21.03.2018 / March 21st, 2018

Aprovado/Approved: 26.08.2018 / August 26th, 2018

Resumo: Este artigo tem como objetivo geral traçar a origem e a evolução do modelo Serviço Social Autônomo no Brasil, além de demonstrar que o conceito veiculado pela doutrina pátria está defasado, desconsiderando a realidade fática e jurisprudencial, motivo pelo qual se estabelece um conceito mais preciso e atual de Serviço Social Autônomo, identificando suas principais características. Para alcançar este objetivo, apoiou-se fundamentalmente nas normativas que regulamentam a criação e o funcionamento dessas entidades, além de fazer uma análise, de forma complementar, na doutrina e da jurisprudência sobre o tema. Ao todo foram identificadas 36 SSAs, até dezembro de 2017, sendo 31 em funcionamento, três extintos, um transformado em outro modelo, um em liquidação extrajudicial e, também, a existência de Projetos de Lei para criação de mais entidades na esfera federal. Destas em funcionamento, 13 foram criadas por Leis Federais, 11 por legislação estadual e seis por legislação municipal e um por legislação distrital. Deste total, quatro formam o Sistema “S” original e outros quatro são fruto da expansão deste sistema, já os outros representam a derivação do modelo original, com atuação em diversas áreas: assistência, educação, meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, previdência, saúde e apoio à promoção agropecuária.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo. Origem. Evolução. Conceito. Características.

Abstract: This article has a general objective to trace the origin and the evolution of the Autonomous Social Service model in Brazil, besides demonstrating that the concept conveyed by the homeland doctrine can not continuum to be apply, because disregard the factual and jurisprudential reality, reason for which we bring a new concept of Autonomous Social Service, identifying its main characteristics. In order to comply with this objective, it was based mainly on the regulations that regulate the creation and operation of these entities, as well as to make a complementary analysis of the doctrine and jurisprudence on the subject. In all, 36 (thirty-six) SSAs were identified, until December 2017, of which 31 (thirty one) were in operation, 03 (three) extinguished, 01 (one) transformed into another model, 01 (one) in extrajudicial liquidation and, also, the existence of Law Projects to create more entities in the federal sphere. Of those in operation, 13 (thirteen) were created by Federal Laws, 11 (eleven) by state legislation and 06 (six) by municipal legislation and 01 (one) by district legislation. Of this total, 04 (four) form the original “S” System and another 04 (four) are the result of the expansion of this system, while others represent the derivation of the original model, acting in several areas: assistance, education, environment, scientific and technological development, economic development, urban development, foresight, health and support for agricultural promotion.

Keywords: Autonomous Social Service. Origin. Evolution. Concept. Characteristics.

Sumário: Introdução – 1 Origem e evolução do modelo Serviço Social Autônomo (SSA) – 2 Conceito dos SSAs – 3 Principais características dos SSAs e os posicionamentos atuais do TCU – Conclusões – Referências

Introdução

O presente artigo busca traçar a evolução dos Serviços Sociais Autônomos (SSAs) no Brasil, estabelecer uma conceituação conforme a realidade fática e a jurisprudência do STF, STJ e TST além de descrever suas principais características e o entendimento do TCU sobre tais.

Tem como objetivo dotar os gestores públicos de informações atualizadas e ampliadas sobre opções para implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado que, segundo nossa percepção, concilia flexibilidade de gestão com maior grau de supervisão por parte do Poder Público.

Compre-se tal finalidade se apoiando, majoritariamente, nas normativas que criam e regulamentam o funcionamento dessas entidades, além de fazer uma análise da doutrina e da jurisprudência sobre o tema.

Primeiramente, buscou-se apresentar a cronologia que demonstra a criação dos SSAs em todos os entes federativos, destacando-se a derivação do modelo original, bem como a ampliação das áreas de atuação.

Não é a pretensão deste artigo identificar de forma exaustiva e completa a totalidade de SSAs existentes, no entanto, a pesquisa buscou ser o mais abrangente possível. Elucida-se, também, que para conferir maior clareza ao texto, preferiu-se fazer menção às leis de criação apenas ao final do texto, nas referências.

Depois, buscou-se demonstrar que o conceito veiculado pela doutrina pátria está defasado, desconsiderando a realidade fática e jurisprudencial, principalmente do STF, motivo pelo qual se estabelece um conceito mais preciso e atual de SSA.

Por fim, identificaram-se as principais características que conferem maior flexibilidade ao modelo em relação às entidades da Administração direta e indireta, bem como quando comparados a outros modelos do chamado terceiro setor, em especial, as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Neste ponto, decidiu-se aprofundar a análise em relação a três aspectos fundamentais para a conformação de um modelo organizacional: (i) a gestão de pessoas; (ii) o regimento de seleção e contratação de fornecedores; e (iii) a arquitetura de governança. Aqui, entendeu-se necessário trazer uma visão do TCU pelo fato dos SSAs se sujeitarem ao controle deste Tribunal, uma vez que administram recursos públicos. Neste ponto, preferiu-se para ganhar espaço, fazer menção aos acórdãos em nota de rodapé.

Nas conclusões, abordam-se as considerações dos autores sobre o modelo e as perspectivas para o futuro.

1 Origem e evolução do modelo Serviço Social Autônomo (SSA)

O Serviço Social Autônomo (SSA) foi concebido na década de 1940, logo, anterior à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Conhecido como Sistema “S”, sua composição originária era de quatro entidades: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942; o Serviço Social da Indústria (SESI), criado em 1946; o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), criado em 1946; e o Serviço Social do Comércio (SESC), criado

no mesmo ano, 1946, todos financiados por contribuição social, compulsória ou parafiscal, arrecadada inicialmente pela área de arrecadação da previdência social e atualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e por estas entidades geridas (art. 2º a 4º da Lei nº 11.457/2007).

Após a CRFB, houve uma expansão do modelo “S”, mediante a criação de novos SSAs em âmbito federal, tendo início com a criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em 1990, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), no ano seguinte, em 1991.

Considera-se o SEBRAE a primeira derivação do modelo SSA, pois não se enquadra diretamente no escopo do art. 240 da CRFB, ou seja, de entidades privadas de serviço social e de formação profissional.

Vale mencionar, apesar de estar em um plano diferenciado de ação, o surgimento da Associação das Pioneiras Sociais (APS), em 1991, responsável pela Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação. Essa Rede é financiada mediante Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Saúde, além de outras receitas eventualmente auferidas.

Em seguida, mediante ato legislativo único, foram criados o Serviço Social de Transporte (SEST), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), ambos de 1993, seguindo-se, anos mais tarde, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), de 1998, todos com modelagens bastante parecidas.

Já nos anos 2000, ainda no plano federal, surgiram: a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-BRASIL), criada em 2003; a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), criada em 2004; e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), criada em 2013.

Vale mencionar, ainda, que no âmbito federal há a previsão da expansão do Sistema “S”, com a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário (SESF), por meio do Projeto de Lei nº 7.372/2002 (Autoria Poder Executivo); além da criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena, por meio do Projeto de Lei da Câmara nº 3.501/2015 (Autoria Poder Executivo); da Agência Brasileira de Negócios (Invest-Brasil), por meio do Projeto de Lei do Senado nº 526, de 2015; da Agência de Desenvolvimento do Matopiba (Agência Matopiba), por meio do Projeto de Lei Complementar da Câmara nº 279/2016 (Autoria Poder Executivo); da Agência Brasileira de Promoção do Turismo (Embratur), por meio do Projeto de Lei da Câmara nº 7.425/2017 (Autoria Poder Executivo); e do Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa com Deficiência, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2017, em tramitação no Congresso Nacional.

Em que pese a competência exclusiva da União Federal para legislar sobre contribuições sociais (art. 149, caput, da CRFB) – o que potencialmente poderia afastar o interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios em criar SSAs – verificou-se arrojado processo por parte de algumas pessoas políticas, culminando na criação de SSAs estaduais, distrital e municipais, com modelos de financiamento alternativos, por transferência de recursos mediante contrato de gestão ou na modalidade de gestão de fundos públicos.

São exemplos de SSAs criados por estados-membros da federação: no estado do Paraná, o Paraná Educação (1997), o ParanaPrevidência (1998), o Ecoparaná (1998, transformado no Paraná Projetos, no ano de 2013), o Paraná Tecnologia (1998), o Paranacidade (2006) e a Agência Paraná de Desenvolvimento (2011). Em Minas Gerais, a Caixa Beneficente dos ex-Guardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais – CBGC (1999) e o Serviço Social Autônomo Servas – SSA-SERVAS (2017). No Amapá, o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública – IPESAP (1999, extinto em 2002). No Amazonas, o Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas – AMAZONPREV (2001, transformado em 2011). Em São Paulo, a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – INVESTE SÃO PAULO (2008). No Acre, o Serviço Social de Saúde do Acre – PRÓ-SAÚDE (2009). Por fim, em Alagoas, o AL Previdência (2009, extinto em 2015), e em Mato Grosso, o Instituto Mato-grossense da Carne – IMAC (2016).

No âmbito do Distrito Federal, mais recentemente, foi criado o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (2017).

Já em âmbito municipal, são exemplos de SSA: em Curitiba, o Instituto Curitiba de Saúde – ICS (1999); em Manaus, o Fundo Único de Previdência de Manaus – MANAUSPREV (2005, extinto em 2013); em Petrópolis, o Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis – FSSPMP (2002, liquidado extrajudicialmente pela ANS em 2012) e o Hospital Alcides Carneiro – SEHAC (2007); em São Paulo, a Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA (2013) e a São Paulo Negócios - SP Negócio (2017); em Belo Horizonte, o Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro - SSA - HMDCC (2014); e em Varginha, o Instituto de Saúde dos Servidores Públicos de Varginha - ISA/VG (2002).

A seguir, apresenta-se o quadro contendo os SSAs identificados no Brasil.

Quadro 1 – Serviços Sociais Autônomos Identificados no Brasil

ANO	FEDERAL	DISTRITAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Pré-1988	SENAI SESI SENAC SESC			
1990	SEBRAE			
1991	SENAR APS			
1993	SEST SENAT			
1997			PARANAEDUCAÇÃO	
1998	SESCOOP		PARANAPREVIDENCIA ECOPARANÁ / PARANÁ PROJETOS PARANÁ TECNOLOGIA	
1999			CBGC/MG IPESAP ¹	ICS
2001			AMAZONPREV ²	
2002				FSSPMP ³ ISA/VG
2003	APEX-BRASIL			
2004	ABDI			
2005				MANAUSPREV ⁴
2006			PARANACIDADE	
2007				SEHAC
2008			INVESTE SP	
2009			AL PREV ⁵ PRO-SAÚDE	
2011			APD	
2013	ANATER			ADE-SAMPA
2014				SSA-HMDCC
2015				
2016			IMAC	
2017		IHBDF	SSA-SERVAS	SP NEGÓCIO

Fonte: Elaboração própria.

¹ Criado em 1999 e extinto em 2002.

² Criado em 2001 e transformado em Fundação de Direito Público, em 2011.

³ Criado em 2002 e em liquidação extrajudicial, pela ANS, a partir de 2012.

⁴ Criado em 2005 e extinto em 2013.

⁵ Criado em 2009 e extinto em 2015.

No Quadro 2 são apresentados os SSAs existentes, distribuídos por área de atuação (política pública).

Quadro 2 – Distribuição de SSA existentes por área de atuação

ÁREAS DE ATUAÇÃO (POLÍTICA PÚBLICA)	SSAs EXISTENTES
Serviço Social e Aprendizagem Profissional (Clássicos)	SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR, SEST, SENAT e SESCOOP
Desenvolvimento Econômico	APEX-BRASIL, ABDI, INVESTE SP, APD, ADE-SAMPA e SP NEGÓCIO
Saúde Pública	APS, PRO-SAÚDE, SEHAC, SSA-HMDCC e IHBDF
Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas	SEBRAE
Saúde de Servidores Públicos	ICS e ISA/VG,
Suporte à Educação Pública	PARANAEDUCAÇÃO
Previdência	PARANAPREVIDÊNCIA e CBGC/MG
Projetos de Desenvolvimento Territorial	PARANÁ PROJETOS
Desenvolvimento Tecnológico	PARANÁ TECNOLOGIA
Desenvolvimento Urbano	PARANACIDADE
Extensão Rural	ANATER
Promoção da Carne (Agronegócio)	IMAC
Assistência Social	SSA-SERVAS

Fonte: Elaboração própria.

Deste modo, em síntese, tem-se que, ao todo, foram identificados 36 SSA, até dezembro de 2017, sendo 31 em funcionamento, três extintos, um transformado em outro modelo jurídico, um em liquidação extrajudicial e, também, a existência de sete Projetos de Lei para criação de mais entidades na esfera federal. Destes em funcionamento, 13 foram criados por leis federais, 11 por legislação estadual, seis por legislação municipal e um por legislação distrital.

Deste total, quatro formam o Sistema “S” original e outros quatro são fruto da expansão *stricto sensu* deste sistema, já os outros representam a derivação do modelo original, com atuação em diversas áreas: assistência, educação, meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, previdência,⁶ saúde e apoio à promoção agropecuária.

Hodiernamente, o tema vem ganhando tanta projeção que o Parlamento tem projetos que buscam dispor sobre normas gerais aplicáveis aos SSAs instituídos

⁶ Vale mencionar que a maioria dos SSAs, cujo objeto era a previdência, ou foram extintos, ou transformados. O único remanescente é o PARANAPREVIDENCIA.

pela União (Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2013). Há, também, o Projeto de Lei do Senado nº 153 e nº 214, de 2013, que dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas do uso de recursos públicos repassados às Confederações e Federações Representativas de Categorias Econômicas e sobre as condições para os candidatos a seus cargos de direção e à contratação de pessoal. Já na Câmara dos Deputados, tem-se o Projeto de Lei da Câmara nº 9.509, de 2018 que dispõe sobre a vedação a qualquer transferência involuntária de recursos às entidades do “Sistema S”.

Após a apresentação da origem e da evolução do modelo SSA, além do universo de entidades criadas sob esta forma, identificadas pela pesquisa, o estudo perpassa por uma breve análise da doutrina e da jurisprudência sobre o modelo, tendo como objetivo sintetizar um conceito atualizado e adequado à realidade constatada nesta primeira etapa.

2 Conceito dos SSAs

Os Serviços Sociais Autônomos (SSAs) surgiram como entidades com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por confederações mediante autorização legislativa, atuando sem submissão à Administração Pública mas por ela controlada, para desenvolver atividades privadas de interesses públicos ministrando assistência ou ensino a certas categorias sociais ou profissionais, vinculadas ao sistema sindical, mantidas por contribuições compulsórias ou parafiscais arrecadadas pelas próprias entidades e por estas geridos.

Sua finalidade é formar profissionais capacitados e qualificados para beneficiar a sociedade como um todo. Sua existência contribui para um aperfeiçoamento das mais diversas atividades realizadas pela iniciativa privada.

A União não as criou, atribuiu tal prerrogativa a Confederação Nacional do serviço, estabelecendo sua fonte de recursos, permitindo que esses sistemas arrecadassem contribuições parafiscais e as gerissem. Percebe-se, assim, uma clara autonomia frente ao Poder Público, mas não absoluta. A função desse sistema não era de auxiliar o Estado, mas de intervir em determinada atividade que o Estado decidiu, por razões estratégicas, incentivar.⁷

Nesse contexto, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁸

Isto significa que a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade

⁷ SCAFF, 2001, p. 277.

⁸ DI PIETRO, 2002, p. 221.

que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento de descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

A CRFB de 1988 previu tal sistema no art. 240 ao dispor que: “Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.”

Por seu turno, o art. 149 determinou que:

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

Percebe-se, assim, previsão constitucional para sua criação. Trata-se de entes genuinamente brasileiros, mas pelo fato de inexistir uma definição legal, vem-se observando adaptações que acabam dificultando a formulação de um conceito preciso de SSA.⁹

O modelo SSA concebido na década de 1940 é distinto daquele, pós CRFB, criado não por decreto, mas por lei, alguns mediante transformação de entidades da Administração indireta preexistentes e cuja subsistência decorrer de dotações orçamentárias. Esses ditos SSA, diferentemente dos criados na década de 1940, tinham finalidades diversas daquelas originais de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação profissionais. Não possuindo, pois, nenhuma semelhança ao que se denominava até então sistema “S” e, para alguns, parece inapropriada a denominação de autônomos.¹⁰

⁹ Fernando Facury Scaff (2001, p. 287) trata dessa dificuldade da seguinte forma: “Parece-me que são tipos diferentes, que se utilizam da mesma nomenclatura – o que vem causando uma enorme confusão. No primeiro caso, há efetivamente um sentido de colaboração entre o Poder público e a iniciativa privada, que gere recursos que lhe foram atribuídos pelo Estado no uso de capacidade tributária. No segundo caso, há uma contrafação, um simulacro de descentralização, pois é o próprio Poder Público que extingue um de seus entes, atribuindo a outro ente, também por ele próprio criado, a função de atividade anteriormente delegada ao órgão extinto. Dá-se-lhe a roupagem de “ente privado”, batiza-se-lhe de “serviço social autônomo”, transfere-lhe verbas públicas através do sistema orçamentário e, em um passe de mágica, os controles públicos são afastados – ou pelo menos reduzidos. Não parece que este tipo de procedimento acate o mandamento constitucional da moralidade administrativa, inserido no art.37, caput, da Carta de 1988”.

¹⁰ Segundo Alice Gonzalez Borges (2011, p. 6 e 7): “O §1º do artigo 149 da Constituição previu que os Estados, Municípios e Distrito Federal poderiam instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 40.

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

Antes do surgimento desses novos modelos de SSA, Hely Lopes Meirelles¹¹ conceituou tais serviços como:

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

Acrescenta o autor que tais entidades,

embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou.

A conceituação de Hely Lopes Meirelles foi desenvolvida pelo restante da doutrina, sendo relevante citar dois exemplos.

José dos Santos Carvalho Filho¹² que conceituou o SSA como:

As pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito privado, embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.

Apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas.

Não há regra que predetermine a forma jurídica dessas pessoas. Podem assumir o formato de categorias jurídicas conhecidas, como fundações ou associações, ou um delineamento jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento naquelas categorias, como, aliás, vem ocorrendo com várias delas.

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

¹¹ MEIRELLES, 2010, p. 405.

¹² CARVALHO FILHO, 2015, p. 555.

E Marçal Justen Filho,¹³ que entende que os SSA são:

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

Como se percebe, a doutrina até hoje se restringe a conceituar os SSA como instituições vinculadas à assistência ou ensino profissional, mantidas por contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias.

Tais conceitos, todavia, merecem uma releitura em face da situação fática e jurisprudencial que hodiernamente envolve o tema.

Já se citou exemplos de SSA, como da APEX, ABDI, APS e ANATER, para nos referir apenas à esfera federal, de instituições denominadas SSAs não vinculadas à assistência ou ensino profissional, por exemplo.

Por outro lado, têm-se decisões, inclusive do STF, como a do julgamento da ADI nº 1.864/PR,¹⁴ que pedia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.970/1997 do estado do Paraná, que validou a instituição Paranáeducação como SSA de espectro amplo, dissociado das atividades de assistência e serviço profissionalizante de categoria ou classe e financiado por intermédio de pactuação em contrato de gestão. Seguem excertos da ementa do julgamento:

[...] 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. [...] 3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. 4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado. [...]

¹³ JUSTEN FILHO, 2014, p. 325.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1864/PR. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA; Julgamento: 08/08/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Fonte: DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008.

Vale lembrar que a referida ADI foi julgada parcialmente procedente somente quanto à extensão do objeto de atuação da entidade, que não poderia absorver todas as atividades da Secretaria de Educação, incluindo formulação de políticas públicas, por se tratarem de atividades típicas de Estado.

Outra decisão do STF que demonstra dita desatualização do conceito doutrinário é o julgamento do RE nº 789.874.¹⁵ No acórdão, a Suprema Corte decidiu que os SSAs ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a CRFB de 1988 como a correspondente legislação de regência asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.

Seguindo a mesma linha jurisprudencial precedente, o STF na ADI nº 1.923¹⁶ teceu várias considerações acerca da prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado por entidades do setor privado sem fins lucrativos.

Para citar um exemplo, no que diz respeito à natureza da relação entre entidades do terceiro setor contratualizadas com o Poder Público, estabeleceu-se tratar de um convênio de fomento, sendo que a finalidade de fomento é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação.

Além das decisões supracitadas, há jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior do Trabalho e no Tribunal de Contas da União reafirmando e consolidando as características e prerrogativas do modelo.

A jurisprudência do STJ entende, por exemplo, que a ampla isenção conferida pelos arts. 12 e 13 da Lei nº 2.613/1955 é aplicável aos Serviços Sociais Autônomos de forma que seu caráter de isento decorre diretamente dos dispositivos citados, sendo desnecessária, portanto, a aferição de outros requisitos para sua fruição (REsp nº 363.175/PR; REsp nº 552.089/SC; REsp nº 766.796/RJ).¹⁷

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 789874. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI; Julgamento: 17/09/2014; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO; Fonte: DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1923/DF. Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX; Julgamento: 16/04/2015; Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Fonte: DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 363.175/PR. Relator(a): Min. Castro Meira, Julgamento: 20/06/2004; Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Fonte: DJ 21.6.2004, p. 188; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 552.089/SC. Relator(a): Min. Eliana Calmon,

Em outro caso, o STJ já decidiu que os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública indireta; são pessoas jurídicas de direito privado que cooperam com o Estado, mas que com este não se confundem. Nessa linha, não podem se beneficiar da exceção à regra de licitação prevista na alínea 'e' do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 (licitação dispensada); ao contrário, enquadram-se no comando contido no caput do art. 17, que, expressamente, exige a licitação, na modalidade concorrência, para a venda de imóveis da Administração Pública às entidades paraestatais (REsp nº 1.241.460/DF).¹⁸

Já o TST defende, em inúmeros casos, que as paraestatais integrantes dos serviços sociais autônomos, denominadas de Sistema "S", são entidades particulares sem fins lucrativos, que atuam em colaboração ao Estado na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas de cunho social. Tais entidades não integram a estrutura administrativa como entes da Administração Direta ou Indireta. Em razão de administrarem verba pública, se sujeitam à regulação financeira efetivada pelo Tribunal de Contas, além de se submeterem aos princípios básicos que norteiam a atuação administrativa pública. Entretanto, não se submetem diretamente às regras das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, mas apenas aos princípios gerais do procedimento licitatório e regime de execução de despesas públicas. Nesse contexto, correta a decisão recorrida, ao aplicar o entendimento consubstanciado na Súmula nº 331, IV, do TST à hipótese dos autos (AIRR - 10458-33.2016.5.03.0026).¹⁹

Em outro caso, defende que a exigência de concurso público (art. 37, II, da CF/88) não se aplica aos integrantes do sistema "S", pois são paraestatais que não compõem a Administração Pública direta ou indireta (RR - 89600-37.2008.5.05.0018).²⁰

Dessa forma, entende-se que os conceitos existentes e vinculados pela doutrina estão defasados. Um conceito jurídico não se encerra em si mesmo, sem refletir a realidade no mundo fenomênico. Deve ele se manter compatível com o ordenamento jurídico, do contrário, para nada ele servirá.

Como se está diante de matéria infraconstitucional, a criação ou qualificação de entidades privadas em colaboração ao poder público ocorrerá por meio de lei que definirá o limite de atuação e forma de financiamento, observados os regramentos constitucionais atinentes a matéria.

Julgamento: 20/05/2005; Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Fonte: DJ 23.5.2005, p. 196; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 766.796/SC. Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 02/06/2006; Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA. Fonte: DJ 6.3.2006, p. 223.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 1241460/DF. Relator(a): Min. BENEDITO GONÇALVES, Julgamento: 08/10/2013; Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA. Fonte: DJe 14/10/2013.

¹⁹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. AIRR - 10458-33.2016.5.03.0026 Data de Julgamento: 28/02/2018, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 09/03/2018.

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RR - 89600-37.2008.5.05.0018 Data de Julgamento: 13/12/2017, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/12/2017.

Assim sendo, este trabalho, adota o conceito já veiculado em outro trabalho de dois de seus autores e conceitua Serviços Sociais Autônomos (SSAs) como:²¹

[...] entidades privadas sem fins lucrativos, criadas por lei, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, que atuam em colaboração com o Poder Público em atividades de interesses públicos e utilidades públicas, sem subordinação hierárquica, segundo regime jurídico privado qualificado por derogações de ordem pública.

Feita a conceituação de SSA, amparada na doutrina e em jurisprudências sobre a matéria, passa-se à descrição das suas principais características.

3 Principais características dos SSAs e os posicionamentos atuais do TCU

Os Serviços Sociais Autônomos (SSAs), por gerirem recursos de natureza pública, sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, notadamente quanto à licitação, à seleção de pessoal, à remuneração de dirigentes e à prestação de contas ao TCU.

Como poderá ser percebido, os SSAs possuem características que o consagram como modelo flexível quanto que garantem ao Poder Público maior segurança na supervisão de políticas públicas implementadas em colaboração com estas entidades.

Dentre as diferentes características existentes do modelo SSA decidiu-se aprofundar a análise em relação a três aspectos fundamentais para a conformação de um modelo organizacional: (i) a gestão de pessoas; (ii) o regramento de seleção e contratação de fornecedores; e (iii) a arquitetura de governança.

3.1 Gestão de pessoas

Quanto à gestão de pessoas, o regime dos trabalhadores dos SSAs é o da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Apesar disso, em diversos casos, é prevista a cessão de servidores públicos para atuarem em SSAs, notadamente quando estas absorvem atividades até então prestadas por entidades públicas. É o que ocorre, a título de exemplo, no IHBDF que prevê, de forma análoga às Organizações Sociais federais, a previsão de cessão de servidores públicos para nele atuarem.²²

²¹ CAMARGO; AURELIANO JUNIOR; CUNHA JUNIOR, 2011, p. 7.

²² O TCU, no entanto, entende que: "a cessão de servidor a entidade do Sistema S não está prevista na Lei 8.112/90. O art. 93, que dispõe sobre a cessão de servidores, permite apenas para 'outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios', pertencente,

É comum, apesar dessas entidades não serem parte integrante da Administração Pública, a previsão, na legislação que cria ou autoriza a criação de SSAs, da obrigatoriedade da realização de seleção pública para a contratação dos seus empregados. Em alguns casos, como o da INVESTE SP, a obrigação estende-se à publicação dos editais de seleção no diário oficial do estado, como garantia da isonomia e publicidade do procedimento.²³

Segundo o TCU,²⁴ a flexibilidade administrativa para seleção de pessoal dos SSAs é relativa. O processo seletivo para a contratação de pessoal deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade e moralidade. Tais entidades devem abster-se de utilizar provas subjetivas ou discursivas, entrevistas ou similares sem a prévia estipulação de critérios objetivos de avaliação e permitir a interposição de recursos, constando em edital: critérios de correção e pontuação, conteúdo programático detalhado, identidade e qualificação dos membros da banca examinadora que realizarão as entrevistas, os pesos das etapas para a obtenção da nota final dos candidatos, o quantitativo de vagas para cada cargo e os critérios para desempate.²⁵²⁶

portanto, à Administração Pública, direta ou indireta, o que exclui entidades paraestatais” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6449/2011-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

²³ O TCU possui vasta jurisprudência a respeito da admissão de pessoal pelos SSAs. Segundo o Tribunal: “O Sistema S pode adotar formas de seleção de pessoal com menor rigor do que as exigidas para o concurso público, desde que assegurada a observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da eficiência, da publicidade, e a adoção de critérios objetivos nos procedimentos de seleção e recrutamento” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4306/2014-Primeira Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES). Além disso, estabelece que é “vedada a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o seu quadro de funções de confiança, consoante o disposto na Súmula Vinculante 13/STF” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 843/2015-Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES; Acórdão 2063/2010-Plenário, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 500/2010-Plenário, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

²⁵ No que diz respeito à observância dos princípios em relação a seleção de pessoal, o TCU entende que a ampla publicidade deve ser dada “especialmente no que se refere à divulgação do edital, ao conteúdo programático e às notas atribuídas aos candidatos, inclusive os motivos para a atribuição da pontuação de cada item avaliado, para permitir a apresentação de recurso por interessado. Do mesmo modo, devem utilizar critérios objetivos de seleção, assegurando a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, a transparência e a publicidade dos procedimentos, abstenendo-se de adotar critérios subjetivos, tais como pesquisa de referências, entrevistas e análise curricular” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4685/2012-Primeira Câmara, Relator: ANA ARRAES). Nesse mesmo sentido, o Tribunal também teve oportunidade de dizer que: “Nos processos seletivos lançados pelas entidades do Sistema S, devem constar no instrumento convocatório, de forma detalhada, as fases do concurso, os procedimentos que serão adotados, as fórmulas utilizadas para pontuação, os critérios de desempate, o conteúdo programático das provas, os prazos para interposição de recurso e outras informações necessárias para garantir a transparência e a impessoalidade do certame, além da igualdade entre os candidatos. Além disso, critérios objetivos de avaliação das provas subjetivas devem ser previamente estabelecidos” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1741/2011-Plenário, Relator: UBIRATAN AGUIAR; Acórdão 305/2011-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN).

²⁶ Observe-se que o entendimento citado do TCU é anterior ao Acórdão do STF na ADI 1923-DF: “(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;”.

No mais, em vários dos casos, os SSAs têm autonomia garantida por lei para a gestão de seu pessoal, seja para o dimensionamento de sua força de trabalho ou para definição de plano de cargos, salários e benefícios.²⁷ Nos casos de APEX e ABDI, por exemplo, a legislação é objetiva ao determinar que a autonomia para a gestão de pessoas será assegurada à Diretoria Executiva, mediante Contrato de Gestão,²⁸ como ocorre com a APS. Como exceção, o SEHAC estabelece ser competência do Secretário Municipal de Saúde a homologação do regulamento de seleção pública de pessoal e do plano de empregos e salários.

Cabe ressaltar, ainda, ser inaplicável o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da CRFB aos SSAs, uma vez que tais não integram o rol de entidades enumeradas no mencionado dispositivo legal.²⁹

Interessa mencionar, também, que a legislação que criou o AL Previdência estabelece, assim como acontece para entidades que compõem a Administração Pública, quadro de cargos em comissão do SSA, bem como a respectiva tabela de remuneração. Aparenta-nos, vale ressaltar, tratar-se de ingerência que extrapola o conceito de supervisão inerente aos SSAs, desfigurando o modelo.

Observa-se ao analisar os distintos SSAs mencionados que a política de pessoal das entidades, mais especificamente suas regras de seleção e os planos de cargos, salários e benefícios, são definidos de forma independente, tendo, por norte, a obrigatoriedade de realização de seleção pública e a observância, na política de remuneração, de valores compatíveis com os praticados pelo mercado.

Por não fazerem parte da Administração Pública direta ou indireta, a despesa de pessoal dos SSAs não é contabilizada para fins dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta característica pode ser vista como uma vantagem para estados, distrito federal e municípios pressionados pelos limites e consequências estabelecidos pela LRF, entretanto, pode acarretar pressão extra sobre os respectivos tesouros públicos.

²⁷ No que diz respeito à remuneração, o TCU possui alguns acórdãos em que ele estabelece ser “irregular o pagamento de remuneração variável aos empregados do Sistema S com base no cumprimento de metas de execução orçamentária, por contrariar os princípios da eficiência e da economicidade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3329/2015-Plenário, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO). Além disso, no que tange ao Programa de Participação nos Resultados – PPR (Lei nº 10.101/2000), que regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, o TCU ademais de entender possível sua aplicação, afirma que os SSAs devem observar, no pagamento de tais vantagens “os princípios da universalidade, equidade, imparcialidade e razoabilidade, variando entre 0,8 e 1,3 do salário mensal o montante pago anualmente aos empregados por atingimento de metas a título de PPR” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 189/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 519/2014-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ; Acórdão 3554/2014-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ).

²⁸ Em tese a autonomia para gestão de pessoas é nato do modelo, o que dispensaria autorização legal para a Diretoria fazê-lo.

²⁹ Esse é o posicionamento do TCU ao decidir que “as entidades do Sistema S não se submetem ao teto constitucional fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, mas devem observar os valores prevalentes no mercado de trabalho” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 12419/2016-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES; Acórdão 874/2011-Plenário, Relator: JOSÉ JORGE; Acórdão 2306/2010-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ; Acórdão 2222/2010-Plenário, Relator: JOSÉ JORGE).

3.2 Regramento de seleção e contratação de fornecedores

O regramento de seleção e contratação de fornecedores dos SSAs é definido, em regra, por regulamento próprio da entidade e aprovado por seu Conselho de Administração ou órgão similar. Por se tratarem de entidades não integrantes da Administração Pública, os SSAs não se sujeitam à estrita observância da Lei nº 8.666/1993,^{30,31} porém, como destinatários de recursos públicos, obrigam-se aos seus próprios regulamentos e, por serem sujeitos que cooperam com o Poder Público, aplicam-se a eles algumas regras inerentes a este, como normas relacionadas ao nepotismo.³²

Embora o SSA não se submeta à Lei nº 8.666/1993, é comum a previsão de que sejam observados princípios constitucionais inerentes às licitações e contratos.³³ Comum também é a exigência de que, uma vez aprovados os regulamentos

³⁰ Para o TCU, “os Serviços Sociais Autônomos não se sujeitam à estrita observância da Lei 8.666/1993, mas sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar pelos princípios gerais do processo licitatório e seguir os postulados gerais relativos à Administração Pública, em especial os da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da publicidade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2198/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 744/2017-Plenário, Relator: ANA ARRAES). Tal já é um posicionamento antigo e consolidado do TCU (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 943/2010-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES). Para o Tribunal, o TCU “somente deve induzir a modificação das normas próprias sobre licitações e contratos das entidades do Sistema S, por meio de determinações ou recomendações, nos casos em que, efetivamente, verificar afronta ou risco de afronta aos princípios regentes do processo licitatório, da despesa e da Administração que forem aplicáveis a essas entidades, ou, ainda, quando verificar a existência de lacuna ou a inexistência de regra específica” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3037/2014-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN).

³¹ Observe-se que o entendimento citado do TCU é anterior ao Acórdão do STF na ADI 1923-DF: “(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;”.

³² Apenas para citar alguns exemplos de acórdãos que tratam da questão do nepotismo nos SSAs, citam-se dois entendimentos do TCU. O primeiro estabelece que: “É indevida a celebração de contratos, pelas entidades do Sistema S, com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dos serviços sociais autônomos, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculadas ao sistema, em razão de que tal prática possibilita o surgimento de conflito de interesses e representa infração aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, mormente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES). Já o segundo, aduz que: “É ilegal a participação, em licitações e contratações com o Sistema Sebrae, de empregado ou dirigente de quaisquer das entidades operacionalmente vinculadas ao sistema, bem como de membros dos respectivos conselhos deliberativo e fiscal, independentemente de expresso regramento, por contrariar os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3665/2016-Primeira Câmara, Relator: AUGUSTO SHERMAN).

³³ Essa observância obrigatória aos princípios gerais do processo licitatório, bem como os postulados gerais relativos à Administração Pública, também é um posicionamento consolidado do TCU. Para este Tribunal: “As entidades do Sistema S sujeitam-se aos seus regulamentos próprios de licitações e contratos, e apenas subsidiariamente aos ditames da Lei 10.520/2002, da Lei 8.666/1993 e das demais normas pertinentes a essa temática, devendo, contudo, respeitar os princípios gerais que regem a contratação pública” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7596/2016-Primeira Câmara, Relator: WEDER DE OLIVEIRA; Acórdão 2198/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 744/2017-Plenário, Relator: ANA ARRAES).

internos de seleção e contratação de fornecedores, seja garantida a publicidade dos mesmos, por vezes, mediante publicação no diário oficial.

Esses regramentos de seleção e contratação de fornecedores, aparentemente, adotam procedimentos similares aos da Lei nº 8.666/1993, porém, mitigado quanto aos entraves e qualificado por flexibilidades. Exemplo comum é a adoção de dispensa dobrada ou em maior valor pelos SSAs.³⁴

O “Sistema S” pactuou sistema unificado com o Tribunal de Contas de União, com características similares aos da Lei nº 8.666/1993, com faixas de valores mais amplas.³⁵

No mais, o TCU possui alguns acórdãos relacionados aos SSAs e o processo licitatório. Selecionaram-se alguns, a título exemplificativo, para ilustrar alguns posicionamentos do Tribunal a respeito.

Segundo o TCU, “aplica-se aos entes do Sistema S o teor do enunciado de Súmula TCU 247, no sentido de que, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação deve ocorrer por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto da contratação ou perda da economia de escala, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES).

Há, também, posicionamento no que se refere a orçamento estimado, para o TCU, “as entidades do Sistema S devem incluir, nos editais de licitação, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, ou, alternativamente, informação acerca da disponibilidade desse documento e dos meios para sua obtenção” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1439/2015-Segunda Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER).

Por fim, evidencia que “as entidades integrantes do Sistema S (Serviços Sociais Autônomos) não estão obrigadas a utilizar a modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1392/2013-Plenário, Relator: RAIMUNDO CARREIRO), mas entende que os SSAs devem adotar “preferencialmente a licitação na modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 5613/2012-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO). Em regra, o que o TCU entende é que “é recomendável que as entidades do Sistema S adotem, sempre que possível, a forma eletrônica do pregão. A adoção da forma presencial deve ser justificada, pois pode caracterizar ato de gestão antieconômico” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1584/2016-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES). Ainda no que diz respeito ao pregão, estabelece, também, que “o Decreto 5.450/2005 não é diretamente aplicável aos Serviços Sociais Autônomos, por se tratarem de entidades privadas não integrantes da Administração Pública, ainda assim, a adoção do pregão presencial por entes do Sistema S, em detrimento da forma eletrônica, deve ser devidamente motivada” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2165/2014-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN).

³⁴ No que diz respeito à contratação direta, o TCU já se posicionou da seguinte forma: “As entidades do Sistema S não podem instituir em seus regulamentos novas hipóteses de contratação direta, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3195/2014-Plenário, Revisor: BRUNO DANTAS); “As entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexistência de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1785/2013-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER).

³⁵ Observe-se - extraído do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema S: CONSIDERANDO que, mediante comunicação ao Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em sessão de 11.06.97, o eminente ministro daquela corte, Adhemar Paladini Ghisi, abriu ao “Sistema S” (Sesi, Senai, Senac, Sesc, Sest, Senat, Senar e Sebrae) a oportunidade de entendimentos buscando tratamento adequado às questões surgidas na relação fiscalizador (TCU) e fiscalizado (“sistema s”), uma vez reconhecidas a atipicidade e a relevante função dos serviços sociais autônomos; CONSIDERANDO que, em sessão Plenária de 22.10.97, o ilustre Ministro Lincoln Magalhães da Rocha comunicou àquele Egrégio Tribunal que, em reunião realizada no dia 10 do mesmo mês, com representantes do “Sistema S”, das Cissets do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério do Trabalho, havia sido firmado o entendimento quanto à conveniência de constituição de grupo do “Sistema S” com o

Independentemente dos SSAs federais, os dos Estados, Distrito Federal e Municípios buscaram suas próprias soluções, em que pese a influência federal.

Vale citar, aqui, duas peculiaridades entre todas analisadas: o SSA PARANAPREVIDÊNCIA, que apresenta em seu sítio eletrônico a opção por se pautar pela Lei nº 8.666/1993 para realização de seus processos de seleção e contratação de fornecedores. Ressalta-se que a opção acontece mesmo existindo previsão, em sua lei de criação, que o regulamento de seleção e contratação de fornecedores será aprovado pelo Conselho de Administração; e o SEHAC de Petrópolis, que prevê a aprovação do regulamento de compras e contratações pelo Secretário de Saúde do Município como condição para que seja eficaz.

3.3 Arquitetura de governança

A terceira e última característica analisada é a arquitetura de governança. É na governança de uma entidade criada como SSA que encontramos a dimensão mais clara das possibilidades de exercício de supervisão da gestão pelo Poder Público. A lei instituidora, ou seu regulamento, definirão os órgãos de governança existentes, composição e competências, além das regras para nomeação e exoneração dos membros que exercerão as funções diretivas e consultivas.

Isto significa que o modelo de SSAs, uma vez definidas as regras para composição e alternância no comando dos órgãos de governança, podem ganhar vida própria e autônoma.

propósito de apresentar um regulamento comum de licitações e contratos a ser oportunamente submetido ao Plenário do Tribunal de Contas da União;

CONSIDERANDO que o douto Tribunal de Contas da União, através da decisão no 907/97-Plenário, em 11.12.97 (dou de 26.12.97), consolidou a interpretação de que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da lei nº 8.666/93 e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados;

CONSIDERANDO que em sessão de 23.03.98, o exmo. sr. ministro Lincoln Magalhães da Rocha comunicou ao Tribunal que havia recebido a minuta do regulamento elaborada pelo “sistema s” e que o estava submetendo a um grupo de trabalho formado por servidores daquele Tribunal, lotados na 6ª SECEX, 7ª SAUDI;

CONSIDERANDO que, feitas as adequações sugeridas pelo grupo de trabalho do TCU, “ocorreu nova reunião, com participação de integrantes do ‘sistema s’, onde se consolidou uma minuta de Regulamento de licitações”, conforme registrado pelo Exmo. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha no item 5 do seu Voto referente à decisão a seguir mencionada;

CONSIDERANDO, ainda, que submetida àquela colenda Corte de Contas, em sessão de 22.07.98, através do processo TC-0001.620/98-3, relata- do pelo Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães Rocha, conforme decisão nº 461/98 — TCU — Plenário, o Tribunal recebeu a minuta de Regulamento de licitações e contratos, integralmente transcrita no Relatório do Voto do ministro Relator (D.O.U. de 07.08.98), bem como decidiu que cabe aos próprios órgãos do Sistema “S” aprovar os regulamentos internos de suas unidades;

CONSIDERANDO, também, que as 02 (duas) sugestões oferecidas pelo eminente Relator do processo TC 001.620/98-3, constantes de seu Voto, foram inseridas no Regulamento, aperfeiçoando-o e

CONSIDERANDO que o Regulamento de licitações e contratos traduz o consenso de todas as entidades do Sistema “S” e que sua sistematização e padronização foram feitas à luz da Constituição Federal e dos princípios gerais e do chamado processo licitatório, entre os que podem ser citados o da legalidade, moralidade, isonomia, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Essas organizações terão no Poder Executivo toda a autoridade para nomeação dos dirigentes e conselheiros, em uma arquitetura muito próxima da relação hierárquica observada na maioria das entidades da Administração indireta do Estado.³⁶

A CBGC é um bom exemplo de modelo de governança que permite o desenvolvimento autônomo de suas atividades. A lei que a criou define que os membros da diretoria terão mandato de três anos e serão escolhidos entre os associados, permitindo ao SSA o desenvolvimento de suas atividades a partir de uma dinâmica própria deliberada *interna corporis*, fenômeno observado de forma similar na APS.

O caso da APEX evidencia, no entanto, outro extremo. Neste a nomeação e demissão do dirigente máximo se dá por ato do Presidente da República. Várias arquiteturas intermediárias podem ser observadas, desde a responsabilidade compartilhada para a nomeação e demissão do dirigente máximo entre o Conselho de Administração e o chefe do Poder Executivo, e a definição do dirigente por deliberação única do Conselho.

Outro fator que também influencia no grau de autonomia das entidades refere-se à atribuição de mandato aos dirigentes, fato observado em diversas organizações analisadas.

³⁶ O TCU possui alguns acórdãos no que se refere à governança. Citaremos alguns, também a título de exemplo.

No que diz respeito à nomeação, o TCU entende que “é vedada a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculadas ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES; Acórdão 55/2016-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 5538/2016-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

Já quanto à acumulação de cargos, para o TCU a vedação constitucional “não se aplica ao caso de acumulação de mandato eletivo federal com o cargo de presidente ou dirigente de entidade integrante do Sistema S. O mandato de presidente de entidade do Sistema S não se confunde com cargo ou emprego público” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2785/2011-Segunda Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER).

Em relação à responsabilidade dos dirigentes e funcionários dos SSAs, o TCU estabelece que esses “podem ser responsabilizados por sua participação em campanhas publicitárias, subsidiadas com recursos parafiscais, quando ficar caracterizada a promoção pessoal. Cabe aos Serviços Sociais Autônomos regular essa participação, especialmente em períodos eleitorais, assim como a participação de candidatos a cargos políticos em publicidade institucional, com base no princípio republicano e no art. 37, §1º, da Constituição Federal” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1448/2015-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN). Ainda quanto à responsabilidade, o TCU também já entendeu que “não se pode atribuir responsabilidade a membros de órgãos colegiados de entidades integrantes do Sistema S por atos de gestão praticados pelo corpo diretivo sobre os quais não foram consultados acerca de sua legalidade e legitimidade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6684/2016-Primeira Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER).

Por fim, também já entendeu que a “penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função comissionada no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992) não alcança os cargos e funções no âmbito dos serviços sociais autônomos, uma vez que estes não integram a Administração Pública direta ou indireta” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2325/2014-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN).

Os SSAs estudados contam, de forma geral, com Conselho de Administração ou Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. No que se refere aos modelos de governança, a característica principal do modelo de SSA é a flexibilidade para a definição, em Lei, do modelo considerado mais adequado em relação ao contexto político-administrativo e à necessidade do poder público de manter a execução da política pública sob supervisão direta.

No quadro a seguir são apresentados aspectos de governança, de forma comparada, de um rol selecionado de SSAs de âmbito federal, distrital, estadual e municipal, de forma que seja possível demonstrar as possibilidades do modelo neste tema.

Quadro 3 – Comparativo das características de governança de SSAs selecionados

(Continua)

CARACTERÍSTICAS	SENAI	SEBRAE	APS	APEX	ABDI	IHBDF	PARANÁ PROJETOS	INVESTE SP	SP NEGÓCIO
Esfera	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Distrital	Estadual Paraná	Estadual São Paulo	Municipal São Paulo
Conselho de Administração	Sim (1)	Sim (1)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Composição (Membros)	38	13	24	9	15	11	5	15	8
Forma de Designação	Legal / Estatutária Natos ou por Entidades que representam	Legal / Estatutária	Legal / Estatutária	Legal / Estatutária	Legal / Estatutária	Legal / Estatutária Natos ou por Entidades que representam	Pelo Governador	8 Legal / Estatutária, e 7 pelo Governador	Nomeados pelo Prefeito, atendidos os requisitos da Lei de criação
Vínculo	Entidades da Sociedade Civil e Órgãos Governamentais	8 Entidades da Sociedade Civil, 1 Poder Público e 4 Instituições Financeiras / Fomento Públicas	21 Cidadãos e 3 Entidades da Sociedade Civil	5 Poder Público e 4 Sociedade Civil	8 Poder Público e 7 Sociedade Civil	Representantes do Poder Executivo Distrital, do Poder Legislativo Distrital, de entidade federal de saúde, dos trabalhadores do IHBDF e da sociedade civil (4)	3 Poder Público e 2 Sociedade Civil	8 Poder Público e 7 Entidades da Sociedade Civil ou setor privado	Sem vínculo específico
Mandato	30 natos sem mandato e 8 com mandato de 2 anos	2 anos (c/ 1 recondução)	21 com mandato de 4 anos (c/ 1 recondução) e 3 com mandato de 2 anos	2 anos (c/ 1 recondução)	2 anos (c/ 1 recondução)	2 anos (c/ 1 recondução) (5)	4 anos (c/ 1 recondução)	Sociedade Civil 2 anos (c/ 1 recondução)	Por prazo indeterminado

(Continua)

CARACTERÍSTICAS	SENAI	SEBRAE	APS	APEX	ABDI	IHBDF	PARANÁ PROJETOS	INVESTE SP	SP NEGÓCIO
Forma de Destituição	Não há previsão	<i>Ad nutum</i>	Não há previsão	Renúncia ou decisão de 2/3 dos membros (3)	Renúncia ou decisão de 2/3 dos membros (3)	Não há previsão	Em caso de faltas sem justificativa	Na forma do Estatuto (6)	Renúncia; omissão em relação aos deveres que lhe forem impostos em norma estatutária; e condenação em processo penal com sentença judicial transitada em julgado
Responsabilização	Respondem pelas malverações, não respondem pelas obrigações	Não são responsáveis, isolada ou subsidiariamente, pelas obrigações	Não há previsão	Não há previsão	Não são responsáveis, isolada ou subsidiariamente, pelas obrigações	Não são responsáveis, solidária ou subsidiariamente, quanto aos atos praticados no exercício de suas funções ou em cumprimento a decisões de colegiado.	Não são responsáveis subsidiariamente pelas obrigações, mas respondem por atos lesivos praticados no exercício de suas funções	Não são responsáveis solidária ou subsidiariamente quanto aos atos corretamente praticados	Não são responsáveis, solidária ou subsidiariamente, pelas obrigações
Diretoria Executiva	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Composição (Membros)	1 Diretor Nacional	Presidente e 2 Diretores	Presidente, Vice-Presidente, Secretário-Executivo e Tesoureiro	Presidente e 2 Diretores	Presidente e 2 Diretores	Diretor-Presidente, Diretor Vice-Presidente e até 3 Diretores	1 Superintendente, 1 Diretor de Administração e Finanças e 1 Diretor de Planejamento e Projetos	1 Presidente e 3 Diretores	5, sendo 1 deles o Diretor-Presidente

(Continua)

CARACTERÍSTICAS	SENAI	SEBRAE	APS	APEX	ABDI	IHBDF	PARANÁ PROJETOS	INVESTE SP	SP NEGÓCIO
Forma de Designação	Escolhido pelo Presid. do Cons. Nac.	Eleitos pelo Conselho Deliberativo	Eleitos pelo Conselho de Administração	Presidente pelo Presid. da Repúb.; Diretores pelo Presidente da Apex / Cons. Delib.	Presidente e Diretores pelo Presid. da Repúb.	Diretor-Presidente e demais diretores indicados pelo presidente do Conselho de Administração e aprovados pelo mesmo Conselho; Nomeação do Diretor-Presidente ratificada pelo Governador	Nomeação pelo Governador	Pelo Governador, por indicação do Secretário de Estado	Mesmo do Conselho Deliberativo
Mandato	Não tem	2 anos (c/ 1 recondução)	3 anos (admitida a recondução)	4 anos (c/ 1 recondução)	4 anos	3 anos (c/ 1 reeleição)	Não há previsão	Não há previsão	Por prazo indeterminado
Forma de Destituição	<i>Ad nutum</i> pelo Presid. do Cons. Nac.	<i>Ad nutum</i>	Quem infringir normas; quem se afastar, sem licença, por mais de 30 dias consecutivos	<i>Ad nutum</i>	<i>Ad nutum</i> pelo Presidente, ou por indicação do Cons. Delib.	Por decisão do Conselho de Administração, mediante proposta de seu Presidente.	<i>Ad nutum</i> pelo Governador, por indicação do Cons. Adm.	<i>Ad nutum</i> pelo Governador, de ofício, ou por indicação de maioria absoluta do Cons. Adm.	<i>Ad nutum</i> pelo Prefeito, de ofício ou por proposta do Conselho Deliberativo, aprovada por maioria absoluta de seus membros
Responsabilização	Respondem pelas malversações, não respondem pelas obrigações	A mesma do Conselho Deliberativo	Não há previsão	Não há previsão	A mesma do Conselho Deliberativo	A mesma do Conselho de Administração	A mesma do Conselho de Administração	A mesma do Conselho Deliberativo	A mesma do Conselho Deliberativo

(Continua)

CARACTERÍSTICAS	SENAI	SEBRAE	APS	APEX	ABDI	IHBDF	PARANÁ PROJETOS	INVESTE SP	SP NEGÓCIO
Conselho Fiscal	Não há previsão (2)	Sim	Não há previsão (prevê uma Controladoria vinculada à Diretoria)	Sim	Sim	Não há previsão	Sim	Sim	Sim
Composição (membros)	Não há previsão	5	Não há previsão	2 Poder Público e 1 Sociedade Civil	2 Poder Público e 1 Sociedade Civil	Não há previsão	1 Poder Público, 1 Cons. Adm. e 1 CRC	2 Poder Público e 1 Setor Privado / Sociedade Civil	2 Poder Público e 1 Setor Privado
Forma de Designação	Não há previsão	Legal / Estatutária	Não há previsão	Legal / Estatutária	Legal / Estatutária	Não há previsão	Indicação Cons. Adm. e nomeação pelo Governador	Pelo Governador, com base em lista de nomes encaminhada pelo Secretário de Estado	A mesma do Conselho Deliberativo
Mandato	Não há previsão	2 anos (c/ 1 recondução)	Não há previsão	2 anos	2 anos (c/ 1 recondução)	Não há previsão	2 anos (c/ 1 recondução)	2 anos (c/ 1 recondução)	Por prazo indeterminado
Forma de Destituição	Não há previsão	<i>Ad nutum</i>	Não há previsão	As mesmas do Conselho Deliberativo + Faltas injustificadas	As mesmas do Conselho Deliberativo + Faltas injustificadas	Não há previsão	<i>Ad nutum</i> pelo Governador	A mesma do Conselho Deliberativo	Renúncia; destituição; omissão em relação aos deveres que lhe forem impostos em norma estatutária; condenação em processo penal com sentença judicial transitada em julgado

(Conclusão)

CARACTERÍSTICAS	SENAI	SEBRAE	APS	APEX	ABDI	IHBDF	PARANÁ PROJETOS	INVESTE SP	SP NEGÓCIO
Responsabilização	Não há previsão	A mesma do Conselho Deliberativo	Não há previsão	Não há previsão	A mesma do Conselho Deliberativo	Não há previsão	A mesma do Conselho de Administração	A mesma do Conselho Deliberativo	A mesma do Conselho Deliberativo
Previsão de Contrato de Gestão com o Poder Público	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Objeto do Contrato de Gestão	-	-	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas. Transferência de Recursos Financeiros	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas. Transferência de Recursos Financeiros. Cessão de Pessoal e Patrimônio	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas. Transferência de Recursos Financeiros	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas. Transferência de Recursos Financeiros	Políticas, Diretrizes, Projetos, Atividades, Indicadores, Metas. Transferência de Recursos Financeiros

Notas:

1. Tanto o SENAI quanto o SEBRAE possuem, além dos órgãos de governança de jurisdição nacional, órgãos de governança com jurisdição nas bases territoriais correspondentes.
2. Há Comissão de Contas composta por três conselheiros e auxiliada por Auditores contratados por prazo determinado;
3. Nas hipóteses de condenação em processo administrativo disciplinar, quando seu procedimento for declarado incompatível com o decoro administrativo, quando omitir-se em relação aos deveres que o cargo lhe impuser em norma estatutária e quando for condenado em processo com decisão judicial transitada em julgado;
4. "Art. 3º O Conselho de Administração do IHBDF terá a seguinte constituição: I - o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, como membro nato, que será seu Presidente; II - cinco conselheiros, e seus suplentes, indicados e designados pelo Governador do Distrito Federal, entre pessoas com conhecimento e experiência em gestão administrativa, especialmente na área de saúde; III - cinco conselheiros, e seus suplentes, com mandato de dois anos, podendo ser prorrogado uma única vez, sendo: a) um representante da unidade regional em Brasília da Fundação Oswaldo Cruz; b) um representante do Conselho de Saúde do Distrito Federal; c) um representante das entidades da sociedade civil que atuam em colaboração com a unidade da Secretaria de Estado de Saúde denominada Hospital de Base do Distrito Federal - HBDF; d) um representante dos trabalhadores ocupantes de cargos ou empregos de nível superior da área de saúde do IHBDF; e) um representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal" (Decreto nº 38.332/2017).
5. Mandato para apenas cinco conselheiros e seus suplentes, quais sejam: a) um representante da unidade regional em Brasília da Fundação Oswaldo Cruz; b) um representante do Conselho de Saúde do Distrito Federal; c) um representante das entidades de usuários da sociedade civil que atuam em colaboração com o Hospital de Base do Distrito Federal; d) um representante dos trabalhadores ocupantes de cargos ou empregos de nível superior da área de saúde do IHBDF;
6. Os 7 membros com mandato, por: 1. Renúncia; 2. Destituição por decisão de dois terços dos membros do Conselho, se seu procedimento for declarado incompatível com a moralidade administrativa; 3. Omissão em relação aos deveres que lhe forem impostos em norma estatutária; 4. Ausência injustificada a 2 (duas) reuniões ordinárias ou extraordinárias durante o prazo do mandato; 5. Condenação em processo com sentença judicial transitada em julgado.

Conclusões

O modelo SSA, face o exposto, deve ser considerado pelos gestores públicos como uma alternativa para a implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado.

A consideração acima está alicerçada na quantidade de SSAs identificadas, na diversidade de áreas de atuação dos mesmos, e, ainda, na distribuição observada nas três esferas.

A expansão do modelo, pós-CRFB, de 1988, deve ser interpretada como resposta à necessidade de modelos mais flexíveis para a implementação de políticas públicas não exclusivas de estado, *pari passu* com maior relação ou influência do próprio poder público.

A inexistência de lei quadro³⁷ que regule os parâmetros ou limites para a criação de novas entidades no modelo SSA possibilita a experimentação por parte dos legisladores e gestores públicos. A incorporação de regras e controles comuns à Administração Pública podem transformar SSAs em entidades indistintas das integrantes da Administração indireta.

Entretanto, antes de tratar esse processo de inovação como um problema grave, o modelo “SSA derivado”³⁸ aparenta ser outra resposta que os gestores das mais diferentes áreas e esferas encontraram para superar a rigidez normativa da Administração Pública brasileira.

As características mais comuns dos SSAs, no que se referem à gestão de pessoas, seleção e contratação de fornecedores e arquitetura de governança, podem ser resumidas conforme constam no quadro a seguir:

Quadro 4 – Síntese das características comuns aos SSAs

(Continua)

ASPECTOS	CARACTERÍSTICAS
Pessoas	(i) adoção de regime celetista; (ii) obrigatoriedade de realização de seleção pública para contratação de pessoal; (iii) aprovação do plano de cargos e salários nas instâncias de governança da própria organização; (iv) definição salarial não limitada ao teto remuneratório da Administração Pública; (v) não contabilização das despesas com pessoal para fins da LRF.

³⁷ Vale ressaltar, como já mencionado, a existência de projeto que busca dispor sobre normas gerais aplicáveis aos SSAs (Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2013).

³⁸ CUNHA JUNIOR, 2011, 2012; CAMARGO; AURELIANO JUNIOR; CUNHA JUNIOR, 2011.

(Conclusão)

ASPECTOS	CARACTERÍSTICAS
Seleção e Contratação de Fornecedores	(i) regras próprias definidas em regulamento aprovado em âmbito interno à organização; (ii) observância de princípios inerentes às licitações e contratos como impessoalidade e publicidade.
Arquitetura da Governança	(i) lei instituidora definirá os órgãos de governança existentes, composição e competências, além das regras para nomeação e exoneração dos membros que exercerão as funções diretivas e consultivas; (ii) previsão, nos mais recentes, de contrato de gestão para regular a relação com o ente do poder público instituidor e fomentador; (iii) desenvolvimento de suas atividades a partir de uma dinâmica própria deliberada <i>interna corporis</i> .

Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, o modelo SSA opera próximo, justaposto, ao Poder Público sem, contudo, estar submetido às “regras” públicas. Tem sua instituição autorizada por lei, e na forma da lei, é fomentado e supervisionado. É, na prática, tão flexível quanto às entidades de colaboração, tais como, OS ou OSCIP.

Enquanto o debate sobre o engessamento gerencial da Administração Pública brasileira, bem como seus impactos na execução de políticas públicas, não for enfrentado, há perspectiva de se observar no futuro próximo a expansão do modelo SSA.

O modelo SSA apresenta-se como alternativa real para a implementação de políticas públicas, em especial as de assistência à saúde, que requerem flexibilidade e agilidade, impossível de serem obtidas em modelos de direito público, com pode ser observado em uma das aplicações mais recentes o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal.³⁹

Referências

ABDI. Estatuto do Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/PublishingImages/sobre_abdi/Estatuto%20ABDI%20Dez-2013%20.pdf>.

ALAGOAS. Lei nº 7.114, de 05 de novembro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação do regime próprio de previdência funcional do Estado de Alagoas, cria o seu órgão gestor, fixa os regimes financeiros do respectivo plano de custeio e financiamento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetcivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2009/lei-ordinaria-7.114>>.

_____. Lei nº 7.751, de 9 de novembro de 2015. Reestrutura a unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Alagoas, altera a sua personalidade jurídica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alagoasprevidencia.al.gov.br/legislacao/legislacao-estadual-1/atual-1/LEI%207751%20DE%2009-11-2015-ALAGOAS%20PREVIDENCIA%20-DOE-AL%2010-11-2015.pdf>>.

³⁹ FONSECA; CUNHA JUNIOR, 2017.

AMAPÁ. Lei nº 447, de 30 de junho de 1999. Dispõe sobre a criação do Serviço Social Autônomo - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública - IPESAP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/lei0447.htm>>.

_____. Lei nº 0660, de 08 de abril de 2002. Extingue o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública - IPESAP e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/lei0660a.htm>>.

AMAZONAS. Lei Complementar nº 30, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o regime próprio de previdência do Estado do Amazonas, estabelece seu plano de benefícios e custeio, cria órgão gestor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.amazonprev.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/_publicacoes/Lei_Complementar_30_de_10.10.08.pdf>.

_____. Lei Complementar nº 93, de 25 de novembro de 2011. Altera, na forma que especifica, a Lei Complementar nº 30, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/884_texto_integral>.

APEX-BRASIL. Estatuto Social do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX-BRASIL. Disponível em: <[http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Estatuto%20Social%20da%20Apex-Brasil%20\(RES%20CDA%2001.2015%20de%2017.06.2015\).pdf](http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Estatuto%20Social%20da%20Apex-Brasil%20(RES%20CDA%2001.2015%20de%2017.06.2015).pdf)>.

ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS. Resolução nº 2/2014, de 29 de dezembro de 2014. Aprova o Regulamento da Associação das Pioneiras Sociais. Disponível em: <<http://www.sarah.br/media/1584/resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA2-2014-conselho-de-administra%C3%A7%C3%A3o-aps.pdf>>.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.754, de 19 de setembro de 2014. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1129133>>.

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos - Natureza Jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, n. 26, abr./maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-26-abril-2011-alice-gonzalez-borges.pdf>>.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Operacional - RO nº 1.218, de 24 de maio de 2012. Dispõe sobre a decretação do Regime de Liquidação Extrajudicial na operadora Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=PDFAtualizado&format=raw&id=MjEyMw>>.

_____. Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm494.htm>.

_____. Decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003. Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4584.htm>.

_____. Decreto nº 5.352 de 24 de janeiro de 2005. Institui o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5352.htm>.

_____. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99570.htm>.

_____. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários - SENAI. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm>>.

_____. Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1937-1946/De18621.htm>>.

_____. Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1946/9403.htm>>.

_____. Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Decreto-Lei/1937-1946/De19853.htm>>.

_____. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8029compilada.htm>.

_____. Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8246.htm>.

_____. Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8315.htm>.

_____. Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1989_1994/L8706.htm>.

_____. Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.668.htm>.

_____. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>.

_____. Medida Provisória nº 1.715, de 03 de setembro de 1998. Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1715.htm>.

_____. Projeto de Lei nº 7.372, de 25 de novembro de 2002. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário - SESF e altera a redação do art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=105172>>.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 3501/2015 (Autoria Poder Executivo). Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Instituto Nacional de Saúde Indígena. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E4D3ADB86808650CFE2B31F96DEC6FB.proposicoesWebExterno1?codteor=1407462&filename=Tramitacao-PL+3501/2015>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 526, de 2015. Criação do Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Negócios (Invest-Brasil) e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=578799&disposition=inline>>.

_____. Projeto de Lei Complementar da Câmara nº 279/2016 (Autoria Poder Executivo). Autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência de Desenvolvimento do Matopiba. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457485&filename=PL+279/2016>.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 7425/2017 (Autoria Poder Executivo). Autoriza o Poder Executivo Federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção do Turismo – Embratur e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1550240&filename=EMP+6/2017+%3D%3E+PL+7425/2017>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo denominado Serviço Nacional de Aprendizagem da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5315059&disposition=inline>>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2013. Dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2935302&disposition=inline>>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2013. Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas do uso de recursos públicos repassados às Confederações Representativas de Categorias Econômicas e sobre as condições para os candidatos a seus cargos de direção e a contratação de pessoal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2934018&disposition=inline>>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2013. Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas do uso de recursos públicos repassados às Federações Representativas de Categorias Econômicas e sobre as condições para os candidatos a seus cargos de direção e à contratação de pessoal efetivo. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2933230&disposition=inline>>.

_____. Projeto de Lei da Câmara nº 9.509, de 2018. Propõe a vedação a qualquer transferência involuntária de recursos às entidades do “Sistema S”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1639370&filename=Tramitacao-PL+9509/2018>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 363.175/PR. Relator(a): Min. Castro Meira, Julgamento: 20/06/2004; Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Fonte: DJ 21.6.2004, p. 188.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 552.089/SC. Relator(a): Min. Eliana Calmon, Julgamento: 20/05/2005; Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Fonte: DJ 23.5.2005, p. 196.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 766.796/SC. Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 02/06/2006; Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA. Fonte: DJ 6.3.2006, p. 223.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL 1241460/DF. Relator(a): Min. BENEDITO GONÇALVES, Julgamento: 08/10/2013; Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA. Fonte: DJe 14/10/2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1864/PR. Relator(a): Min. Maurício Corrêa; Relator(a) p/Acórdão: Min. Joaquim Barbosa; Julgamento: 08/08/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Fonte: DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1923/DF. Relator(a): Min. Ayres Britto; Relator(a) p/ Acórdão: Min. Luiz Fux; Julgamento: 16/04/2015; Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Fonte: DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE - Recurso Extraordinário 789874. Relator(a): Min. Teori Zavascki; Julgamento: 17/09/2014; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Repercussão Geral – Mérito; Fonte: DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes.

- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 12419/2016-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes;
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1392/2013-Plenário, Relator: Raimundo Carreiro.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1439/2015-Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1448/2015-Plenário, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1584/2016-Plenário, Relator: Walton Alencar Rodrigues.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1741/2011-Plenário, Relator: Ubiratan Aguiar
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1785/2013-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 189/2015-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2063/2010-Plenário, Relator: José Múcio Monteiro.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2165/2014-Plenário, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2198/2015-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2222/2010-Plenário, Relator: José Jorge.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2306/2010-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2325/2014-Plenário, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2785/2011-Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 305/2011-Plenário, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3037/2014-Plenário, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3195/2014-Plenário, Revisor: Bruno Dantas.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3329/2015-Plenário, Relator: José Múcio Monteiro.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3554/2014-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3665/2016-Primeira Câmara, Relator: Augusto Sherman.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4306/2014-Primeira Câmara, Relator: Walton Alencar Rodrigues.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4685/2012-Primeira Câmara; Relator: Ana Arraes.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 500/2010-Plenário, Relator: André De Carvalho.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 519/2014-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 55/2016-Plenário; Relator: Marcos Bemquerer.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 5538/2016-Primeira Câmara, Relator: José Múcio Monteiro.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 5613/2012-Primeira Câmara, Relator: José Múcio Monteiro.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6449/2011-Primeira Câmara, Relator: José Múcio Monteiro.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6684/2016-Primeira Câmara, Relator: Marcos Bemquerer.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 744/2017-Plenário, Relator: Ana Arraes.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7596/2016-Primeira Câmara, Relator: Weder de Oliveira.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 843/2015-Plenário, Relator: Augusto Nardes.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 874/2011-Plenário, Relator: José Jorge.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 943/2010-Plenário, Relator: Walton Alencar Rodrigues.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. AIRR - 10458-33.2016.5.03.0026 Data de Julgamento: 28/02/2018, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 09/03/2018.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. RR - 89600-37.2008.5.05.0018 Data de Julgamento: 13/12/2017, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/12/2017.

CAMARGO, Thiago Alvim; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O modelo serviço social autônomo: alternativa flexível para a implementação de atividades de interesse público. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, IV., 25-27 de maio de 2001, Brasília. *Anais...* Brasília, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, IV., 25-27 de maio de 2001, Brasília. *Anais...* Brasília, 2011.

_____. Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas. In: CASTRO, Ana T. B. De; ANTERO; Samuel A. Antero (Org.). *Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da Administração Pública Federal e outros entes de cooperação e colaboração*. 2. ed. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

CURITIBA. Lei nº 9.626, de 08 de julho de 1999. Dispõe sobre o sistema de seguridade social dos servidores do Município de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba - IPMC, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/724299/lei-9626-99-curitiba-pr>>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.332, de 13 de julho de 2017. Dispõe sobre a criação do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal SSA – IHBDF. Disponível em: <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2017/07_Julho/DODF%20134%2014-07-2017/DODF%20134%2014-07-2017%20INTEGRA.pdf>.

_____. Estatuto do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/08/Estatuto-do-Instituto-Hospital-de-Base-do-DF.pdf>>.

_____. Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF e dá outras providências. Disponível em: <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2017/07_Julho/DODF%20126%2004-07-2017/DODF%20126%2004-07-2017%20INTEGRA.pdf>.

FONSECA, Humberto Lucena Pereira da; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo P. da. O Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - um novo paradigma de saúde para o Distrito Federal e o Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, X., 5 a 7 de julho de 2017, Brasília. Anais... Brasília, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MANAUS. Lei nº 870, de 21 de julho de 2005. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Manaus e dá outras providências.

_____. Lei nº 1.803, de 29 de novembro de 2013. Cria a Manaus Previdência (Manausprev), entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Município de Manaus, e dá outras providências. Disponível em: <http://manausprevidencia.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/LEI_1803_DE_29_11_20132.pdf>.

MATO GROSSO. Lei nº 10.370, de 12 de fevereiro de 2016. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo, denominado Instituto Mato-grossense da Carne - IMAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fiemt.com.br/arquivos/2140_lei_10.370_-_imac.pdf>.

_____. Decreto nº 436, de 02 de março de 2016. Regulamenta a Lei nº 10.370, de 12 de fevereiro de 2016, que autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Instituto Mato-Grossense da Carne - IMAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fiemt.com.br/arquivos/2160_poder_executivo_-_decreto_436_2016_-_imac.pdf>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.165, de 20 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Caixa Beneficente dos ex-Guardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais - CBGC - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/cgi-bin/wxis.exe/?!sisScript=legist.xis&diretorio=norma/legis/&mf=009490>>.

_____. Lei nº 22.607, de 20 de julho de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Servas - SSA-Servas - e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22607&comp=&ano=2017>>.

PARANÁ. Decreto nº 8.059, de 18 de outubro de 2017. Homologa o Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANÁ PROJETOS. Diário Oficial do Poder Executivo Estadual do Paraná, Edição Digital nº 10051, Ano CIV, pp. 08-10, 19/10/2017.

_____. Lei nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997. Institui o PARANÁ EDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, na forma que especifica. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8825&indice=1&totalRegistros=11>>.

_____. Lei nº 12.020, de 09 de janeiro de 1998. Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8593&indice=1&totalRegistros=1>>.

_____. Lei nº 12.215, de 10 de julho de 1998. Institui a ECOPARANÁ, sob a modalidade de serviço social autônomo, para as finalidades que especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8592&indice=1&totalRegistros=3>>.

_____. Lei nº 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 dá outras providências. Disponível em: <<http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=83>>.

_____. Lei nº 17016, de 16 de dezembro de 2011. Institui a Agência Paraná de Desenvolvimento – APD. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=62642&codItemAto=817210>>.

_____. Lei nº 17.745, de 30 de outubro de 2013. Extingue a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo, e cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, bem como extingue a Coordenação de Controle Interno, e cria a Controladoria Geral do Estado – CGE, incluindo as competências da Corregedoria e da Ouvidoria Geral. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=108391&codTipoAto=&tipoVisualizacao=compilado>>.

_____. Lei nº 18.106, de 04 de junho de 2014. Incorpora a Secretaria de Estado de Governo à Casa Civil e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=121256&codTipoAto=1&tipoVisualizacao=compilado>>.

PETRÓPOLIS. Lei nº 5.950 de 26 de dezembro de 2002. Regulamenta o fundo de saúde dos servidores públicos do Município de Petrópolis, instituído pela Lei Municipal nº 5.521, de 07 de julho de 1999. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/584001/lei-5950-02-petropolis-rj>>.

_____. Lei nº. 6.483 de 14 de novembro de 2007. Autoriza a criação do Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alcidescarneiro.com/documentos/dariooficial2895_15112007_lei6483.pdf>.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 53.766, de 5 de dezembro de 2008. Institui o Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO, regulamenta os parágrafos únicos dos artigos 2º e 3º da Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/sobre-a-investe-sp/historico/decreto-n-53-766/>>.

_____. Decreto nº 53.961, de 21 de janeiro de 2009. Aprova o Estatuto da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/sobre-a-investe-sp/historico/decreto-n-53-961/>>.

_____. Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.investimentos.sp.gov.br/portal/leiaut>>.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.727, de 8 de junho de 2017. Institui o serviço social autônomo denominado São Paulo Negócios - SP Negócios, na conformidade das disposições constantes do Capítulo I da Lei nº 16.665, de 23 de maio de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2017/5772/57727/decreto-n-57727-2017-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>>.

_____. Decreto nº 57.895, de 22 de setembro de 2017. Ratifica o Estatuto da São Paulo Negócios - SP Negócios. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/arquivos/CLIPPING%20DIARIO%20OFICIAL/2017/setembro/23_09_17/pg_0001_ilume.pdf>.

_____. Lei nº 15.838, de 4 de julho de 2013. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPÁ; institui o Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas - VAI TEC, no âmbito da ADE SAMPÁ; modifica dispositivos da Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=05072013L%20158380000>.

_____. Lei nº 16.665 de 23 de maio de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir serviço social autônomo denominado São Paulo Negócios – SP Negócios; introduz alterações nas Leis nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, e nº 14.649, de 20 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16665.pdf>>.

SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 273-297, jul./set. 2001.

SEBRAE. Resolução CDN nº 189/2009. Estatuto Social do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Disponível em: <<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Estatuto%20Social%20Sebrae.pdf>>.

VARGINHA. Lei nº 3.758, de 22 de outubro de 2002. Cria o Instituto de Saúde dos Servidores Públicos de Varginha - ISA/VG e dá outras providências. Disponível em: <<https://cm-varginha.jusbrasil.com.br/legislacao/366914/lei-3758-02>>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; SADDY, André; KNOPP, Glauco da Costa; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes. Serviço social autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 255-289, abr./jun. 2018.
