

PROTOCOLO Nº: 722273/19
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: LETICIA FERREIRA DA SILVA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: PREJULGADO
PARECER: 183/20

Prejulgado. Serviços Sociais Autônomos. Conceito fiscal de empresa estatal dependente. Ponderações quanto à natureza jurídica dos entes paraestatais. Evolução legislativa e revisão da jurisprudência. Teses de prejulgado.

Trata-se de incidente processual de prejulgado, instaurado em virtude de determinação plenária proferida no âmbito da Prestação de Contas do Governador do Estado atinente ao exercício de 2017 (Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18, peça nº 3), visando ao pronunciamento “*acerca da configuração da dependência de empresas públicas e de Serviços Sociais Autônomos em razão do recebimento de recursos públicos para custeio de pessoal, bem como das consequências que decorrem dessa caracterização, nos termos da LC nº 101/00*”.

Designado relator o Conselheiro Artagão de Mattos Leão (peça nº 6), foi o expediente autuado e distribuído, após o que, em atendimento à sugestão da Coordenadoria de Gestão Estadual (Informação nº 22/20, peça nº 9), o relator facultou à Procuradoria-Geral do Estado a manifestação neste incidente (Despacho nº 62/20, peça nº 10).

O Estado do Paraná, por intermédio de sua Advocacia Pública (peça nº 15), sustentou que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, acolheu o modelo de serviços sociais autônomos ora em apreciação, reconhecendo a paraestatalidade de tais entidades. A partir disso, defendeu que sua inclusão como unidade orçamentária inviabilizaria o cumprimento de norma legal já cancelada pelo STF.

Ademais, destacou que “*no modelo de serviços social autônomo utilizado pelo Estado do Paraná (...) a dependência de recursos públicos transferidos por meio do contrato de gestão para os Serviços Sociais Autônomos é natural. Isso porque essas entidades cooperam com o Poder Público em atividades de interesse público, sem finalidade lucrativa. Isso não significa, porém, que devam ser consideradas como entidades dependentes para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afinal, se a dependência dos recursos públicos repassados por meio de contrato de gestão é natural ela não pode trazer como consequência a desconsideração da personalidade jurídica de direito privado legalmente instituída*”.

Assim, propugnou pela fixação de tese no sentido da impossibilidade de se considerar qualquer Serviço Social Autônomo como entidade dependente,

bem como da desnecessidade de que tais entidades realizem execução orçamentária e financeira segundo o regime de direito público.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização desta Corte asseverou que o deslinde deste incidente influenciará em suas rotinas de trabalho (Despacho nº 370/20, peça nº 19).

Finalmente, a Coordenadoria de Gestão Estadual apresentou seu posicionamento técnico no sentido de que, em face da absoluta dependência econômica de tais entidades dos recursos provenientes do Estado, deveriam ser qualificadas como empresas estatais dependentes, com os reflexos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal: (i) inclusão como unidade orçamentária; (ii) compreensão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; (iii) consideração de suas despesas com pessoal no limite previsto para o Poder Executivo Estadual; e (iv) consolidação de seus dados orçamentários nos demonstrativos fiscais.

A despeito disso, a unidade indicou que o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 rompeu o entendimento sobre o tema, ao passo que relatou a constante resistência das entidades em adequarem-se a tais exigências. De igual modo, noticiou sua percepção quanto à eventual dificuldade de fiscalização dos contratos de gestão mediante o Sistema Integrado de Transferências (SIT), pelo que sugeriu a oitiva da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão.

Ao fim, recomendou a fixação de prejulgado que articule o entendimento predominante com a necessidade de prestação de contas dos instrumentos de repasse. Alternativamente, indicou a manutenção de sua tese original (Instrução nº 380/20, peça nº 20).

É o relatório.

Nos termos da legislação orgânica do Tribunal de Contas, Lei Complementar estadual nº 113/2005, o incidente processual de prejulgado destina-se à definição de *“interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante”* (art. 79).

Nessa perspectiva, conforme se depreende da ordem de instauração, tenciona-se no presente expediente o exame do conceito jurídico de **empresa estatal dependente**, apresentado na Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas consequências legais, bem como a verificação de eventual sujeição dos serviços sociais autônomos instituídos no âmbito do Estado do Paraná a essa categoria.

A definição legal é apresentada, desde logo, no próprio texto legislativo, que, em seu art. 2º, inciso III assim caracteriza a *“empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”*. E, nos termos do inciso precedente, é empresa controlada toda *“sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação”*.

A 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹, apresenta seção inaugural que contém conceitos gerais empregados na elaboração dos demonstrativos. No item correspondente a *empresa estatal dependente*, assim dispõe o texto técnico:

Empresa controlada pelo ente da Federação que tenha, no **exercício anterior**, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no **exercício corrente**, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Aparentemente, o conceito citado acima, parece destoar do conceito trazido pela LC 101/2000, em seu art. 2.º, inc. III, pois afirma que “ empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária” sem nada fazer referência a exercícios financeiros, porém, a dissonância é apenas aparente, uma vez que as duas definições se complementam.

Como se pode verificar, é característica da dependência econômica, nos termos da LRF, a transferência de recursos orçamentários do controlador para a respectiva empresa estatal sobre a qual detenha a maioria do capital social. E, apesar da explicitação do pagamento de pessoal, é certo que a redação legal compreende, de forma ampla, quaisquer despesas suportadas pela empresa estatal, visto que abrange as despesas correntes (de custeio em geral) e de capital, nos termos da Lei nº 4.320/1964 – com a única exceção correspondente às *inversões financeiras* para aumento de participação no capital social.

Aliás, nesse propósito, o Tribunal de Contas da União já firmou posicionamento quanto à impossibilidade de empresas estatais não dependentes nas quais a União já seja detentora da integralidade do capital social receberem aportes federais, nem mesmo para custear investimentos².

E, no contexto normativo da legislação fiscal, o conceito jurídico de dependência ganha relevância em face do que prescreve o art. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b” da LRF, segundo o qual as referências aos entes federados compreendem “*as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes*”.

Não é preciso grande esforço hermenêutico para deduzir a finalidade do conceito legal. Como o objetivo dessa legislação é estabelecer parâmetros objetivos para a gestão responsável, sob o influxo do princípio do equilíbrio intergeracional das contas públicas, trata-se de apurar o efetivo montante de

¹ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576.

² Nesse sentido: TCU, Primeira Câmara, Acórdão nº 15653/2018, Processo nº 029.351/2015-4, Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 04/12/2018. E, ainda: TCU, Plenário, Acórdão nº 937/2019, Processo nº 007.142/2018-8, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 24/04/2019.

dispêndios da máquina pública por intermédio de suas mais diversas entidades, quaisquer que sejam suas modelagens jurídicas.

Assim, como bem explicitou a unidade técnica desta Corte de Contas, a caracterização de dependência de dada empresa estatal tem por **consequências**, pelo menos, as seguintes: a) inclusão de suas receitas na apuração da *receita corrente líquida*³; b) consideração de seus *gastos com pessoal* no limite do controlador⁴; c) consolidação de suas contas com as do respectivo ente⁵.

Além disso, em vista do regime constitucional das finanças públicas⁶, tratando-se de empresa estatal, é imperativa sua inclusão no orçamento anual.

Expostos os contornos do regime normativo fiscal, a indicar a tipificação das *empresas estatais dependentes* e as consequências dessa categoria normativa, faz-se necessário o aprofundamento dos aspectos jurídicos das entidades que, no Estado do Paraná, convencionaram-se denominar **serviços sociais autônomos**.

Atualmente, existem oito serviços sociais autônomos estaduais: **Paranaeducação**, criado pela Lei nº 11.970/1997; **Paraná Projetos**, sucessor da ECOPARANÁ, oriunda da Lei nº 12.215/1998; **Paranaprevidência**, instituído pela Lei nº 12.398/1998; **Paranacidade**, decorrente da Lei nº 15.211/2006; **Invest Paraná**, substituto da APD (Agência Paraná de Desenvolvimento), instituída pela Lei nº 17.016/2011; Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná – **SIMEPAR**, organizado pela Lei nº 17.709/2013; **E-Paraná Comunicação**, criado pela Lei nº 17.762/2013; e **Palcoparaná**, instituído pela Lei nº 18.381/2014.

Do próprio exame da evolução legislativa, denota-se que as primeiras entidades assim qualificadas datam do fim da década de 1990,

³ Art. 2º, inciso IV da LRF: “receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes (...)”.

⁴ Art. 18 da LRF: “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos **do ente da Federação** com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

⁵ Art. 50, inciso III da LRF: “Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...) III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, **inclusive empresa estatal dependente**”.

⁶ Art. 165, § 5º da CRFB: “A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

contemporaneamente à “reforma administrativa do Estado” e ao incentivo ao Terceiro Setor, o que, no ordenamento jurídico, refletiu-se na disciplina das organizações sociais – OS (Lei nº 9.637/1998) e das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP (Lei nº 9.790/1999).

No amadurecimento institucional dessas entidades, houve diversas alterações normativas, impondo extinções e reestruturações, de sorte que na última década o modelo se consolidou como mecanismo de descentralização administrativa estatal.

As finalidades para as quais foram instituídos os serviços sociais autônomos estaduais são as mais múltiplas e diversas possíveis: abrangem desde a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento tecnológico e a prestação de serviços na área ambiental (SIMEPAR), passando pelo desenvolvimento e fomento de criações culturais (PalcoParaná) e audiovisuais (E-Paraná), até o desempenho de funções executivas diretamente relacionadas a políticas públicas, como o desenvolvimento integrado do território paranaense (Paraná Projetos) e dos Municípios que o compõem (Paranacidade), o auxílio à gestão do Sistema Estadual de Educação (Paranaeducação), a identificação de oportunidades de negócios para o desenvolvimento econômico sustentável (Invest Paraná), e, ainda, a gestão do sistema de seguridade funcional estadual (Paranaprevidência).

Não há, assim, qualquer possibilidade de fundamentar-se sua natureza jurídica em razão do objeto alvo de suas atividades.

De outro giro, o exame dos diplomas legais de regência dessas entidades revela-nos *características comuns* quanto à sua estruturação:

- a) todas são entidades **instituídas mediante lei**, diretamente pelo Estado, sem a interveniência de particulares;
- b) há **vinculação “por cooperação”** às Secretarias de Estado correlacionadas com suas finalidades, as quais fiscalizam os respectivos “*contratos de gestão*” e supervisionam a administração dessas mesmas entidades;
- c) há previsão de captação de receitas de diversas fontes, inclusive prestação de serviços, embora se assegure o recebimento de **dotações orçamentárias**;
- d) o patrimônio próprio é oriundo de bens afetados pelo Estado, ao qual reverterão em caso de extinção;
- e) o regime jurídico dos empregados é o **trabalhista**, contratados mediante prévio processo de seleção;
- f) as compras e os serviços se submetem a regulamentos próprios, segundo o **regime licitatório simplificado**;
- g) as contas dessas entidades estão sujeitas ao **controle externo** do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, na forma da Constituição; e

h) suas **estruturas deliberativas** têm, ao menos, um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, assegurando-se a nomeação de seus integrantes pelo Governador do Estado e a ampla participação de Secretários de Estado e de outros agentes públicos na composição desses órgãos.

Com efeito, o detalhamento normativo conferido aos *serviços sociais autônomos paranaenses* mais suscita dúvidas do que propriamente engendra definições.

A começar pela denominação, é certo que tais entidades em nada se assemelham aos *serviços sociais* aos quais a Constituição Federal faz referência, de modo a autorizar as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários⁷.

Na definição de Marçal Justen Filho, seguindo o mesmo escol de Hely Lopes Meirelles e tantos outros administrativistas, serviço social autônomo é uma entidade paraestatal, isto é, não integrante da Administração Pública, “*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 certos setores empresariais ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias*”⁸.

A doutrina destaca algumas características dessas entidades, historicamente relacionadas ao “Sistema S”: personalidade jurídica de direito privado, inexistência de qualquer vinculação administrativa, finalidades assistenciais e educacionais, e correlação com categorias profissionais. Talvez, sua interface com o regime de direito público se deva à percepção de contribuições compulsórias – como se disse, autorizadas constitucionalmente –, a impor certas restrições na gestão dos recursos.

No Estado do Paraná, porém, os serviços sociais autônomos **não** guardam finalidades tão restritas, **não** se relacionam com categorias profissionais, **vinculam-se** à Administração Pública (formal e materialmente, tanto que seus gestores são designados pelo Chefe do Poder Executivo), operam nos termos de um indeterminado “contrato de gestão”, e as verbas que se lhe vertem constituem **recursos orçamentários**, e não contribuições de uma parcela da população.

Aliás, neste ponto, é interessante observar que, em consulta às prestações de contas dessas entidades referentes ao exercício de 2019, faz-se evidente, do exame dos demonstrativos contábeis, que a **quase totalidade de suas receitas são recursos orçamentários**, transferidos mediante o famigerado contrato de gestão. À exceção do SIMEPAR, que conta com expressiva parcela de recursos de serviços, é notório que, como destacou a Procuradoria-Geral do Estado, o atual modelo é dependente de dotações do orçamento estadual.

⁷ 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.

⁸ *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, s.p.

A **personalidade jurídica de direito privado** dessas entidades estaduais, por sua vez, não deriva de quaisquer modelos organizacionais previstos na Lei Civil⁹. E, de igual sorte, embora se trate de “*entidades de caráter público criadas por lei*”, que poderiam assumir a personalidade jurídica de direito público interno¹⁰, seguramente não se amoldam aos entes da Administração Indireta de que trata o Decreto-Lei nº 200/1967¹¹.

Veja-se que, embora alguns dos serviços sociais autônomos paranaenses pudessem se conformar ao regime jurídico de *autarquias*, porquanto realizem atividades típicas da Administração de forma descentralizada (ou, na expressão de Hely Lopes, representem uma *longa manus* do Estado), a diversidade de seus fins impede que assim sejam categorizadas.

Da mesma forma, por não apresentarem organização societária, **nem desempenhar atividade empresarial no sentido jurídico**¹², certamente não se pode classificá-los como *empresas públicas* ou *sociedades de economia mista*.

E, ainda, sua instituição decorre da própria lei¹³, sendo possível identificar que a organização institucional tem proeminência sobre a finalidade do patrimônio afetado, de modo que é inviável a equivalência dessas entidades às *fundações*.

⁹ Dispõe o art. 44 do Código Civil Brasileiro: “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações. IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos. VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada”.

¹⁰ Nos termos do CCB: “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; V - **as demais entidades de caráter público criadas por lei**”.

¹¹ Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

¹² Conforme o CCB: “Art. 966. Considera-se empresário quem exerce **profissionalmente atividade econômica organizada** para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.

¹³ No ponto, calha destacar o contido no art. 37, XIX da CRFB: “XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

O aspecto controvertido da natureza jurídica dos serviços sociais autônomos paranaenses não passou despercebido nas rotinas do Tribunal de Contas. No exercício de 2000, o serviço social autônomo Parana Previdência formulou consulta perante o Tribunal de Contas com o fito de ter apreciado seu Plano de Cargos e Salários, recém-elaborado. O opinativo do Ministério Público de Contas, naquela oportunidade, acabou por analisar a natureza jurídica da entidade, em parecer assim ementado, da lavra da então Procuradora-Geral, Dra. Angela Cassia Costaldello:

Consulta. PARANÁPREVIDÊNCIA. A) Apreciação do Plano de Cargos e Salários em sede de consulta. Inadequação. Exercício de atividade administrativa típica do Poder Executivo. B) **Natureza jurídico do ente. Impropriedade frente ao ordenamento jurídico brasileiro. Distorções como serviço social autônomo. Necessidade de alteração da natureza jurídica como autarquia.** C) Submissão do ente, mesmo com personalidade jurídica de Direito Privado, pois mantido pelo erário, aos mandamentos constitucionais. Obrigatoriedade de realização de concurso público. D) Servidores cedidos. Vedação de pagamento de vantagens. Verificação da situação funcional dos servidores cedidos. Aplicação da Constituição do Estado do Paraná e das demais normas estaduais infraconstitucionais.

(Parecer nº 14349/00, Consulta nº 83007/00)

Ainda que a decisão plenária não haja detalhado todos os aspectos suscitados pelo *Parquet*, resumindo-se ao cerne da questão proposta (qual seja, a impossibilidade de controle prévio do plano de cargos em sede de consulta), no âmbito recursal o Tribunal Pleno assim se posicionou:

Receber o presente Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a decisão recorrida, consubstanciada na Resolução nº 946/02-TC, em todos os seus termos, ressaltando que:

I – **O contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e o PARANAPREVIDÊNCIA, é inconstitucional, porque delega a uma entidade pública, organizada como se fosse privada, que não se comporta nem como entidade pública e nem como privada, obrigações e funções indelegáveis de Serviço Público do Poder de Estado do instituidor, como o de administrar recursos de terceiros apropriados compulsoriamente para fins previdenciários e de serviços médico-hospitalares.**

II – A não subordinação aos princípios constitucionais tornam ilegais os atos administrativos de admitir servidores sem concurso público e de contratar sem licitação.

III – No caso de ser mantida a administração do Fundo Previdenciário e do Fundo de Assistência Médico Hospitalar por terceiros, que o Estatuto Regulamentador contemple autonomia como necessidade dos fins institucionais, e não independência para os procedimentos de infringência dos princípios constitucionais anunciados pelo artigo 37 da Constituição Federal. E, ao manter-se a forma de organização de entidade privada para o PARANAPREVIDÊNCIA, que sejam recompostos tanto a lei instituidora como o seu estatuto aos moldes do novo Código Civil com adesão formal dos segurados da previdência.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

(Recurso de Revista nº 75070/02, Resolução nº 1474/2005, rel. Cons. Nestor Baptista, 15/03/2005)

No mesmo sentido, a questão foi objeto de estudo detalhado pelas Inspetorias de Controle Externo e pela Inspetoria Geral de Fiscalização, que, em 2002, apresentaram relatório em que consignaram:

A política mundial, recomenda a despublicização de parte das ações desenvolvidas pelo Poder Público, a retirada da máquina estatal das funções, que podem e devem ser mantidas e desenvolvidas pela iniciativa privada. (...)

Nada obsta que a Administração Pública crie paraestatais, com formas próprias, atendendo às suas finalidades. É compreensível que a Administração dinamize suas atividades, sua estrutura e até mesmo redefina seu papel de atuação. Mas em contrapartida sua natureza jurídica administrativa, também vincula-se aos diversos regramentos que regem o setor público, pela constituição oriunda de capital público. Na verdade o que se busca é obstar, que, sob o manto do direito privado, criem-se figuras que manipulam recursos públicos, sem a rigidez condizente com as normas que regem a despesa pública. Evitar desperdício e dilapidação do patrimônio público.

O Estado do Paraná criou uma série de entidades que trabalham e se mantêm com recursos públicos, a exemplo do PARANACIDADE, PARANAPREVIDÊNCIA, ECOPARANÁ, PARANATECNOLOGIA e PARANAEDUCAÇÃO. **Através de disposições de lei, cujo cerne é inegavelmente inconstitucional, tais entidades procuram evadir-se de regras que regem a Administração Pública, tais como concurso público, licitação e fiscalização pelo Tribunal de Contas. Criou-se uma estrutura privada às expensas de recursos públicos.**

E, por meio da Resolução nº 852/03, o Tribunal Pleno aprovou o relatório e as suas conclusões, com vistas a comunicar o Chefe do Poder Executivo e a Assembleia Legislativa sobre as não conformidades retratadas, para as medidas necessárias à adequação das entidades ao ordenamento constitucional ou à sua extinção (Processo nº 39848/02, rel. Cons. Henrique Naigeboren).

A questão permaneceu relativamente pacificada na década subsequente, sobretudo em razão das definições adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (como adiante relataremos), até que, por ocasião do exame anual das contas da então Agência Paraná Desenvolvimento, relativas ao exercício de 2012, o Tribunal Pleno ressaltou a *inadequação da contabilidade da entidade*, proferindo as seguintes determinações:

- a) que se utilize das técnicas próprias da **contabilidade Aplicada ao Setor Público**, visto que a Entidade é **dependente do orçamento do Estado**, recebendo transferências de recursos com base no Contrato de Gestão nº 31/2012;
- b) que informe ao setor competente do Estado todos os dados relativos a execução orçamentária/financeira objetivando a **Consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal** definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas despesas com pessoal do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 59, § 1º da LRF;

(Prestação de Contas Anual nº 270320/13, Acórdão nº 5336/13, rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, DETC 06/12/2013)

Idêntica ordem foi dirigida à Chefia do Poder Executivo Estadual, a partir do Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14 (Prestação de Contas do Governador nº 311801/14, rel. Cons. Artagão de Mattos Leão), de sorte que nos exercícios posteriores a questão sempre foi alvo de ponderação neste Tribunal de Contas.

A despeito dos múltiplos questionamentos e insuperáveis indefinições que cercam os serviços sociais autônomos, fato é que, no seio da **ADI nº 1864-9**, referida pela Procuradoria-Geral do Estado, o STF firmou o seguinte entendimento:

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

1. Na sessão plenária de 12 de abril de 2004, esta Corte, preliminarmente e por decisão unânime, não conheceu da ação relativamente à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE. Posterior alteração da jurisprudência da Corte acerca da legitimidade ativa da CNTE não altera o julgamento da preliminar já concluído. Preclusão. Legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores reconhecida.

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.

No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANAEDUCAÇÃO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998.

5. Por fim, ao atribuir a uma entidade de direito privado, **de maneira ampla**, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade.

De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, § 3º da lei 11.970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.

(Plenário, ADI nº 1864-9/PR, rel. Min. Maurício Corrêa, rel. para o Acórdão Min. Joaquim Barbosa, DJ 02/05/2008)

Naquele julgamento, a Suprema Corte examinou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 11.970/1997, que instituiu o Paranaeducação. Ainda carece de análise a Lei nº 12.398/1998, alvo da **ADI nº 1956**, que tem por foco a validade da instituição do Paranaprevidência.

Da leitura do voto vencedor, bem como dos debates havidos, desde logo se depreende que o STF não descuidou do fato de que o Estado pretendeu instituir **ente de cooperação**, que **não integra a Administração Pública**, seja direta ou indireta. Esse apontamento foi sublinhado pelo Relator da ADI, Min. Maurício Corrêa, e repetidas vezes destacado nos debates.

É bem verdade que, curvando-se à concepção tradicional do que seriam os serviços sociais autônomos, os eminentes julgadores partiram das características gerais que a doutrina já imputava a esses entes paraestatais. Sem embargo, o Voto-vista do Min. Joaquim Barbosa verticalizou o exame das **peculiaridades da legislação estadual**, conforme se observa do seguinte trecho:

Inicialmente cumpre observar que 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**. (...)

Como se vê, **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.

(...) o serviço social autônomo tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, de modo que não tenho por violada a norma do art. 205 da Carta da República, que consagra a educação como **dever** do Estado.

Ademais, a Constituição silencia a respeito da possibilidade de atuação de serviços sociais autônomos na área da educação. Mas uma interpretação sistemática do texto constitucional conduz ao entendimento de que a educação é um dos pilares do estado de direito e dos direitos sociais, consistindo em serviço público essencial a ser prestado pelo Estado, com a **colaboração** de toda a sociedade e, portanto, também da iniciativa privada. (...)

Por essa razão, **entendo que é compatível com a ordem constitucional a prestação do serviço educacional do Estado com a cooperação de entes de natureza jurídica de direito privado, como os serviços sociais autônomos**. Não vislumbro, pois, mácula nos arts. 1º e 3º, II, IV e V, da Lei 11.970/1997.

E, adiante, nos debates, refletindo sobre a distinção conceitual entre as fundações autárquicas (pessoas jurídicas de direito público *instituídas* por lei) e as fundações públicas (de direito privado, cuja instituição fosse *autorizada* pela lei), bem como sobre o *indivíduo caráter público* do Paranaeducação, dado que seus dirigentes são agentes públicos, o Min. Joaquim Barbosa asseverou:

Entendo que **este modelo está a meio caminho entre o sistema tradicional e o das organizações sociais** que examinamos, está muito mais próximo do modelo tradicional do que o das organizações. A entidade é inteiramente controlada pelas autoridades estaduais. O conselho é composto pelo Secretário da Educação, pelo Secretário da Fazenda, e todas as decisões são tomadas a partir de diretrizes baixadas por essas entidades.

As organizações sociais a que o juiz fez referência são as entidades privadas assim qualificadas nos termos da Lei nº 9.790/1998. Destarte, na perspectiva do STF, parece-nos, o serviço social autônomo instituído pelo Estado do Paraná engendraria a **flexibilidade** correspondente àquelas entidades do Terceiro Setor, com a clara vantagem de que sua **gestão** se submeteria integralmente ao Poder Público, de forma direta.

Por essa mesma razão, os outros integrantes do Colegiado discutiram a natureza jurídica da entidade, questionando que se tratasse de fundação pública de direito privado ou mesmo a nomenclatura atribuída, dado que não se trata *“estritamente [de] uma pessoa de direito privado; e parece que não pode sê-lo”*, como ressaltou o Min. Cezar Peluso, ao refletir que da denominação **não** resultaria qualquer consequência de inconstitucionalidade.

Insta salientar que a **divergência**, inaugurada pelo Min. Carlos Britto e acompanhada pelo Min. Marco Aurélio, expressamente consignou a

inconstitucionalidade da legislação como um todo, haja vista que, no seu entendimento, não se conformaria ente de colaboração, mas verdadeira entidade privada para a qual se deslocariam competências públicas – inclusive, de gestão de recursos do erário. Esta perspectiva, naturalmente, foi afastada, mas abriu-se espaço, em virtude disso, tão só para se conferir **interpretação conforme**, no sentido de que **ao serviço social autônomo cabe unicamente a gestão das verbas públicas que lhe sejam repassadas mediante o contrato de gestão** (e não quaisquer verbas da política pública realizada, no caso, a educação).

Feito esse breve esboço, verifica-se a toda evidência que **o STF, de fato, chancelou o modelo impropriamente denominado de serviço social autônomo no Estado do Paraná**, admitindo a constitucionalidade de norma que institui **entidade de direito privado à parte da Administração Pública** e à qual sejam reservadas **atribuições complementares** na realização de políticas públicas.

Nesse passo, seria possível objetar que o exame do Tribunal, realizado especificamente sobre a Lei nº 11.970/1997, resumiu-se a tratar do Paranaeducação. Entretanto, algumas razões, tanto de cunho jurídico quanto de ordem pragmática, dificultam essa interpretação.

A mais significativa delas, a nosso ver, é o fato de que o referido julgamento tratou, por diversas vezes, da **dúvida fundamental** com que se defrontaram os integrantes do STF, consistente na **existência de amparo constitucional à criação de novas entidades paraestatais**. E, nesse sentido, a resposta foi afirmativa.

Ademais, os membros do Colegiado estavam **contextualizados** com os diplomas normativos que tencionaram a reforma administrativa do Estado e a abertura ao dito Terceiro Setor, entendendo que **a aproximação realizada no âmbito local atendia a essa demanda**, sem abdicar da titularidade absoluta dos serviços.

E, nessa ordem de ideias, é fato que, desde então, **o modelo sedimentou-se no Estado do Paraná**, extrapolando o mero auxílio ao sistema educacional para contemplar áreas muito menos afetadas à colaboração privada (invocada pelo Ministro Relator), mas que já se faziam presentes na produção legislativa à época do julgamento (a exemplo da extinta ECOPARANÁ, que realizava verdadeira gestão pública do turismo ecológico).

Veja-se que até mesmo o **instrumento** de vinculação desenhado na legislação recebe **idêntica denominação ao das organizações sociais – contrato de gestão** –, tudo a indicar, com efeito, que se pretendeu (e com o reconhecimento de constitucionalidade pelo STF!) o desenvolvimento de um “Terceiro Setor às avessas” (posto que integrado pelo próprio Estado).

A apresentação detalhada dessa evolução no âmbito normativo-jurisprudencial, conquanto possa ser bastante exaustiva, é imprescindível a justificar o entendimento vertido neste opinativo, quanto à **absoluta inviabilidade de equiparação dos serviços sociais autônomos instituídos no Estado do Paraná às empresas estatais dependentes**, sendo descabidas, nessa medida, as consequências decorrentes dessa categorização fiscal.

Embora não se possa deslegitimar todas as preocupações e questionamentos já elaborados quando da análise da natureza jurídica desses entes, tem-se que, objetivamente, o Estado do Paraná instituiu **organizações paraestatais**, entidades privadas em regime de colaboração, que a ele se vinculam para o **cumprimento de metas e programas especificados em contratos de gestão**, os quais fundamentam a transferência de recursos públicos.

Por se tratar de entidades que **não integram a Administração Pública**, seja direta ou indireta, a analogia com as empresas estatais dependentes não se sustenta. **Não** se trata de órgãos da Administração indireta, **não** desenvolvem atividade empresarial em sentido específico, **nem** há (ou pode haver) qualquer risco associado à desvalorização de seu capital social, visto que inexistente.

Assim como é impensável, na atual conjuntura, que os recursos porventura transferidos às organizações sociais para o cumprimento de seus misteres sejam contabilizados em função da eventual dependência econômica dessas entidades, o mesmo se aplica aos serviços sociais autônomos aqui tratados.

Deve-se atentar, ainda, ao fato de que tais entidades (a despeito da denominação censurável, que induz diversos dos questionamentos apresentados) já apresentam, no atual estágio de desenvolvimento normativo, claras **vantagens** em relação às demais entidades do Terceiro Setor: a cláusula de reversão de bens é assegurada pela legislação; as contratações de pessoal, compras e serviços são regidas pelos princípios pertinentes à atividade administrativa; há submissão ao controle externo amplo do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa; bem como há participação efetiva de agentes políticos nos seus quadros diretivos.

Assim, é imperativa a evolução da compreensão da **regularidade** desses entes de colaboração em face do regime constitucional, conforme a orientação sedimentada pelo STF.

Por derradeiro, cumpre destacar que a linha argumentativa até aqui desenvolvida não tem o condão de mitigar o controle de legalidade, legitimidade e economicidade das verbas públicas administradas pelos serviços sociais autônomos paranaenses, mas, ao revés, pode **direcionar os esforços fiscalizatórios** para a verificação do cumprimento de seus fins.

Nessa medida, se é indubitoso que, por determinação legal (sustentada, por certo, na cláusula geral prevista no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal¹⁴), devem tais entidades **prestar contas anualmente** ao Tribunal de Contas, igualmente nos parece necessário que a Corte desenvolva mecanismos mais assertivos de fiscalização do **cumprimento das metas e programas previstos nos respectivos contratos de gestão**, de modo a avaliar, tanto quanto possível, os **resultados objetivos** da descentralização realizada. Para isso, cabe refletir se o vigente Sistema Integrado de Transferências (SIT) comporta esse âmbito de verificações (como, de resto, é demandado no âmbito dos repasses

¹⁴ “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

às OS e às OSCIP), promovendo-se os ajustes normativos e operacionais necessários ao pronto cumprimento desse mister fiscalizatório.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela fixação das seguintes teses de **prejulgado**:

1. Nos termos do art. 2º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas empresas estatais dependentes as *empresas controladas que recebam do controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*;
2. A caracterização de dependência econômica redundante, no âmbito normativo fiscal, pelo menos nas seguintes características: *a) inclusão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; b) consideração de seus gastos com pessoal no limite do controlador; e c) consolidação de suas contas com as do respectivo ente*;
3. Em compasso com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, os *serviços sociais autônomos* instituídos pelo Estado do Paraná são entidades paraestatais, organismos de colaboração que não integram a Administração Pública, e, por isso, sua dependência econômica do Estado não é suficiente para que integrem o conceito jurídico de *empresa estatal dependente*.

Curitiba, 22 de setembro de 2020.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas