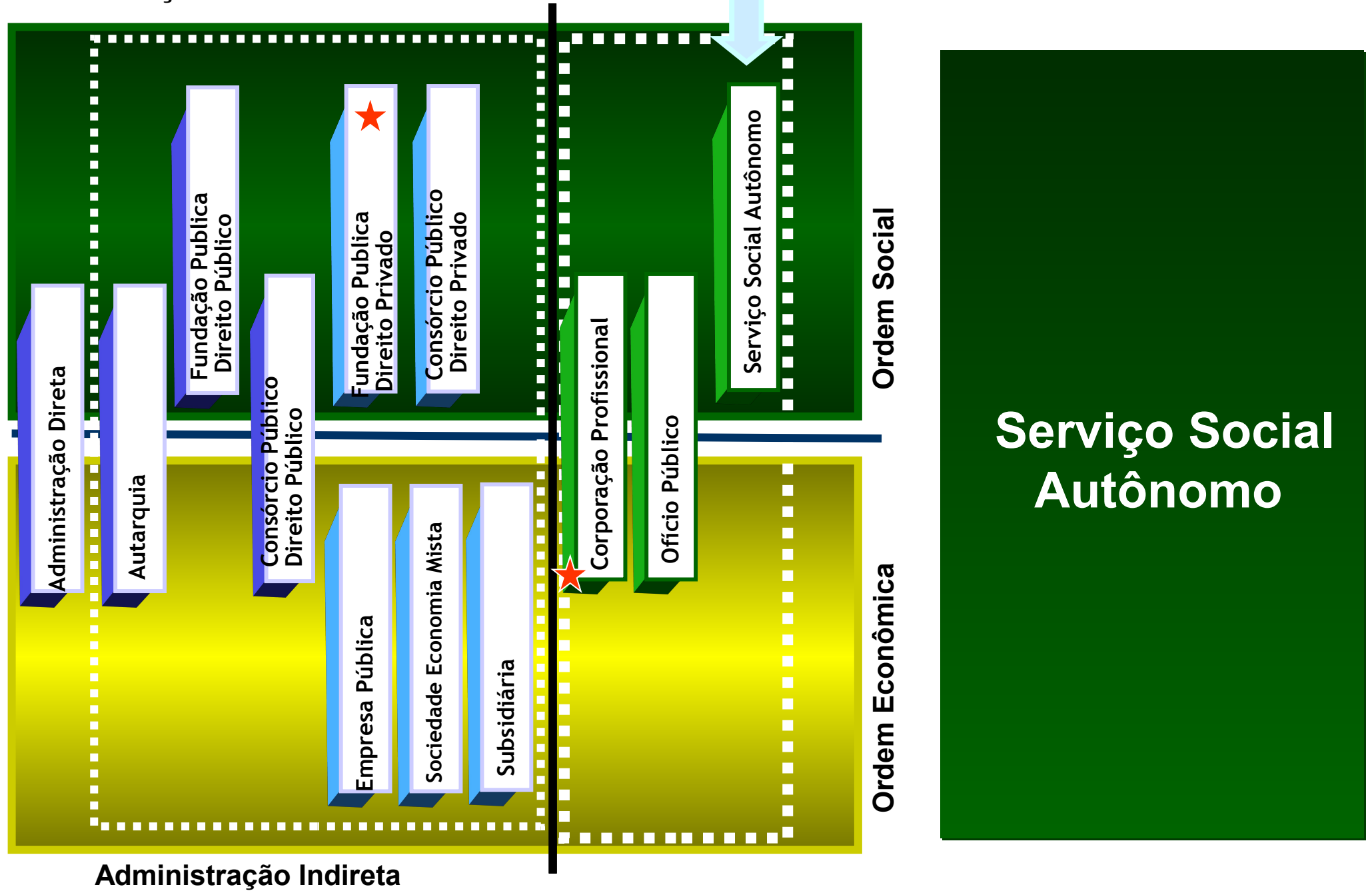


Para-administração

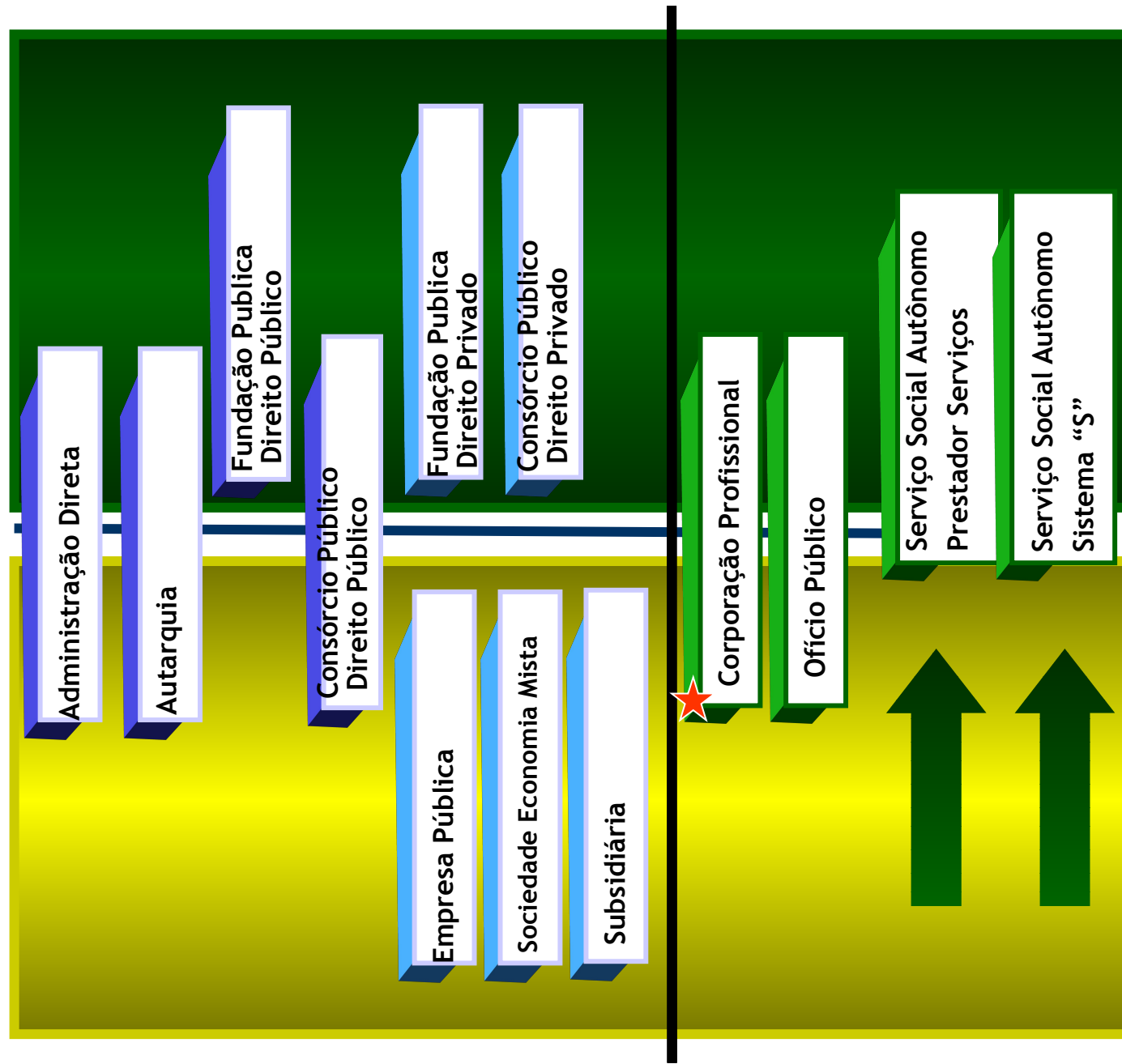
Entidades criadas a partir de autorização legislativa

★ Figura sujeita a polemicas doutrinárias e de jurisprudência. Ausente na estrutura do Executivo Federal



Serviço Social Autônomo

★ Figura sujeita a polemicas doutrinárias e de jurisprudência. Ausente na estrutura do Executivo Federal



Dois tipos de Serviço Social Autônomo

Tipo 1 – Sistema “S”

Tipo 2 - Prestador de Serviços Sociais

Modelo criado na década de 1940, consistente com a visão corporativa de Estado introduzida pelo Estado Novo

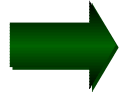
Conceito doutrinário:

Pessoa jurídica criada ou prevista por lei como entidade privada de serviço social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical e sujeita ao disposto no art. 240 da Constituição Federal.

É entidade privada de serviço social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical (cf. art. 240 da CF)

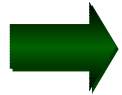
Atua no âmbito da relação econômica, capital e trabalho_

São as entidades que compõem o tradicional “Sistema S”



Previsão na Constituição Federal de 1937:

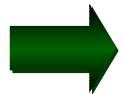
“Art 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.”



Previsão na Constituição Federal de 1967:

“Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei.”

“§ 1º Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.”



Texto mantido na EC nº 1/69, renumerado para art. 166)

Referências constitucionais:

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

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

Principais aspectos:

- 1) Entidade civil de direito privado, criada por lei ou a partir de autorização legal. Geralmente, seu regulamento é estabelecido por decreto
- 2) Adquire personalidade jurídica com a inscrição do seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas
- 3) Regido pelo Direito Privado com a incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa
- 4) Criado por entidade civil: corporação representativa de setor da economia, mediante autorização legal
- 5) Entidade paraestatal ou para-administrativa: criação por lei ou a partir de autorização legal específica, mas fora da administração pública indireta

Serviço Social Autônomo

- 5) Vincula-se ao órgão da administração direta relacionado com suas atividades para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção

A vinculação com o Poder Público é diferenciada das entidades da administração indireta.

Não se aplicam a eles as normas constitucionais referentes à administração pública (artigo 37 e 38).

- 6) As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, semestralmente, pela internet, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região. (LDO 2010, art.6º, §3º)

6) Não há regra que determine a forma jurídica do SSA. Podem assumir o formato de fundação, associação ou formato jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento nas categorias previstas no Código Civil

7) Mantido por contribuições parafiscais, conforme previsão da lei autorizativa

Tributam o setor privado (as empresas): tributos que incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente e se destinam a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria do bem estar social dos trabalhadores.

8) Prestam serviços de formação profissional diretamente aos trabalhadores do setor tributado

9) Patrimônio constituído por doações e legados. Em caso de extinção, o patrimônio deve ser revertido para as entidades instituidoras, na forma estabelecida no estatuto

10) Finalidade: prestar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais.

- 11) Não se submete a regras do regime administrativo, apenas ao controle da aplicação dos recursos de origem pública, por força do art. 70 da CF
- 12) Não está obrigado à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública
- 13) Observa a legislação privada, inclusive no que se refere ao regime de pessoal, ao processo de compras de bens e serviços e de contabilidade e finanças com as derrogações impostas na lei autorizativa, quando houver.
- 14) Regime celetista: não precisa fazer concurso público – as leis mais recentes de SSAs estabelecem a exigência de processo seletivo

Serviço Social Autônomo

**Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.
Ministro Relator Originário, Maurício Corrêa,
Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa**

“Serviços sociais são entes de cooperação, classificados como paraestatais, caminhando ao lado do Estado para o desempenho de atividades de interesse público ou social.”(Voto do Relator Original)

“Serviços sociais são entes paraestatais cujo objetivo é promover a cooperação com o Poder Público no desempenho de suas atribuições. Com personalidade de direito privado, prestam assistência ao Estado e são mantidos por meio de dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais.” (Voto do Relator Original) (grifo nosso)

Importante: o sentido do termo “prestam assistência ao Estado” é o de ajudar ao Estado a prestar serviços e não prestar serviços ao Estado-cliente

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Ministro Relator Originário, Maurício Corrêa,

Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

“Não procede a afirmação de ofensa ao artigo 37, II, da Carta Federal, tendo em vista que, conforme ficou salientado, os serviços sociais não integram a Administração Pública, a quem está endereçada a norma constitucional. Somente a lei ou as normas internas podem sujeitar os entes de cooperação à observância de contratar seus empregados mediante concurso público.”
(Voto do Relator Original) (grifo nosso)

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Ministro Relator Originário, Maurício Corrêa,

Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

“Nem no atual ordenamento constitucional cabe considerar os serviços sociais autônomos como entidades da administração indireta, visto que os incisos XIX e XX do artigo 37 da Constituição enumeram exhaustivamente o rol das pessoas jurídicas que a compõem: autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação, e suas subsidiárias. Os serviços sociais são entes de cooperação classificados como paraestatais, caminhando ao lado do Estado para o desempenho de atividade de interesse público ou social” **(Voto do Relator Original)**

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Ministro Relator Originário, Maurício Corrêa,

Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

EMENTA

“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.”

“A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado”.

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Ministro Relator Originário, Maurício Corrêa,

Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

EMENTA

2

“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”.

- 14) Não está sujeito à licitação, embora leis mais recentes de SSAs estabeleçam a exigência de regulamento próprio de compras
- 15) Têm orientação jurídica própria
- 16) Imunidade tributária, quando enquadrados nos casos contemplados no art. 150, inciso VI, alínea “c” da CF
- 17) Tem estrutura e cargos estabelecidos na forma do estatuto social
- 18) Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo

Estrutura de governança

- a) Composto por um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria-executiva
- b) Em geral, representação majoritária de entidades civis (corporações, federações e conselhos) representativas das empresas tributadas e minoritária do Poder Público
- c) Não há representação de pessoas físicas – apenas jurídicas
- d) Presidência do órgão deliberativo exercida por representação de entidade privada, em geral, da instituidora (confederação)
- e) diretoria-executiva indicada pelo presidente do SSA ou por eleição pelos conselheiros

APEX-Brasil e ABDI - Singularidades

APEX

instituída a partir da Lei nº 10.668/2003

Finalidade: atuar na promoção comercial de exportações, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica

ABDI

instituída a partir da Lei nº 11.080/2004

finalidade: promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia

APEX e ABDI – Singularidades da lei autorizativa

- Instituídos pelo Poder Público (a partir da autorização legislativa)
- Serviços direcionados para empresas – “entidades de interface”
- Atribuições originárias do SEBRAE
- Recebem parte da contribuição parafiscal destinada ao SEBRAE
- Em caso de extinção, os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, bem como os demais bens que venha a adquirir ou produzir, serão incorporados ao patrimônio da União
- Realizam processo seletivo para contratação de empregados
- Elaboração e publicação de “manual de licitações”

Serviço Social Autônomo

Estrutura de governança da APEX

- a) Composta por um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria-executiva
- b) APEX – representação majoritária de entidades civis (CNI, AEB, SEBRAE e outros). Representação minoritária do Poder Público
- c) Presidência do órgão deliberativo: eleito pelos conselheiros
- d) APEX - Diretoria-Executiva é composta por um **Presidente, indicado pelo Presidente da República**, e por dois **Diretores, indicados pelo Conselho Deliberativo** e nomeados pelo Presidente da APEX-Brasil, demissíveis “*ad nutum*”.

Serviço Social Autônomo

Estrutura de governança da ABDI

- a) Composto por um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria-executiva
- b) ABDI – representação **majoritária do Poder Público**. Entidades civis representadas: CNI, CNC, SEBRAE, APEX, CUT e outros
- c) Presidência do órgão deliberativo: eleito pelos conselheiros
- d) ABDI - a Diretoria-Executiva, órgão responsável pela gestão técnica e administrativa da ABDI, é composta por um Presidente e dois Diretores, **escolhidos e nomeados pelo Presidente da República**, para um período de quatro anos, demissíveis “ad nutum”.

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Voto do Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

“Os serviços sociais autônomos têm natureza jurídica muito específica, pois se destinam à gestão de determinada atividade privada, a qual, em virtude de interesse público subjacente, recebe o incentivo do Estado. Noutras palavras, destinam-se os serviços sociais autônomos a gerir e desenvolver atividades privadas, embora de algum modo incentivadas e fomentadas pelo Estado.”

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Voto do Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

“Segundo define Diogo Moreira de Figueiredo Neto, os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação. Os serviços sociais autônomos para atuarem como entidades de cooperação recebem uma delegação legal da entidade política matriz.”

Além do modelo tradicional de SSA do Sistema “S” existem algumas entidades instituídas pelo Poder Público sob a denominação de SSA para a prestação de serviços sociais.

2

Serviço Social Autônomo “prestador de serviços sociais”

“Prestador de serviços sociais”

2

- 1) Finalidade: prestar de serviços sociais diretos aos cidadãos, em geral
- 2) Instituído pelo Poder Público, a partir de autorização legal
- 3) O decreto estabelece seu regulamento
- 4) Estabelece com o Poder Público relações de fomento e parceria, via contrato de gestão
- 5) Em alguns casos, recebe recursos financeiros transferidos pelo Poder Público, por força do contrato de gestão
- 6) Pode ser instituído com a finalidade de auxiliar o Estado a cumprir suas obrigações e não para exercer competência estatal
- 7) Tem estrutura jurídica similar à dos serviços sociais autônomos tradicionais: não integram a administração pública e observam regras do direito privado e os dispositivos específicos da lei que autorizou ao Poder Público a sua criação.

“Prestador de serviços sociais”

2

- 1) STF, na apreciação da ADI 1.864-9 Paraná, de 08 de agosto de 2007 evitou denominar essas entidades como SSA:

“Entidade instituída com o fim de auxiliar o Poder Público, com atuação paralela à do Estado em regime de cooperação, sendo mero auxiliar na execução de função pública.”

- 9) No Poder Executivo: Sarah
- 10) Instituídos por Governos Estaduais: Paranaprevidência, Paranacidade, Paranaeducação, Ecoparana e Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade
- 11) Instituídos por Governos Municipais: Instituto Curitiba de Saúde e Hospital Alcides Carneiro (Petrópolis-RJ)

Serviço Social Autônomo

Aspectos do modelo de serviço social autônomo “prestador de serviços sociais”

2

**(levantados pelos Ministros do STF, durante a apreciação do
Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços)**

- 1. Natureza “pirandeliana” desse ente (Ministro Sepulveda Pertence, fl. 176)**
- 2. A característica de ser “auxiliar” não pode ser só uma palavra na norma, de forma que, verdadeiramente, a entidade assuma o serviço e não exerça a função de auxiliar o Estado na prestação de serviço. (Ministra Carmen Lucia, fl.158)**
- 3. O importante na definição de um modelo não é a denominação que se dá à entidade. Para aferir sua categoria jurídica é preciso verificar a resultante de todas as normas da lei: a delimitação do seu campo de atuação, se a lei prevê competências e estabelece o tipo de atividade, a estruturação do serviço. (Ministro Cezar Peluzo, fl.159)**

Serviço Social Autônomo

Acórdão de 08.08.2007, ADIn 1.864-9 Paraná, Serviços.

Voto do Ministro Relator para o Acórdão, Joaquim Barbosa

2

“O Sistema administrativo brasileiro vem evoluindo para comportar novas entidades no seio da Administração Pública ou como suas auxiliares. Essa tendência, ainda recente em nosso ordenamento, visa a propiciar maior eficiência da gestão pública e da participação da sociedade nos destinos do País, em todas as esferas políticas. No entanto, essa abertura do modelo tradicional não pode significar o abandono de princípios básicos do direito público nem, muito menos, o desvirtuamento da atuação do Estado em setores de evidente relevância social.

“Assim, a instituição, pelos membros da Federação, de entidades auxiliares da gestão pública de determinados serviços deve ser analisada com o rigor necessário à preservação do interesse público. Noutras palavras, sendo a educação um direito público subjetivo e serviço público essencial do Estado, qualquer entidade que venha a interferir no sistema educacional dos estados e municípios deve respeitar os princípios da Administração Pública.”

Serviço Social Autônomo

Estrutura de governança do SSA Sarah

- a) Composto por um conselho deliberativo e uma diretoria-executiva
- b) Composição majoritária de pessoas físicas. Representação do Conselho Federal de Medicina, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde e dos empregados da Associação das Pioneiras Sociais. **Não há representação do Poder Público**
- c) Presidência do órgão deliberativo exercida por representação de entidade privada, em geral, da instituidora (confederação)
- d) diretoria-executiva indicada pelos membros do Conselho, mediante processo eletivo