



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

PAULO SÉRGIO MORAIS

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE OS
SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: UMA CONTRIBUIÇÃO
AO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO – O CASO
DA APEX-BRASIL**

**BRASÍLIA
2017**

PAULO SÉRGIO MORAIS

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE OS
SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: UMA CONTRIBUIÇÃO
AO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO – O CASO
DA APEX-BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa.

**BRASÍLIA
2017**

PAULO SÉRGIO MORAIS

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE OS
SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: UMA CONTRIBUIÇÃO
AO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO – O CASO
DA APEX-BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Brasília, de de 2017.

Banca Examinadora

MSc. Salomão Almeida Barbosa
Prof. Orientador

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me dar forças e sabedoria para vencer mais este desafio.

A toda minha família, pelo amor, compreensão, apoio e confiança dedicados.

Ao meu orientador, Professor Salomão Almeida Barbosa, pela contribuição, atenção e dedicação prestadas.

RESUMO

Este trabalho acadêmico observou o controle da Administração Pública sobre os Serviços Sociais Autônomos – SSA – pois estes não fazem parte da Administração Pública Direta e nem da Indireta, contudo no desempenho de sua missão institucional há o controle da Administração Pública sobre seus atos; é oportuno destacar que as entidades do Sistema S contribuem de modo significativo na execução de políticas públicas, como por exemplo, na capacitação e formação profissional dos trabalhadores. No primeiro capítulo há uma revisão da doutrina sobre os seguintes temas: Direito, Direito Administrativo, Administração Pública, o controle da Administração Pública – Controle Administrativo, Legislativo, Externo a cargo do Tribunal de Contas e Judicial – e Serviços Sociais Autônomos; no segundo capítulo há a exposição da missão e competência legal dos Serviços Sociais Autônomos que possuem ação no território nacional, quais sejam: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-BRASIL, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Social do Transporte – SEST; no terceiro capítulo há a exposição da doutrina dos principais tribunais sobre temas envolvendo as entidades do Sistema S, quais sejam: Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Tribunal de Contas da União – TCU; por fim, no capítulo quatro há a exemplificação de casos concretos em que é possível identificar a prática dos controles da Administração Pública sobre a Apex-Brasil.

Palavras chave: Direito Administrativo; Controle da Administração Pública; Serviços Sociais Autônomos; Apex-Brasil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O DIREITO E OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS - SSA	9
1.1 Direito.....	9
1.2 Direito Administrativo.....	9
1.3 Administração Pública	10
1.4 Controle da Administração Pública	11
1.4.1 Controle Administrativo	12
1.4.2 Controle Legislativo	13
1.4.3 Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas	14
1.4.4 Controle Judicial.....	14
1.5 Serviços Sociais Autônomos – SSA.....	16
2 OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS - SSA.....	18
2.1 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI	20
2.1.1 Missão.....	20
2.1.2 Competência Legal	20
2.2 Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX- BRASIL	20
2.2.1 Missão.....	20
2.2.2 Competência Legal	21
2.3 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE ..	21
2.3.1 Missão.....	21
2.3.2 Competência Legal	21
2.4 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial –SENAI	22
2.4.1 Missão.....	22
2.4.2 Competência Legal	22
2.5 Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR	22
2.5.1 Missão.....	22
2.5.2 Competência Legal	22
2.6 Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT.....	23
2.6.1 Missão.....	23
2.6.2 Competência Legal	23
2.7 Serviço Social do Comércio – SESC.....	23
2.7.1 Missão.....	23
2.7.2 Competência Legal	24
2.8 Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP	24
2.8.1 Missão.....	24

2.8.2	Competência Legal	24
2.9	Serviço Social da Indústria – SESI.....	25
2.9.1	Missão.....	25
2.9.2	Competência Legal	25
2.10	Serviço Social do Transporte – SEST	26
2.10.1	Missão.....	26
2.10.2	Competência Legal	26
3	JURISPRUDÊNCIA APLICADA AOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS – SSA.....	28
3.1	Supremo Tribunal Federal – STF	28
3.1.1	Concurso Público.....	28
3.1.2	Aplicação de regras da Lei de Licitações	29
3.1.3	Ministério Público Estadual e entidade do Sistema S	30
3.2	Superior Tribunal de Justiça – STJ	31
3.2.1	Competência da Justiça Estadual.....	31
3.3	Tribunal de Contas da União – TCU	34
3.3.1	Processos seletivos	34
3.3.2	Tomada de Contas Especial.....	34
4	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REFLEXOS NA APEX-BRASIL, EXEMPLIFICAÇÃO	36
4.1	Controle Administrativo	37
4.2	Controle Legislativo.....	38
4.3	Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas – TCU.....	38
4.4	Controle Judicial.....	40
	CONCLUSÃO	43
	REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

A definição do escopo desse trabalho vai ao encontro do aprendizado profissional quando em 2010 o autor passou a compor o rol de colaboradores da Apex-Brasil.

Ao participar de um processo seletivo público de âmbito nacional para uma vaga disponível no quadro de colaboradores da Agência e nessa oportunidade não conhecia com detalhes o universo que forma os Serviços Sociais Autônomos – SSA, pois até então a experiência profissional do autor compreendia a Administração Pública Indireta (Fundação Pública, Sociedade de Economia Mista, Autarquia e Empresa Pública) e nesse contexto o desenvolvimento das atividades profissionais na Apex-Brasil é um feliz aprendizado.

Assim, ao desenvolver o trabalho foi apresentado e entendido os motivos pelos quais as entidades do Sistema S devem observar os princípios consagrados na Constituição Federal impostos a Administração Pública quanto a seleção de pessoal, aquisição de materiais e contratação de fornecedores bem como na execução das suas atividades finalísticas e em consequência disso a potencial incidência dos controles da Administração sob os atos de gestão praticados pelos Administradores da Apex-Brasil.

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA são entidades de direito privado e que não integram a Administração Pública Direta e nem a Indireta e a partir dessa certeza é que nasce a contribuição acadêmica desse trabalho, pois para a sua execução no primeiro capítulo da obra há a revisão da melhor doutrina sobre o Direito e os Serviços Sociais Autônomos – SSA; ou seja, será estudado o Direito; Direito Administrativo; Administração Pública; Controle da Administração Pública; Controle Administrativo; Controle Legislativo; Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas; Controle Judicial e Serviços Sociais Autônomos – SSA.

No segundo capítulo serão observados os Serviços Sociais Autônomos – SSA, quais sejam: a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-BRASIL; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT; Serviço Social do Comércio – SESC; Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP; Serviço Social da Indústria – SESI; Serviço Social do Transporte – SEST.

No terceiro capítulo será compartilhado ao leitor da obra alguns marcos da Jurisprudência aplicada aos Serviços Sociais Autônomos – SSA, pelo Supremo Tribunal Federal – STF; Superior Tribunal de Justiça – STJ; Tribunal de Contas da União – TCU.

No quarto capítulo haverá a contextualização do controle da Administração Pública, reflexos na Apex-Brasil, com a exemplificação de Controle Administrativo; Controle Legislativo; Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas – TCU; Controle Judicial.

1 O DIREITO E OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS – SSA

1.1 Direito

O Direito foi criado pelo homem e o acompanha desde então disciplinando as relações entre as pessoas, entre as pessoas e o seu patrimônio; esse regramento entre direitos e obrigações permitiu que a sociedade evoluísse e propiciou o ambiente ideal para conquistas sociais e políticas.

Para fins didáticos, o Direito foi dividido em dois segmentos distintos para disciplinar as suas áreas de atuação, quais sejam: o privado e o público; os quais por sua vez, também, foram objeto de nova divisão, desta vez, sob a ótica geografia do país no qual ele está sendo empregado, ou seja, há o ambiente interno e externo.

Questões de âmbito sobre o Direito Privado Externo é objeto de análise e atenção do denominado Direito Internacional Privado; pode-se citar o Direito Civil, Comercial e do Trabalho como disciplinas que se encontram sob a luz do Direito Privado Interno.

Temas que extrapolam a fronteira do país podem ser apreciados pelo Direito Internacional Público caso a questão seja aderente a essa disciplina; por fim, há as disciplinas que devem ser observadas pelo Direito Público Interno, por exemplo: processual civil, penal e processual penal, tributário, financeiro, constitucional e administrativo.

1.2 Direito Administrativo

O Direito Administrativo tem por objeto principal a regulação dos interesses do Poder Público em relação à sociedade como um todo; e das relações das entidades e órgãos estatais entre si.

A doutrina administrativista utilizada nesse trabalho é composta por Celso Antônio Bandeira de Mello, Evandro Martins Guerra, Germana de Oliveira Moraes, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella de Pietro, Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza, Romeu Felipe Bacellar Filho – os quais estão devidamente citados no decorrer do trabalho – a qual será conceitua a Administração Pública a

partir de seus sentidos formal, material e operacional, valendo-se das ideias do aparelhamento estatal, da atividade pública e da necessidade de seu desempenho contínuo.

Para isso, necessita de elementos para efetuar as suas ações, como por exemplo: órgãos e agentes públicos também devem observar os deveres e poderes administrativos, os atos administrativos, os contratos administrativos, devem realizar licitações públicas para as suas contratações e tudo isso se encontra sujeito ao controle da administração pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello explana que:

“Tem-se função apenas quando alguém está assujeitado ao dever de buscar, no interesse de outrem, o atendimento de certa finalidade.

[...]

Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais.

Há a discricão a uma finalidade previamente estabelecida, e, no caso da função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar o interesse alheio, que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada”. (MELLO, 2015, p. 70)

Também há uma atenção quanto à desigualdade nas relações jurídicas quando a Administração está envolvida, pois o interesse público prevalece sobre o interesse privado em uma relação contratual, por exemplo; o fundamento da existência dessa desigualdade, portanto, é a noção de que os interesses da coletividade devem prevalecer sobre os interesses privados, quem exerce esses atos é a Administração Pública.

1.3 Administração Pública

Entende-se por Administração Pública em sentido global, segundo Hely Lopes Meirelles (2016, p. 55) “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, o qual complementa:

[...] “em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”. (MEIRELLES, 2016, p. 62)

Pode-se conceituar a Administração Pública¹ como o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa do Estado, encarregados de exercer as funções determinadas pela Constituição e pelas Leis, no interesse da coletividade.

Para exercer suas funções a Administração Pública deve observar os princípios constitucionais bem como outros que se encontram dispersos na legislação que disciplina a matéria; os princípios consagrados na constituição federal são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; há outros que disciplinam as ações praticadas pelos homens públicos – supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público – e que devem ser objeto de atenção, quais sejam: razoabilidade, proporcionalidade e motivação; temos os denominados princípios fundamentais gravados no Decreto-Lei 200/67: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

1.4 Controle da Administração Pública

O Controle da Administração Pública pode ser dividido para fins didáticos em: controle administrativo, controle legislativo, controle externo a cargo do Tribunal de Contas e o controle judiciário; o escopo do controle pode ser: a ação tomada com o objetivo de se certificar se está sendo cumprido o que foi planejado; e em termos técnicos, controle é a função administrativa que mede e avalia o desempenho, viabilizando a adoção de ação corretiva quando alguma falha no processo controlado é identificada e assegurar que os resultados estratégicos, táticos e operacionais de uma organização sejam alcançados, o que vai ao encontro dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 71), qual seja: “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. O Controle da Administração Pública pode remeter a ideia de fiscalização, mas também pode sugerir a correção de atos praticados que não se encontram aderentes a uma norma, por exemplo. O controle administrativo é efetuado pela própria Administração Pública, ou seja, é um modo de controle interno, portanto pode ser denominado de autotutela e tem como característica a hierarquia entre o agente controlado e o controlador, devido a organização administrativa e distribuição de competências.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Capítulo VII, Da Administração Pública.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua o controle da administração: “O conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 828), o qual complementa destaca que:

“Os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 829)

A intenção do controle, nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella de Pietro é:

“A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa”. (DI PIETRO, 2016, p. 679)

1.4.1 Controle Administrativo

O Controle Administrativo pode ser praticado pelo Poder Executivo, bem como pelos poderes Legislativo e Judiciário e deve observar os aspectos de mérito e legalidade, o Controle Administrativo pode ser praticado por iniciativa própria do Órgão ou se este for provocado, isso decorre do poder de autotutela da administração, que permite a esta rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. O Controle Administrativo externo é realizado pela Administração Pública sobre as pessoas Administrativas, ou seja, quando há descentralização – Administração Indireta – pode ser chamado de controle finalístico e visa identificar se os fins previstos na sua lei de criação estão sendo alcançando o seu objetivo. Pode ser chamado de supervisão ministerial (tutela), e nesse caso é necessária a expressa previsão legal.

O Supremo Tribunal Federal editou duas súmulas a respeito do tema:

“Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”.

“Súmula 473: A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

1.4.2 Controle Legislativo

É necessário observar as hipóteses previstas na Constituição Federal para que o Controle Legislativo seja praticado, pois é adequado observar ao princípio da separação dos poderes; assim, sob a luz da Constituição Federal e em observância ao Art. 48, XI, por exemplo: “Cabe ao Congresso Nacional legislar sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração pública”; a doutrina considera que esse controle acontece na esfera política e financeira. O primeiro destes observa aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Esse Controle alcança os órgãos do Poder Executivo e suas entidades da Administração Indireta e o Poder Judiciário (quando executa função administrativa); esse “acompanhamento” também pode ser denominado como o controle externo da Administração pública, em suma, é aquele exercido pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, o qual Evandro Martins Guerra define:

“O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro”. (GUERRA, 2005, p. 108)

No destaque de Castro, o qual cita Romeu Felipe Bacellar Filho:

“Desde o advento do Estado Social e Democrático de Direito, constatou-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle”. (CASTRO, 2014, p. 118)

O controle externo é bastante relevante, pois possui imparcialidade em referência à atividade que será objeto desse controle e também não tem nenhum vínculo quanto a estrutura administrativa a ser controlada.

1.4.3 Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas

O TCU é órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, pois prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Os Tribunais de Contas são órgãos especializados, com competências constitucionais exclusivas, que exercem o Controle Externo.

Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza (2011, p. 36), tem-se a seguinte definição de Tribunal de Contas:

“Órgãos auxiliares do Poder Legislativo (assim definidos constitucionalmente), de atividade autônoma e execução independente, cuja atividade preponderante consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas atuam de forma independente, exercendo o controle externo, e o produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional”. (GUERRA, 2005, p. 01).

1.4.4 Controle Judicial

Por meio do Controle Judicial é possível ao Judiciário praticar o poder de fiscalização, o qual tem como objeto a atividade administrativa do Estado. Não se limita aos atos administrativos do Executivo, pois alcança os atos do Legislativo e do próprio Judiciário quando estes realizam atividades administrativas. É proibido ao judiciário apreciar o mérito administrativo, dessa maneira restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. É realizado pelo Poder Judiciário, sobre os atos da administração, mediante provação. Este controle tem origem constitucional, em seu art. 5º, XXXV, que diz: (...) Pois, no Brasil, vigora o sistema de jurisdição única, cabendo exclusivamente ao Judiciário decidir toda e qualquer demanda sobre aplicação do Direito ao caso concreto. O Controle judicial remete ao controle de legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, e nesse caso o mérito não é observado.

Assim, apreciação das lides pelo Judiciário, ou seja, o controle externo a cargo do Poder Judiciante obedece ao princípio da inércia, segundo o qual a máquina judiciária permanecerá inerte, até que provocada por algum dos interessados legítimos à propositura da ação judicial. Conforme esta orientação, “o exame do controle externo a cargo do Poder Judiciário envolve, bem por isso, o estudo dos instrumentos processuais por meio dos quais alguém pode promover o desencadeamento da atuação jurisdicional”. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 1218)

Celso Antônio Bandeira de Mello, entende por ser este o método de controle mais relevante, nos seguintes termos:

“Dentre todos os controles o mais importante, evidentemente, é o que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário. Quando se trata de contrastar a conduta administrativa vinculada com as normas que a presidem, não se propõem dificuldades jurídicas de monta. Quando, todavia, a Administração atuou fundada em norma da qual decorria algum espaço de discricionariedade administrativa, o exame da legitimidade de sua ação pode se tornar tormentoso. Com efeito, tratar-se-á, aí, de verificar se, a pretexto de exercer a discricionariedade, de que efetivamente dispunha, não ocorreu uma extrapolação dela”. (MELLO, 2015, p. 939)

Ocorre que o controle da discricionariedade é muito mais complexo do que aparenta. Envolve a compreensão da atual situação do constitucionalismo, momento no qual há uma ressignificação e maior valoração do impacto dos princípios constitucionais dentro do ordenamento jurídico. É seguindo esta condição que se torna cabível vislumbrar, dentro do controle do mérito administrativo, o controle principiológico. Nesse sentido, Germana de Oliveira Moraes explica, sob a denominação de “controle de juridicidade”:

“Cabe ao Poder Judiciário, além da aferição da legalidade dos atos administrativos – de sua conformidade com as regras jurídicas, o controle de juridicidade – a verificação de sua compatibilidade com os demais princípios da Administração Pública, para além da legalidade, a qual se reveste do caráter de controle de constitucionalidade dos atos normativos, pois aqueles princípios se encontram positivados na Lei Fundamental. O ordenamento jurídico brasileiro adota também o modelo difuso de fiscalização da constitucionalidade das normas jurídicas, o que autoriza os Juízes e os Tribunais, por via oblíqua, a examinar a constitucionalidade dos atos administrativos, inclusive o respeito pela Administração Pública aos princípios constitucionais”. (MORAES, 2004, p. 16)

Visando a organização do tema, a Administração Pública foi estruturada como Administração Direta, a qual executa suas políticas por meio de Ministérios e Secretarias; Administração Indireta, que por sua vez, é composta pelas Autarquias, Fundações Públicas,

Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista; por fim há as atividades paraestatais – os entes autônomos e as organizações sociais.

1.5 Serviços Sociais Autônomos – SSA

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA – são entidades de direito privado, mas que em função das suas atividades finalísticas contribuem com a Administração Pública, ou no texto de Meirelles:

“Serviços sociais autônomos são 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 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. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras. Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem 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 parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou”. (MEIRELLES, 2016, p. 206)

Considerando os particulares que envolvem os Serviços Sociais Autônomos – SSA o estudo realizado teve como questão de pesquisa a luz do controle da Administração Pública sobre os essas Entidades, visto que elas não são integrantes da Administração Direta e nem tampouco da Indireta, contudo são objetos desse ato da Administração.

Dentre as Entidades que formam os Serviços Sociais Autônomos – SSA – a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), foi a selecionada para o aprofundamento da pesquisa efetuada e a exemplificação dos momentos em que a Administração Pública praticou o Controle sobre os atos administrativos que impactaram de maneira direta a Agência.

Com isso há a pretensão de enriquecimento do trabalho acadêmico, visto que assim haverá a revisão/consolidação da referência bibliográfica sobre o tema e a devida pesquisa em que haverá será possível a evidenciação do exercício do Controle Administrativo, Controle

Legislativo, Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas e Controle Judicial por parte da Administração Pública.

2 OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS - SSA

Na década de 40, idealizadas pelo empresariado da época, foram criadas as primeiras entidades do Serviço Social Autônomo, as quais dependem de autorização legal para sua constituição. Percebe-se que o Estado atua de forma a incentivar as atividades de interesse público, não na prestação direta dos serviços. Essas entidades não prestam serviço público delegado, mas atividade privada de interesse público, chamados serviços não exclusivos do Estado.

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA – como entidades privadas sem vínculo com a Administração Pública efetuam as atividades de interesse público com maior eficiência, pois, possuem uma flexibilização típicas devido a essa autonomia.

O objetivo foi remanejar para o setor privado atividades que podem ser praticadas pela iniciativa privada, procedendo-se uma espécie de descentralização para o setor público não-estatal propiciando a execução de atividades que não exigem o exercício do poder de Estado.

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA - são pessoas jurídicas de direito privado, e não visam ao lucro em suas atividades, seu objetivo é a prestação de serviços assistenciais a certos grupos profissionais ou de natureza médica, de ensino ou, em geral, de assistência social. Não integram a estrutura da Administração Pública, seus recursos financeiros sejam decorrentes de contribuições patronais, arrecadadas por meio da contribuição previdenciária.

As Entidades que formam o grupo dos Serviços Sociais Autônomos – SSA – objeto desse trabalho são: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-BRASIL; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT; Serviço Social do Comércio – SESC; Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP; Serviço Social da Indústria – SESI; Serviço Social do Transporte – SEST.

Elas são Entidades constituídas sob a luz do direito privado, contudo na execução de suas atividades devem atentar aos princípios aplicados a Administração Pública e desse modo são objeto do Controle da Administração.

Entendimento que encontra aderência à opinião de Carvalho Filho:

“Outro aspecto que merece realce consiste na real posição que os serviços sociais autônomos ostentam no sistema de prestação de serviços públicos. Em virtude de reconhecida importância de seus objetivos, tais pessoas têm sido equivocadamente consideradas como pessoas da Administração Indireta. Tal equiparação é errônea e despida de fundamento legal. O fato de serem elas submetidas a algumas formas de controle especial por parte do Poder Público não enseja seu enquadramento como pessoas da Administração Indireta. E isso porque, primeiramente, tais formas de controle têm que estar expressamente previstas na lei, e, segundo, porque as pessoas da administração descentralizada, como vimos anteriormente, já estão relacionadas na lei própria”. (DECR.-LEI 200/67)

Diante desses elementos, não abonamos, com a devida vênia, a recomendação que o Tribunal de Contas da União tem dirigido a algumas dessas entidades, no sentido de que seus dirigentes tenham limitação remuneratória, na forma do art. 37, XI, da CF.

Chega a ser surpreendente essa posição do TCU. O art. 37 da Constituição tem como destinatários apenas a Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, conforme está expresso em seu texto, e, se assim é, não pode o intérprete alargar os parâmetros que o Constituinte fixou. O dispositivo, portanto, não alcança dirigentes e empregados do SESI, SENAI, SESC SENAC E SEBRAE, só para apontar algumas dessas entidades. A recomendação, por conseguinte, está contaminada de vício de legalidade e de constitucionalidade, rendendo ensejo à sua invalidação.

É preciso salientar que o art. 37 da CF tem como únicos destinatários os entes da Administração direta e Indireta e, por isso mesmo, não pode ser aplicado a entidades de outra natureza, sobretudo no que diz respeito às restrições que contém. Assim, também não procede o entendimento de algumas vozes do TCU no sentido de ser exigido para os entes de cooperação governamental o sistema de concurso público adotado para a Administração Pública (art. 37, II, CF).

Pode exigir-se, isto sim, a observância dos princípios gerais da legalidade, moralidade e impessoalidade, e isso porque deve obedecer apenas aos critérios por elas estabelecidos.

[...]

Afigura-se óbvia, portanto, a confusão que alguns fazem sobre a real posição topográfica dos serviços sociais autônomos no sistema administrativo e de execução de serviços públicos. Releva notar que a execução de serviços públicos não é fato idôneo a, isoladamente, acarretar a inserção da pessoa prestadora no elenco das pessoas administrativas.

Assim, reitere-se que essas pessoas de cooperação governamental podem ter aqui e ali uma certa aproximação com pessoas da Administração, mas o certo é que, por força de lei, não integram a Administração Indireta. Em consequência, o regime jurídico aplicável a pessoas administrativas não pode ser o mesmo a incidir sobre os serviços sociais autônomos”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 139)

Os Serviços Sociais Autônomos são Unidades Jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União – TCU e nesse contexto devem elaborar anualmente o seu Relatório de Gestão, esse documento deve ser efetuado em aderência aos normativos que o TCU divulga, por exemplo, as Entidades do Sistema S que fazem parte desse trabalho seguiram os elaboraram de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 alterada pela IN TCU nº 72/2013, da Decisão Normativa TCU nº 146/2015, da Portaria TCU nº 321/2015 e da Portaria CGU nº 522/2015.

2.1 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI

O Relatório de Gestão da Entidade foi consultado por meio de acesso ao sítio da Serviço Social Autônomo – SSA na internet com o objetivo de se identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

Missão

Desenvolver ações estratégicas para a Política Industrial promovendo o investimento produtivo, o emprego, a inovação e a competitividade da indústria brasileira.

2.1.1 Competência Legal

Conforme o Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005 em seu Art. 2º

“Compete à ABDI 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.

Parágrafo único. No desenvolvimento das ações de que trata este artigo, a ABDI deverá dar especial enfoque aos programas e projetos estabelecidos pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) ”.

2.2 Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-BRASIL

Na página da Agência na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

2.2.1 Missão:

“Desenvolver a competitividade das empresas brasileiras, promovendo a internacionalização dos seus negócios e a atração de investimentos estrangeiros diretos (IED).”

2.2.2 Competência Legal

Nos termos da Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003,

“A Apex-Brasil tem por objetivo promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos (Art. 1º) e possui por competência a promoção comercial de exportações, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica (Art. 2º) ”.

O Estatuto Social da Apex-Brasil traz ainda em seu art. 4º que o objetivo da Agência “é, em cooperação com o Poder Público, promover as exportações brasileiras e investimentos, assim como a internacionalização de empresas públicas e privadas brasileiras, por meio da pesquisa, da formação e capacitação, do desenvolvimento institucional, dentre outras ações, observada a política nacional de desenvolvimento, mormente no que tange aos setores da indústria, comércio, serviços e tecnologia, com ênfase no favorecimento às empresas de pequeno porte e na geração de empregos”.

2.3 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE

No portal Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

Missão

Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo para fortalecer a economia nacional.

2.3.1 Competência Legal

Nos termos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, "Art. 9º Compete ao serviço social autônomo a que se refere o artigo anterior planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”.

2.4 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial –SENAI

Ao se consultar o sítio da Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

2.4.1 Missão

Promover a educação profissional e tecnológica, a inovação e a transferência de tecnologias industriais, contribuindo para elevar a competitividade da indústria brasileira.

2.4.2 Competência Legal

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi criado em 22 de janeiro de 1942, pelo Decreto-Lei 4.048 do então presidente Getúlio Vargas, com a missão de formar profissionais para a incipiente indústria nacional.

2.5 Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR

Na página da Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

Missão:

“Realizar ações de educação profissional e promoção social e assistência técnica/extensão rural dos produtores e trabalhadores rurais, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável do país”.

2.5.1 Competência Legal

Nos termos da Lei nº 8.315/91, Decreto nº 566/92 e Regimento Interno da Entidade compreende:

“Organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino da formação profissional rural e a promoção social dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores das agroindústrias que atuem exclusivamente na produção primária de origem animal e vegetal; ”

“Assistir as entidades empregadoras na elaboração e execução de programas de treinamento e na realização de aprendizagem metódica ministrada no próprio emprego; ”

“Com base nos princípios da livre iniciativa e da economia de mercado, estabelecer e difundir metodologias adequadas à formação profissional rural e promoção social do trabalhador rural; ”

“Exercer a coordenação, supervisão e fiscalização da execução dos programas e projetos de formação profissional rural e promoção social;”

“Assessorar o Governo Federal em assuntos relacionados com a formação de profissionais rurais e atividades assemelhadas.”

2.6 Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT

Ao se consultar a página da Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal, quais sejam:

2.6.1 Missão

Promover a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento profissional dos trabalhadores do setor de transporte e seus dependentes, com responsabilidade socioambiental.

2.6.2 Competência Legal

Nos termos da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993 – lei de criação do SENAT – em seu artigo 3º traz:

“Compete ao SENAT, atuando em estreita cooperação com os órgãos do Poder Público e com a iniciativa privada, gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos de preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional.”

2.7 Serviço Social do Comércio – SESC

Ao se consultar o sítio da Entidade e da Presidência da República na internet é possível identificar a sua missão – finalidades – e a competência legal.

2.7.1 Missão

- Fortalecer, através da ação educativa, propositiva e transformadora, a capacidade dos indivíduos para buscarem, eles mesmos, a melhoria de suas condições de vida;
- Oferecer serviços que possam contribuir para o bem-estar de sua clientela e melhoria de sua qualidade de vida;
- Contribuir para o aperfeiçoamento, enriquecimento e difusão da produção cultural.

2.7.2 Competência Legal

O Serviço Social do Comércio – SESC, criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, tem por finalidade:

“Estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos considerar, especialmente: ”

- a) “assistência em relação aos problemas domésticos (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte); ”
- b) “defesa do salário real dos comerciários; ”
- c) “pesquisas socioeconômicas e realizações educativas e culturais, visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora. ”

“Parágrafo único. A instituição desempenhará suas atribuições em comparação com os órgãos afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social”.

2.8 Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP

Pelo portal da Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal.

2.8.1 Missão

Promover a cultura cooperativista e o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento das cooperativas brasileiras.

2.8.2 Competência Legal

“Organizar, administrar e executar o ensino de formação profissional, a promoção social dos empregados de cooperativas, cooperados e de seus familiares, e o monitoramento das cooperativas em todo o território nacional”;

“Operacionalizar o monitoramento, a supervisão, a auditoria e o controle em cooperativas”;

“Assistir as sociedades cooperativas empregadoras na elaboração e execução de programas de treinamento e na realização de aprendizagem metódica e contínua”;

“Estabelecer e difundir metodologias adequadas à formação profissional e promoção social do empregado de cooperativa, do dirigente de cooperativa, do cooperado e de seus familiares”;

“Exercer a coordenação, supervisão e a realização de programas e de projetos de formação profissional e de gestão em cooperativas, para empregados, associados e seus familiares”;

“Colaborar com o poder público em assuntos relacionados à formação profissional e à gestão cooperativista e outras atividades correlatas; ”

“Divulgar a doutrina e a filosofia cooperativistas como forma de desenvolvimento integral das pessoas; ”

“Promover e realizar estudos, pesquisas e projetos relacionados ao desenvolvimento humano, ao monitoramento e à promoção social, de acordo com os interesses das sociedades cooperativas e de seus integrantes”.

2.9 Serviço Social da Indústria – SESI

Ao se consultar a página da Entidade na internet é possível identificar a sua missão – finalidades – e a competência legal.

2.9.1 Missão

Promover a qualidade de vida do trabalhador e de seus dependentes, com foco em educação, saúde e lazer, além de estimular a gestão socialmente responsável da empresa industrial.

2.9.2 Competência Legal

O Serviço Social da Indústria – SESI, criado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946, com a finalidade de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do

padrão geral de vida no país ,e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

2.10 Serviço Social do Transporte – SEST

Ao se consultar o sítio da Entidade na internet é possível identificar a sua missão e a competência legal.

Missão

Promover a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento profissional dos trabalhadores do setor de transporte e seus dependentes, com responsabilidade socioambiental.

2.10.1 Competência Legal

Conforme consta no Estatuto Social da entidade, aprovado pela Resolução Normativa nº 077 de 19 de novembro de 2014, pelo Conselho de Representantes da Confederação Nacional do Transporte – CNT, são objetivos fundamentais do SEST: “atuando em estreita cooperação com os órgãos do Poder Público e com a iniciativa privada – gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte e do transportador autônomo, notadamente nos seguintes campos” - assistência odontológica, assistência médica, em especial nas áreas de fisioterapia e de orientação nutricional; assistência psicológica, em especial no combate ao alcoolismo e ao uso de outras substâncias psicoativas; esporte, lazer, recreação e cultura; segurança no trabalho e no trânsito; ações voltadas à responsabilidade socioambiental visando a qualidade de vida e saúde do trabalhador em transporte e da sociedade em geral; apoio ao Núcleo de Inteligência e Estratégia do Transporte.

Observou-se que a criação dos Serviços Sociais Autônomos – SSA – tem participação relevante de Atos Administrativos e que embora o Sistema S seja composto por Entidades de natureza privada o controle da Administração Pública é tema concreto para que estes desenvolvam a sua missão institucional, a qual se encontra em aderência a diversas políticas públicas instituídas.

Em 7 décadas as Entidades do Sistema S evoluíram bastante quanto ao seu campo de atuação e tem caminhado ao lado da Administração Pública sempre com o objetivo de atender a sua missão institucional e contribuir para o desenvolvimento da economia nacional.

3 JURISPRUDÊNCIA APLICADA AOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS – SSA

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns julgados exarados pelos Tribunais em que matérias relacionadas aos Serviços Sociais Autônomos – SSA – foram apreciadas, quais sejam:

3.1 Supremo Tribunal Federal – STF

3.1.1 Concurso Público

As Entidade do "Sistema S" não estão obrigadas a realizar concurso, conforme consta da chamada publicada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal em 17 de setembro de 2014:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 789.874 DISTRITO FEDERAL

Depreende-se desse entendimento do STF que as Entidades que integram o Sistema S, ou seja, os Serviços Sociais Autônomos não estão obrigados a efetuar o procedimento denominado concurso público para a seleção de seus colaboradores, contudo devem efetuar processos seletivos públicos os quais devem estar em sintonia com os princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade, quando forem selecionar profissionais para completarem o seu quadro de pessoal.

O instituto do Concurso Público se aplica a Administração Direta e Indireta, no caso específico da Administração Direta Federal, por exemplo, quando o candidato aprovado toma posse ele se torna servidor e tem disciplina a sua relação com a Administração por meio da Lei 8.112/90; na Administração Indireta o candidato pode ser servidor para as Autarquias e Fundações Públicas e também tem seu vínculo regido pela Lei 8.112 de 1990; já para as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas o candidato aprovado é denominado empregado e seu vínculo é sob a luz da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT; a CLT, também, regula as relações trabalhistas dos empregados dos Serviços Sociais Autônomos, pois estes devem prestar um processo seletivo público, contudo seus direitos e deveres são

equivalentes a qualquer outro trabalhador da iniciativa privada, o que vai ao encontro da composição jurídica dos Serviços Sociais Autônomos – SSA.

O entendimento foi efetuado pelo Plenário do Supremo e tem repercussão geral, com isso outros 57 processos com o mesmo tema foram impactados. O caso em tela envolve o Serviço Social do Transporte – SEST e ratifica o entendimento que as entidades que compõem o Sistema S devem observar os princípios constitucionais referentes a contratação de pessoal.

É possível observar a coerência desse julgamento, pois a origem dos recursos financeiros dessas Entidades é em regra por meio de contribuição parafiscal e em decorrência disso essas Entidades são objeto de controle por parte do Tribunal de Contas da União e nesse contexto devem observar os princípios constitucionais aplicados ao tema, além de efetuar os seus atos administrativos com o objetivo de otimizar a utilização de recursos e sempre observar as premissas da transparência e zelo do recurso público.

3.1.2 Aplicação de regras da Lei de Licitações

Na chamada publicada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em 20 de março de 2015, consta decisão suspensiva da decisão do TCU que determinou ao Senac aplicação de regras da Lei de Licitações:

“DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, contra o Acórdão 3.211/2014 do Tribunal de Contas da União (D.O.U. de 24.11.2014) no Processo 028.378/2011-3, que manteve os Acórdãos 2.965/2011 e 2322/2014, para determinar à impetrante, no item 9.2.2 da decisão, que “inclua em seus editais de licitação o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como de critério de aceitabilidade dos preços unitários”.

Considerando-se as características que são próprias dos Serviços Sociais Autônomos é possível observar que eles não estão obrigados a efetuar as suas contratações sob a luz da Lei das Licitações, a qual é obrigatória para Administração Pública. A lei 8.666/93 é uma lei de âmbito nacional e alcança a Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal e nesse contexto não deve ser observada pelos Serviços Sociais Autônomos de modo subsidiário

por falta de previsão legal, é importante frisar que as Entidades do Sistema S são constituídas sob a luz do Direito Privado.

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA – devem efetuar as suas contratações valendo-se de regulamento próprio o qual deve ser elaborado em aderência aos princípios constitucionais e de direito administrativo que se aplicam ao tema, assim há premissas que devem ser observadas, como por exemplo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais encontram-se consagrados na Constituição Federal e há outros que também devem ser observados, como por exemplo: o da vinculação ao instrumento convocatório, o do julgamento objetivo, da proibidade administrativa entre outros.

A decisão em tela foi do ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da apreciação do Mandado de Segurança (MS) 33442, e nessa oportunidade foi observado que os Serviços Sociais Autônomos não integram a Administração Pública Direta e nem a Indireta, na verdade são empresa privadas, constituídas sob a luz do direito privado.

3.1.3 Ministério Público Estadual e entidade do Sistema S

Na chamada publicada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal em 28 de agosto de 2015 é possível ler que cabe ao Ministério Público Estadual apurar irregularidades em entidade do Sistema S:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MPF E MPE. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO PROMOVIDA POR ENTIDADES DO SISTEMA “S”. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. 1. Nos termos da orientação ainda vigente no STF, compete a esta Corte o julgamento dos conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público Federal e dos Estados (art. 102, I, f, da CF). 2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que compete à justiça estadual processar e julgar eventual ação em que se discuta a ocorrência de irregularidades em entidades do Sistema “S” (Súmula 516, STF), o que afasta a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito. 3. Conflito que se resolve pela atribuição do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, na linha do parecer da Procuradoria Geral da República

Esse entendimento foi fixado após a ratificação pelo STF que as Entidades que compõem os Serviços Sociais Autônomos não fazem parte da Administração Pública Direta, tampouco da Administração Pública Indireta e que embora o Tribunal de Contas da União – TCU tenha o dever legal que acompanhar a aplicação dos recursos financeiros sob a sua gestão

é o Ministério Público Estadual o responsável por apurar potenciais irregularidades na aplicação dos recursos financeiros ou possíveis desvios de finalidade de suas ações. Com isso, fica afastada a possibilidade de acompanhamento pelo Ministério Público Federal, o que é bastante coerente em decorrência da composição jurídica das empresas que formam o Sistema S, elas são empresas constituídas sob a luz do direito privado e nesse contexto é o Ministério Público Estadual que deve as acompanhar se necessário.

3.2 Superior Tribunal de Justiça – STJ

3.2.1 Competência da Justiça Estadual

Os Serviço Social Autônomos são pessoas jurídicas de Direito Privado e nesse contexto é de Competência da Justiça Estadual apreciar as demandas em que eles estão inclusos, conforme segue:

“CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 109.505 - DF (2009/0241339-2).
RELATOR: MINISTRO CASTRO MEIRA. AUTOR: GRÁFICA E EDITORA FORMATO LTDA. ADVOGADO: CLAUDIA ROCHA CACIQUINHO. RÉU: AGENCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. SUSCITANTE: JUÍZO FEDERAL DA 2A VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DA 1A VARA CÍVEL DE SOBRADINHO – DF.

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL-ABDI. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

Resta claro o entendimento que em potenciais demandas judiciais a serem implantadas contra um Serviços Social Autônomo – SSA – é a justiça estadual a competente para apreciar a lide, salvo o caso concreto que demande a justiça especializada; esse entendimento ratifica o entendimento quando a condição jurídica das Entidades que integram o Sistema S.

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR. SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE.

1. Discute-se, na hipótese, a competência para o processamento de ação popular proposta em desfavor do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, objetivando a anulação de contrato supostamente lesivo aos interesses públicos.

2. Os serviços sociais autônomos, embora compreendidos na expressão entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, categorizadas como entes de colaboração que não integram a Administração Pública, mesmo empregando recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais.
3. Embora a Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/65) equipare o SEBRAE às entidades autárquicas, é certo que tal equiparação não se aplica às questões que envolvam competência jurisdicional, restringindo-se, por óbvio, aos limites e objetivos próprios da Lei. Não pode uma equiparação legal subverter a regra constitucional de competência prevista no art. 109 da Constituição da República, que estabelece, taxativamente, as atribuições da Justiça Federal.
4. Aplicação, por analogia, da Súmula n.º 516/STF, segundo a qual "o Serviço Social da Indústria - SESI - está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual".
5. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público.
6. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Estadual suscitante;

É possível observar outra manifestação da corte, em que é ratificado o entendimento que em potenciais demandas judiciais a serem implantadas contra um Serviços Social Autônomo – SSA – é a justiça estadual a competente para apreciar a lide, salvo o caso concreto que demande a justiça especializada; esse entendimento ratifica o entendimento quando a condição jurídica das Entidades que integram o Sistema S.

RECUR (CC 41246/SC, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 27.09.04) SO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR CONTRA O SEBRAE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. A competência cível da Justiça Federal é definida *ratione personae*, sendo irrelevante a natureza da controvérsia posta à apreciação. Não figurando, em qualquer dos pólos da relação processual, a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, a justificar a apreciação da lide pela Justiça Federal, impõe-se rejeitar a sua competência.
2. O SEBRAE é serviço social autônomo mantido por contribuições parafiscais que tem natureza de pessoa jurídica de direito privado, desvinculada da Administração Pública direta ou indireta, o que afasta a competência da Justiça Federal para a apreciação da causa.
3. Aplicação da Súmula 516 do STF: "O Serviço Social da Indústria - SESI - está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual".
4. Precedentes da Corte: REsp 413.860/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 19/12/2003; REsp 530.206/SC, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 19/12/2003; REsp 433427/SC 1ª Turma, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 09/05/2005.
5. Agravo regimental desprovido (AgRg no REsp 604.752/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 22.08.05);

A intenção de trazer esse julgamento em tela é de ratificar o entendimento jurisprudencial que vem sendo firmado no sentido de que em potenciais demandas judiciais a serem implantadas contra um Serviços Social Autônomo – SSA – é a justiça estadual a competente para apreciar a lide, salvo o caso concreto que demande a justiça especializada; esse entendimento ratifica o entendimento quando a condição jurídica das Entidades que integram o Sistema S.

RECURSO ESPECIAL - ALÍNEA A - PROCESSO CIVIL - AÇÃO POPULAR - SEBRAE - PÓLO PASSIVO DA LIDE - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

Embora se considere, para os fins da Lei da Ação Popular, ser o SEBRAE equiparado (Lei n. 4.717/65, art. 20, alínea c) a autarquia, é certo que, para a determinação da competência da Justiça Federal, nos moldes preconizados pela Constituição Federal, deve-se levar em consideração a efetiva natureza jurídica da entidade.

Estabelece o artigo 109, inciso I, da Lei Maior, que compete à Justiça Federal julgar 'as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes'.

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina, instituído pela Lei n. 8.029/90, assim como as demais entidades paraestatais, tem natureza de pessoa jurídica de direito privado, e não integra a Administração Pública (SESI, SESC, SENAI e outros) direta ou indireta.

Recurso especial não provido.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. SEBRAE/SC NO PÓLO PASSIVO.

COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO: JUSTIÇA ESTADUAL.

1. O SEBRAE possui natureza de entidade paraestatal, constituído na forma de serviço social autônomo mantido por contribuições parafiscais, sujeitando-se ao controle do bom uso de seus recursos pela via da ação popular. Tal equiparação legal, porém, não tem o condão de conferir à Justiça Federal a competência para processar e julgar o feito.

2. Precedentes desta Corte.

3. Recurso especial provido para assegurar que a ação popular seja julgada perante a Justiça Estadual.

Ante o exposto, conheço do conflito para declarar competente o Juízo Estadual, o suscitado (REsp 530.206/SC, Rel. Min. José Delgado, DJ de 19.12.03) ”.

A consolidação da tese de que em potenciais demandas judiciais a serem implantadas contra um Serviços Social Autônomo – SSA – é a justiça estadual a competente para apreciar a lide, salvo o caso concreto que demande a justiça especializada; esse entendimento ratifica o entendimento quando a condição jurídica das Entidades que integram o Sistema S.

3.3 Tribunal de Contas da União – TCU

3.3.1 Processos seletivos

“Auditoria. Realização de processos seletivos que observaram o princípio da publicidade. Legalidade e discricionariedade da corporalização de entidades no âmbito do sistema FIRJAN. Adoção de programa por atingimento de metas que observou os princípios da universalidade, equidade e razoabilidade. Revogação de faixas de premiação por metas por parte do próprio sistema FIRJAN. Pagamento de parte das premiações com recursos da FIRJAN, entidade que não está sujeita à jurisdição do TCU. Ausência de requisitos para concessão de medida cautelar e determinação de revogação do programa por atingimento de metas. Diferenças em relação a programas similares no âmbito do SENAC/RJ e SESC/RJ. Determinações e recomendações”.

A adoção de processos seletivos públicos, os quais devem observar os princípios constitucionais relacionados à Administração Pública vão ao encontro das melhores práticas de gestão adotadas pelos Serviços Sociais Autônomos – SSA – e vão ao encontro da necessária transparência e profissionalismo na gestão de recursos públicos. E esse entendimento vai ao encontro do efetuado pelo Supremo Tribunal Federal – STF na oportunidade em que esse tribunal se manifestou sobre o tema.

3.3.2 Tomada de Contas Especial

“Sumário: representação. Obras de reforma, construção e ampliação de pavimentos do edifício do condomínio findes. Construção de restaurante panorâmico giratório. Assunção de despesas e obrigações contratuais da obra unicamente por parte do condômino SESI/ES. Inspeção. Índícios de emprego de recursos do SESI em obra não integrante de seu patrimônio e alheio aos objetivos institucionais da entidade. Obra paralisada em razão de graves deficiências em projeto. Iminência de realização de nova licitação, conduzida pela associação de condôminos, com assunção de despesas pelo SENAI/ES. Suspensão cautelar do aporte de novos recursos pelas entidades SESI e SENAI. Existência de dano aos cofres do SENAI/ES. Oitivas. Audiências. Devolução, pelo SENAI/ES, do valor desembolsado indevidamente pelo SESI/ES nas obras de reforma. Subsistência de débito quanto às demais entidades condôminas do edifício. Pedidos de parcelamento da dívida pelos responsáveis. Rejeição das razões de justificativa. Multa. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Autorização, desde logo, para o recolhimento parcelado da dívida, atendendo à solicitação dos responsáveis”.

O processo de tomadas de contas especial é utilizado quando há indícios de desvios da finalidade no recurso empregado ou então potenciais não conformidades no processo licitatório,

por exemplo; e na mesma condição que é aplicado à Administração Pública, esse procedimento deve ser empregado nos Serviços Sociais Autônomos – SSA.

Pois embora as Entidades do Sistema S não sejam parte da Administração Pública Direta e nem tampouco da Indireta em função da origem dos seus recursos financeiros, quais sejam, por meio de contribuições parafiscais e desse modo os atos de gestão praticados são objeto de acompanhamento pelo TCU.

4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REFLEXOS NA APEX-BRASIL, EXEMPLIFICAÇÃO

A Apex-Brasil é um Serviço Social Autônomo – SSA e desse modo não faz parte da Administração Pública e não visa ao lucro em suas atividades e presta atividades de interesse social, é constituída como entidade privada, ou seja, é Pessoa Jurídica de Direito Privado, porém, é importante destacar que tem algumas regras de funcionamento regradas pelo Direito Público, em função da origem de seus recursos financeiros, como por exemplo, a contratação de pessoal, fornecedores e compra de materiais.

Em função da origem de seus recursos – contribuições parafiscais – é objeto de controle do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual observa as boas práticas observadas em seus atos de gestão bem como a sua aderência aos princípios constitucionais, os quais devem ser observados na contratação de pessoal, a aquisição de materiais e na contratação de prestadores de serviço, por exemplo.

É importante destacar que a Apex-Brasil possui um Regulamento próprio que a orienta no momento de efetuar contratações em geral e desse modo a Agência não observa a Lei 8.666 de 1993.

Ao se consultar o Relatório de Gestão da Apex-Brasil, o qual está disponível no site da Agência na internet, é possível identificar que:

“A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) é um Serviço Social Autônomo, criado pelo Decreto Presidencial nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003, cuja instituição foi autorizada pela Medida Provisória nº 106, de 22 de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.668, em 14 de maio do mesmo ano. ”

E nesse contexto a Apex-Brasil é apresentada como:

“... uma entidade sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, que tem por competência precípua a execução das políticas de promoção de exportações em cooperação com o poder público e em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente aquelas relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica. O foco principal diz respeito às atividades de exportação das empresas brasileiras, bem como à atração de investimentos e à geração de empregos. ”

Também, há a informação de que para desempenhar as suas funções institucionais de maneira adequada a Agência estabeleceu parcerias com determinado público alvo, como segue:

“Para cumprimento de sua missão de desenvolver a competitividade das empresas brasileiras, promovendo a internacionalização dos seus negócios e a atração de investimentos estrangeiros diretos (IED), a Apex-Brasil trabalha fundamentalmente junto a entidades representativas de diversos segmentos produtivos com capacidade imediata ou potencial de exportar seus produtos, orientando e apoiando projetos que visam a promover as exportações brasileiras, assim como a valorização dos produtos e marcas brasileiras no exterior.”

Por fim, há a questão do Controle Institucional pactuado com o Poder Executivo em um Contrato de gestão:

“Compete ao Poder Executivo supervisionar a gestão da Apex-Brasil nos termos de um Contrato de Gestão, que estipulará as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para a execução e especificará os critérios para a avaliação da aplicação dos recursos repassados à Apex-Brasil. O Contrato de Gestão define ainda a autonomia de atuação administrativa e de gestão da Apex-Brasil para consecução de seus objetivos legais e estatutários, incluindo a contratação e administração de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).”

4.1 Controle Administrativo

Este controle foi praticado por meio da Medida Provisória nº 106, de 22/1/2003 e do Decreto nº 4.584, de 5/2/2003; os quais disciplinam respectivamente que: “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”, nessa oportunidade o mérito administrativo foi observado.

Comenta-se, por oportuno, a exposição de motivos assinada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, em Brasília no dia 14 de janeiro de 2003.

A motivação para a criação da Agência vai ao encontro da execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.

Essa atividade ganhou numa economia globalizada e cada vez mais complexa, que exige um maior esforço na promoção comercial de bens e serviços brasileiros, objetivando sua

exportação, para cada vez mais poder atender a um número maior de pessoas, empresas e projetos, ampliando e especializando seu campo de atuação, de modo a incrementar a atividade exportadora do artista, do artesão, da pequena, média e grande empresa. Assim ampliando o acesso a outros mercados para aqueles que normalmente não o teriam ou o teriam com dificuldades, gerando, assim, mais trabalho, renda e emprego.

4.2 Controle Legislativo

Este controle foi praticado por meio da Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, a qual disciplina que: “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”.

É oportuno ressaltar o trâmite desse processo legislativo, visto, que isso foi necessário para a adequada criação da Agência e nesse contexto propiciar o cenário ideal para que esse Serviço Social Autônomo possa exercer as suas atividades funcionais.

4.3 Controle Externo a cargo do Tribunal de Contas – TCU

A Apex-Brasil é Unidade Jurisdicionada ao TCU e desse modo o Tribunal emite diversos acórdãos em que a Agência é objeto, tais como:

ACÓRDÃO Nº 814/2017 – TCU – Plenário, de 26/4/2017, oriundo do Processo nº TC 018.312/2015-2 de Monitoramento em que VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das deliberações referentes às possíveis transferências de recursos públicos federais para o Comitê Rio-2016, contidas nos Acórdãos 2.596/2013, 3.427/2014 e 1.857/2015, todos do plenário desta Corte, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.5. determinar à Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil) que:

9.5.1. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, todos os documentos referentes ao contrato de patrocínio assinado entre a Apex-Brasil e o Comitê Rio-2016, tais como:

9.5.1.1. os referentes à negociação entre as duas entidades previamente à assinatura do contrato;

9.5.1.2. os que demonstram os benefícios para a Apex-Brasil em assinar tal contrato;

9.5.1.3. o termo contratual;

9.5.1.4. os comprovantes de que tal contrato de patrocínio foi efetivamente cumprido e benéfico para a Apex-Brasil.

9.5.2 encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, a lista dos responsáveis, tanto na Apex-Brasil como no Comitê Rio-2016, com seus respectivos CPFs, por todas as fases do contrato de patrocínio entre as duas entidades (negociação prévia, assinatura do contrato, fiscalização da execução, prestação de contas, entre outras).

(...)

Por meio desse acórdão o TCU visa identificar como foi a participação da Apex-Brasil nos Jogos Olímpicos realizados na Cidade do Rio de Janeiro/RJ, o objetivo é identificar se houve a transferência de recursos financeiros da Apex-Brasil para o Comitê Organizador dos Jogos e se houve, se isso ocorreu de maneira aderente a legislação pertinente.

ACÓRDÃO Nº 2010/2016 - TCU - 2ª Câmara

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 47, § 2º, da Resolução/TCU n. 259/2014, em sobrestar o exame das contas do Sr. Rogério Bellini dos Santos (163.097.746-20) até a apreciação definitiva do TC-031.684/2015-7 (Tomada de Contas Especial), e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea a, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas dos responsáveis a seguir indicados regulares e dar-lhes quitação plena, sem prejuízo de dar ciência à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos de que não foi dada, à época, publicidade aos Comunicados Sintéticos da Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), relativos ao exercício de 2012, em desacordo com o art. 15 da Portaria Conjunta MDIC/Apex-Brasil n. 01/2007, e de fazer as seguintes recomendações e determinação, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-029.743/2013-3 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2012)

1.2. Órgão/Entidade: **Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil.**

(...)

Nesse acórdão o TCU efetuou diversas recomendações a Apex-Brasil com o intuito de fortalecer o seu ambiente de Controle Interno e tornar a Governança Corporativa mais robusta,

assim, nesse oportunidade, foram registradas contribuições de melhoria quanto processos e procedimentos relacionados ao Regulamento de Convênios e Manual de Procedimentos de Convênios; bem como a Concessão de Patrocínios; o estabelecimento de limite a contratação de comissionados pela Agência; Regulamento de Licitação e Contratos; Apuração e avaliação dos resultados referentes as ações de promoção praticadas pela Apex-Brasil e o estabelecimento de uma política de Gestão de Riscos Corporativos.

4.4 Controle Judicial

Este controle é praticado pelo Poder Judiciário nas ações em que a Apex-Brasil figura em qualquer um dos polos possíveis; as demonstrações financeiras da Agência citam provisões contábeis para ações na esfera trabalhista e tributária sem, contudo, esmiuçar a sua composição analítica.

Assim, o autor, optou em efetuar uma pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF/DF – com o objetivo de identificar processos em que a Apex-Brasil se encontra em um dos polos do processo, segue o resultado:

Em primeira instância:

2 processo (s) localizado (s) com argumento Apex brasil

Este serviço não dispensa o uso dos instrumentos oficiais de comunicação para produção de efeitos legais. As informações são disponibilizadas no momento e na forma em que são inseridas na base de dados pelos serventuários dos órgãos judiciários. Na consulta pelo nome das partes, pode ocorrer a existência de homônimos

Circunscrições: BRASILIA (2)

BRASILIA [Topo]

DÉCIMA TERCEIRA VARA CÍVEL DE BRASÍLIA

20060111090942

APEX BRASIL AGENCIA PROMOCAO EXPORTACAO BRASIL

ABIA ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIA DA ALIMENTACAO

Feito : COBRANCA

Classe : Procedimento Comum

Assunto : Obrigações

DÉCIMA SÉTIMA VARA CÍVEL DE BRASÍLIA

20070110412100

APEX BRASIL AGENCIA DE PROMOCAO DE EXPORTACOES DO BRASIL

SIMAGRAN SINDICATO INDUS MARMORES GRANITOS ESTADO PARANA

Classe : Cumprimento de sentença

Assunto : Liquidação / Cumprimento / Execução

Brasília/DF, 30 Aug 2017 10:59AM - Acesso via INTERNET (IP:189.6.18.156)

Em segunda instância:

5 processos encontrados.

Serviço de Agravo aos Tribunais Superiores - SERATS

2007 01 1 128881-4 RES

0045404-61.2007.807.0001 (Res.65 - CNJ)

APEX BRASIL AGENCIA PROMOCAO EXPORTACOES BRASIL

ASSOCIACAO CIVIL DE PROMOCAO A EXPORTACAO DE JOIAS

2011 01 1 076500-6 RES

0076500-55.2011.807.0001 (Res.65 - CNJ)

WERNER ABICH RECH

APEX BRASIL - AGÊNCIA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES DO BRASIL

Brasília/DF, 30 Aug 2017 11:17AM - Acesso via INTERNET (IP:189.6.18.156)

É importante remeter aos exemplos do controle judicial praticado no capítulo anterior, pois estes representam casos concretos de sua aplicação a outros Serviços Sociais Autônomos – SSA.

Nota-se que em seus 14 (catorze) anos de existência a Apex-Brasil se estabeleceu como o Serviço Social Autônomo responsável por executar a promoção comercial dos produtos brasileiros no exterior de maneira sinérgica com as políticas públicas vigentes sobre o tema,

exercendo a sua missão institucional de maneira adequada e em aderência a expectativa de seus parceiros comerciais – Administração Pública (Poder Executivo) e a Iniciativa Privada.

CONCLUSÃO

Foi possível concluir que embora os Serviços Sociais Autônomos – SSA sejam entidades de direito privado e um reflexo dessa condição é que não integram a Administração Pública Direta e nem a Indireta, é que o controle da Administração Pública incide nessas Entidades, durante a execução desse trabalho foi possível identificar evidências de ações praticadas pelo controle administrativo, controle legislativo, controle externo a cargo do Tribunal de Contas e o controle judiciário.

Depreende-se do primeiro capítulo que o Direito é uma inversão do homem e o acompanha desde então disciplinando as relações entre as pessoas, entre as pessoas e o seu patrimônio. O Direito foi dividido em dois segmentos distintos para disciplinar as suas áreas de atuação, quais sejam: o privado e o público.

O Direito Administrativo faz parte do direito público e tem por objeto principal a regulação dos interesses do Poder Público em relação à sociedade como um todo; e das relações das entidades e órgãos estatais entre si.

Entende-se por Administração Pública em sentido global, como o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa do Estado, encarregados de exercer as funções determinadas pela Constituição e pelas Leis, no interesse da coletividade.

O Controle da Administração Pública pode ser dividido para fins didáticos em: controle administrativo, controle legislativo, controle externo a cargo do Tribunal de Contas e o controle judiciário.

O Controle Administrativo pode ser praticado pelo Poder Executivo, bem como por órgãos do Legislativo e do Judiciário e deve observar os aspectos de mérito e legalidade, o Controle Administrativo pode ser praticado por iniciativa própria do Órgão ou se este for motivado, isso decorre do poder de autotutela da administração, que permite a esta rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

Para o Controle Legislativo, é necessário observar as hipóteses previstas na Constituição Federal para que o Controle Legislativo seja praticado, pois é adequado observar ao princípio da separação dos poderes.

O controle externo é bastante relevante, pois possui imparcialidade em referência à atividade que será objeto desse controle e também não tem nenhum vínculo quanto a estrutura administrativa a ser controlada. O TCU é órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, pois prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Por meio do Controle Judicial é possível ao Judiciário praticar o poder de fiscalização, o qual tem como objeto a atividade administrativa do Estado. Não se limita aos atos administrativos do Executivo, pois alcança os atos do Legislativo e do próprio Judiciário quando estes realizam atividades administrativas.

No segundo capítulo, tem-se a notícia que na década de 40, foram criadas as primeiras entidades do Serviço Social Autônomo, as quais dependem de autorização legal para sua constituição. Os Serviços Sociais Autônomos – SSA – como entidades privadas sem vínculo com a Administração Pública efetuam as atividades de interesse público com maior eficiência, pois, possuem uma flexibilização típicas devido a essa autonomia.

Em mais de 70 anos de existência as Entidades do Sistema S evoluíram bastante e seu escopo de atuação foi ampliado, essas entidades executam ações com o intuito de atender a sua missão institucional sempre ao lado da Administração Público e com o objetivo comum de fortalecer a economia nacional.

Os Serviços Sociais Autônomos – SSA - são pessoas jurídicas de direito privado, e não visam ao lucro em suas atividades, seu objetivo é a prestação de serviços assistenciais a certos grupos profissionais ou de natureza médica, de ensino ou, em geral, de assistência social. Não integram a estrutura da Administração Pública, seus recursos financeiros sejam decorrentes de contribuições patronais, arrecadadas por meio da contribuição previdenciária.

As Entidades que formam o grupo dos Serviços Sociais Autônomos – SSA – objeto desse trabalho são: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-BRASIL; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT; Serviço Social do Comércio – SESC; Serviço

Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP; Serviço Social da Indústria – SESI; Serviço Social do Transporte – SEST.

Os Serviços Sociais Autônomos são Unidades Jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União – TCU e nesse contexto devem elaborar anualmente o seu Relatório de Gestão, esse documento deve ser efetuado em aderência aos normativos que o TCU divulga, por exemplo, as Entidades do Sistema S que fazem parte desse trabalho seguiram os elaboraram de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 alterada pela IN TCU nº 72/2013, da Decisão Normativa TCU nº 146/2015, da Portaria TCU nº 321/2015 e da Portaria CGU nº 522/2015.

É possível observar no terceiro capítulo o amadurecimento da jurisprudência no sentido de reconhecer que os Serviços Sociais Autônomos – SSA não fazem parte da Administração Pública e nesse sentido prevalece o entendimento que são empresas formadas sob a luz do direito privado, contudo as Entidades do Sistema S devem atentar aos princípios constitucionais referentes a contratação de pessoal, aquisição de mercadorias e contratação de fornecedores.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é harmônica no sentido de reconhecer que os Serviços Sociais Autônomos – SSA não fazem parte da Administração Pública Direta e nem da Indireta e desse modo devem se afastar de qualquer procedimento que seja exclusivo da Administração Pública, o que é bastante coerente com a sua constituição jurídica e propicia a necessária autonomia administrativa para a execução de sua missão institucional.

A contribuição acadêmica desse trabalho tem origem ao evidenciar a aplicação do controle da Administração Pública nos Serviços Sociais Autônomos – SSA, os quais são entidades de direito privado e que não integram a Administração Pública Direta e nem a Indireta. Assim, é adequado depreender que este trabalho é uma contribuição ao Direito Administrativo Brasileiro, pois percorreu os conceitos consagrados por diversos doutrinadores da matéria; compartilhou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ e Tribunal de Contas da União – TCU e por fim identificou exemplos reais da incidência do controle da Administração Pública na Apex-Brasil.

Depreende-se ao concluir o trabalho que é adequado que o controle da Administração Pública seja aplicado as entidades que formam o Sistema S, pois estas desempenham relevantes atividades para a efetivação de políticas públicas.

Sugere-se, por fim, que outros pesquisadores mergulhem no tema Serviços Sociais Autônomos – SSA e estudem outros assuntos em que a característica das entidades do Sistema S possa ser comparada com a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. **Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Transparencia/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Gest%C3%A3o%20ABDI%202015.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS – APEX-BRASIL. **Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/uploads/ApexBrasil_Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20-%20Exerc%C3%ADcio%202015.pdf>. Acesso em 10 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 29 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 29 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.403.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9403.htm>. Acesso em 10 nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **A jurisprudência mais atualizada deste STJ firmou o entendimento de que o SENAC está dispensado de recolher contribuições, por força da isenção ampla conferida pelos arts. 12 e 13 da Lei 2.613/55.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=servico+social+autonomo&b=ACOR&p=true&l=10&i=2>>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Serviço Social Autônomo. Pessoa Jurídica de Direito Privado. Competência da Justiça Estadual.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16066535/conflito-de-competencia-cc-109505>>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Cabe ao Ministério Público Estadual apurar irregularidades em entidade do Sistema S.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298651>>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Entidade do "Sistema S" não está obrigada a realizar concurso.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275380>>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 346**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em 19 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em 19 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensa decisão do TCU que determinou ao Senac aplicação de regras da Lei de Licitações**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=287823>>. Acesso em 14 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Entidade do "Sistema S"**: a realização de processos seletivos; adoção de programa por atingimento de metas. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/servi%25C3%25A7o%2520social%2520aut%25C3%25B4nomo/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/19>>. Acesso em 15 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Entidade do "Sistema S"**: Entidade do "Sistema S": Tomada de Contas Especial referente a obras de reforma, construção e ampliação de pavimentos de edifício. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/servi%25C3%25A7o%2520social%2520aut%25C3%25B4nomo/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/5>>. Acesso em 15 fev. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: ATLAS JURIDICO - GRUPO GEN, 2016.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: ATLAS JURIDICO - GRUPO GEN, 2016.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controle externo e interno da administração pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública.** 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESA – SEBRAE. **Relatório de Gestão do exercício de 2014.** Disponível em: <[HTTPS://WWW.SEBRAE.COM.BR/SEBRAE/PORTAL%20SEBRAE/ANEXOS/RELATORIO%20DE%20GESTAO_SEBRAE%20NACIONAL_EXERCICIO_2014.PDF](https://www.sebrae.com.br/sebrae/portal%20sebrae/anexos/relatorio%20de%20gestao_sebrae%20nacional_exercicio_2014.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE – SENAT. Disponível em: <<http://www.sestsenat.org.br/Home>>. Acesso em 10 nov. 2016.

_____. Disponível em: <http://cms.sestsenat.org.br/Arquivos%20SEST%20SENAT/PDFS%20Sest%20Senat/Relatorio_de_Atividades_SEST_SENAT_2015.pdf>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2015/05/1,1773/o-que-e-o-senai.html>>. Acesso em 10 nov. 2016.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2014.** Disponível em: <[http://www.senair.org.br/o.senai/conheca/uploadAddress/Relatorio_de_Gestao_de_2014_SENAI_v01\[62538\].pdf](http://www.senair.org.br/o.senai/conheca/uploadAddress/Relatorio_de_Gestao_de_2014_SENAI_v01[62538].pdf)>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL – SENAR. **Relatório de Gestão do exercício de 2015.** Disponível em: <<http://www.senar.org.br/sites/default/files/Relatorio-de-Gestao-2015.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA – SESI. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/institucional/2015/05/1,1791/missao-e-visao.html>>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO – SESC. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/wps/wcm/connect/b16f591d-ea1f-4778-84a6a411915d58cf/Lei+de+Cria%C3%A7%C3%A3o.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b16f51d-ea1f-4778-84a6-a411915d58cf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

_____. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/wps/wcm/connect/0ebbb65f-a345-4d20-a6d4-c28dec7999d7/Diretrizes+Gerais+de+A%C3%A7%C3%B5es+do+Sesc.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0ebbb65f-a345-4d20-a6d4-c28dec7999d7>>. Acesso em 10 nov. 2016.

SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE – SEST. Disponível em: <http://cms.sestsenat.org.br/Arquivos%20SEST%20SENAT/LDO_nova/SITE%20LDO/Relatorio%20Gestao%20-%202014%20-%20SEST%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em 10 nov. 2016.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. Controle da administração pública. *In*: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso prático de direito administrativo**. 3. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.