

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
ESCOLA DE DIREITO DO IDP  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**FLÁVIA GOMES MOURA**

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO ESTADO PÓS-MODERNO:  
UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS  
AUTÔNOMOS DO SEGUNDO TIPO.**

**BRASÍLIA,  
FEVEREIRO 2015**

**FLÁVIA GOMES MOURA**

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO ESTADO PÓS-MODERNO:  
UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS  
AUTÔNOMOS DO SEGUNDO TIPO.**

Trabalho de monografia apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

BRASÍLIA,  
FEVEREIRO 2015

**Flávia Gomes Moura**

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO ESTADO PÓS-MODERNO:  
UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS  
AUTÔNOMOS DO SEGUNDO TIPO.**

Trabalho de monografia apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília-DF, 26 de fevereiro de 2015.

**COMISSÃO AVALIADORA:**

---

Professora Mestra Janete Ricken Lopes de Barros

---

Professora Mestra Lara Morais

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto o estudo da constitucionalidade dos Serviços Sociais Autônomos instituídos após a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, classificados pela doutrina como 'do segundo tipo'. Não sendo poucos os juristas que condenam a criação dessas entidades privadas pelo Estado – pois que mantidas por recursos repassados do orçamento do ente instituidor e alheias às regras de direito públicos – importa que a análise parta da averiguação das dimensões do papel do Estado e das crises nos modelos estatais pretéritos até que se alcance as reformas estatais das últimas décadas do século passado. A investigação sobre a participação conferida à sociedade civil na construção de um novo modelo estatal, por sua vez, conduz à demonstração do contexto em que as entidades tratadas neste trabalho foram idealizadas, para que se torne possível, ao final, formar um entendimento sobre a licitude de sua criação.

**Palavras-chave:** Serviço Social Autônomo. Constitucionalidade. Estado. Crises. Reforma. Novo modelo. Sociedade civil. Participação.

## ABSTRACT

This paper aim to study the constitutionality of the second type of 'serviços sociais autônomos', instituted after the structure brazilian State organizational reform. As not a few scholars understand irregular the creation of these private entity by the State – as they are held by public resources and not conducted by the public law – it's important to start the review from the analysis of the State role in past models and his crises until reach it's reforms of the last decades of last century. The investigation of civil society participation as a important agent of a new State concept, in turn, leads to the context in which the creation of the entities studied in this paper was idealized, in order that an convincement about it's regular creation can be formed.

**Key-words:** 'Serviço Social Autônomo'. Constitutionality. State. Crises. Reform. Actual models. Civil society. Participation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>11</b>
<b>2. AS CRISES DO ESTADO E AS REFORMAS DO SÉCULO XX.....</b>	<b>16</b>
<b>3. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO E A PUBLICIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE CUNHO SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
<b>4. OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTONOMOS DO SEGUNDO TIPO.....</b>	<b>24</b>
4.1. Traços Históricos.....	24
4.2. Natureza Jurídica.....	27
4.3. Regime Jurídico.....	32
4.4 A conformidade da instituição com o ordenamento pátrio .....	33
<b>5. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO.....</b>	<b>35</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## INTRODUÇÃO

As crises pelas quais constantemente passa o Estado tem sido objeto de estudos aprofundados não só pela Ciência Jurídica, como também – ou, especialmente – pelas Ciências Social, Econômica e Política.

Para parte da doutrina, a crise seria inerente ao próprio conceito de Estado – por isso que averiguada em caráter permanente – ao passo que, para outra parcela, apenas a concepção clássica de Estado não comportaria os frequentes anseios dos dias atuais.

Em quaisquer dos casos, inúmeros são aqueles que buscam uma solução para a adequada efetivação das utilidades públicas, culminando, no que hoje denominam, Estado Pós-Moderno<sup>1</sup>.

Apesar de constituir tema afeto a várias disciplinas, a superação de um modelo estatal em crise passa necessariamente pelo aval do Direito, vez que qualquer reforma de seus pilares significa, ao final, mudança nas normas jurídicas que o moldam.

Causando maiores impactos no Direito Constitucional e Administrativo, Alexandre dos Santos Aragão enfatiza que

[...] Verifica-se, uma vez mais, que, da mesma forma que o Direito Administrativo nasceu de uma importante evolução social do Estado (Estado Absolutista para Estado Liberal), ele continua a se transformar em razão das alterações sociopolíticas ocorridas no Estado. Nada mais natural, já que a Administração é o instrumento da atuação concreta do Estado na sociedade. Se o Estado e a sociedade mudam, a mudança do Direito Administrativo é uma consequência lógica e natural. Impedi-la é uma missão tão impossível quanto querer parar o curso da História.<sup>2</sup>

No ordenamento pátrio, ficou a cargo da 'Reforma do Aparelho do Estado', inaugurada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a tentativa

---

<sup>1</sup> Sendo a 'modernidade' compreendida entre os séculos XIX e XX, a 'pós-modernidade' corresponde à época surgida após tal período, mais especificamente, após a década de 70.

<sup>2</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 10.

primeira de trilhar novos caminhos à suplantação dos motivos causadores da crise no país nas últimas décadas do século passado.

Gerando grandes modificações nos direitos constitucional e administrativo pátrios, a Reforma Administrativa fora recebida pela sociedade ora com elogios, ora com críticas.

Não se pode negar, contudo, que a Reforma Administrativa, ao instituir a publicização de serviços afetos ao Estado, trouxe um novo viés às funções a ele incumbidas.

Por publicização, vale desde logo aclarar, o Plano Diretor da Reforma considera a

descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.<sup>3</sup>

Deixando de lado mudanças outras trazidas pela Emenda Constitucional mencionada, este trabalho tem por fim discorrer sobre a consequência natural de dita publicização, qual seja, do repasse da execução das atividades públicas não exclusivas à sociedade interessada.

Nesse ponto, vale dizer que, apesar de o foco da Reforma ter consistido na qualificação de pessoas jurídicas privadas como 'organizações sociais' – objeto da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 – este ensaio busca analisar uma outra faceta advinda da publicização sob comento, consistente na criação, pelo próprio Estado, de entidades constituídas sob normas de direito privado, ora denominadas de Serviços Sociais Autônomos.

A respeito, observa-se que o Poder Público tem atualmente se direcionado à criação de entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de serviços

---

<sup>3</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE/Secretaria da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

sociais ou de interesse público, ao invés de órgãos públicos ou entes da Administração Indireta.

Dentre os exemplos de Serviços Sociais Autônomos, cita-se a criação, no âmbito federal, da Associação das Pioneiras Sociais, sob a égide da Lei n. 8.246, de 22 de outubro de 1991), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, pela Lei n.10.668, de 14 de maio de 2003 e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER, regida pela Lei n. 12.897, de 18 de dezembro de 2013.<sup>4</sup>

Como elementos comuns, os recentes Serviços Sociais Autônomos se caracterizam por serem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, mantidas por dotações consignadas no orçamento do ente instituidor e vinculadas ao Ministério/Secretaria da área de interesse por meio de um contrato de gestão.

Diversamente daqueles voltados à assistência ou à capacitação de certa categoria profissional (tais como Sesi, Senai, Senac – integrantes do Sistema S), aos novos Serviços Sociais Autônomos cabe exercer parcela de serviços de interesse público à coletividade em geral, tais como saúde e educação.

Por deterem razões e fins distintos daqueles até então existentes, a Professora Leila Cuéllar, mestre e doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, apelidou-os de Serviços Sociais Autônomos do segundo tipo<sup>56</sup>.

A criação de tais entidades e a consequente passagem da prestação de desses serviços, todavia, não está blindada de críticas pela doutrina pátria.

Dentre os aspectos confrontados, os estudiosos entoam que a desobrigação do Estado do cumprimento direto do exercício do serviço público não condiz com as

---

<sup>4</sup> Os demais entes federativos também não se furtam a tal prática, a exemplo das Leis nº 15.211, de 17 de julho de 2006, do Estado do Paraná, que instituiu o *PARANACIDADE* e nº13.179, de 19 de agosto de 2008, do Estado de São Paulo, que autorizou a instituição da *Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – INVESTE SÃO PAULO*.

<sup>5</sup> CUÉLLAR, Leila. OS NOVOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: EXAME DE UM CASO. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível na Internet: < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-LEILA%20CUELLAR.PDF> >. Acesso em: 15 dez 2014.

<sup>6</sup> De forma a fazer distinção com os serviços sociais autônomos do Sistema S, este trabalho adotará a nomenclatura citada pela diletta professora, ou referindo-os como ‘novos’, ‘recentes’ ou ‘atuais’.

regras constitucionalmente estabelecidas, eis que tal função estatal não pode por ele ser subjugada.

Os contrários a essa transferência também afirmam que a não aplicação das amarras constitucionais, próprias à estrutura governamental, tais como o concurso público e licitação, representa uma fuga aos ditames consignados na Lei Maior.

Comentando sobre a Associação das Pioneiras Sociais, Maria Sylvia Di Pietro expressa que esses Serviços Sociais Autônomos ou representam ente transfigurado da Administração Indireta ou incorrem nas mesmas irregularidades das entidades de apoio de entes públicos, para quem sua grande vantagem é que “(...) *elas são a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público*”<sup>7</sup>.

Assim, sendo significativas as críticas ao modelo buscado na Reforma Administrativa, o presente trabalho tem por escopo investigar as nuances envolvidas na abertura das atribuições do Estado a entidades privadas, para que, ao final, seja possível uma conclusão acerca de sua conformação com o ordenamento constitucional pátrio.

Para tanto, serão abordadas as causas que levaram às reorganizações dos Estados contemporâneos, passando primeiramente pelas funções a eles outorgadas ao longo de sua evolução histórica.

Em virtude de sua importância para este trabalho, a Reforma Administrativa realizada nos anos 90 no país será tratada em capítulo específico.

Alcançando a temática dos Serviços Sociais Autônomos, este trabalho versará sobre seus traços históricos, natureza jurídica e sua participação na construção de uma nova concepção de Estado, para que se possa, ao fim, exarar uma conclusão acerca de sua conformação com o ordenamento pátrio.

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 281.

Por oportuno, não se pode deixar de assentar que apontamentos afetos às Organizações Sociais passarão ao longo do presente estudo, em razão das similitudes entre as duas entidades.

Isso porque, conforme afirma doutrina, a idealização de tais entidades foram pensadas em decorrência do exemplo de um Serviço Social Autônomo, qual seja, a Associação das Pioneiras Sociais.

Realmente, nos dizeres de Gustavo Justino de Oliveira,

O modelo da Associação das Pioneiras Sociais foi fonte de inspiração para a equipe da Reforma do Aparelho do Estado (1995) quando da formulação da proposta de criação das Organizações Sociais, cujo vínculo com o Poder Público igualmente consubstancia-se por meio de um contrato de gestão<sup>8</sup>.

Apesar dos desígnios em comum e das diversas outras semelhanças, importa previamente consignar que as duas entidades configuram figuras jurídicas distintas, conforme será esclarecido em tópico especial deste trabalho.

Assim, a presente monografia tem como intuito demonstrar como o Serviço Social Autônomo pode se encaixar em um dos modos de atuação da sociedade civil organizada no novo modelo de Estado, concebido de acordo com as aspirações dos tempos atuais.

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais (comentários à Medida Cautelar da ADIn n. 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal). **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs**. Belo Horizonte, n. 2, p. 177-210, jul./dez 2007.

## 1. A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DE SUAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

Ao tema objeto deste ensaio não pode escapar um resgate, mesmo que conciso, das atribuições confiadas ao Estado e das crises por quais passaram seus modelos até agora conhecidos.

Com efeito, nos dizeres de Maria Coeli Simões Pires, em seu 'Reforma do Estado e Organizações Sociais',

O tema Organizações Sociais, conquanto supostamente confinado a um campo estreito de cogitações, não dispensa tratamento mais abrangente, para que se busque o cenário que circunstancia essas novas institucionalidades, se recapitem as temáticas de fundo a que se ligam, e para que bem se apercebam os rumos esquadrihados pela chamada Reforma Administrativa, quando acolhe o novo instrumento de gestão."<sup>9</sup>

Certo é que a entrega da execução de certas atividades de interesse público ao setor privado não adveio senão antes da observância da ineficiência de sua prestação pelo próprio Estado.

Conforme ressalta Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

As mudanças econômicas que ocorreram nos modelos modernos de Estado dominantes até a Segunda Guerra Mundial, para o atual modelo pós-moderno, ainda em construção, foram condicionadas por duas idéias-força: a competição e a eficiência.

Observe-se, porém: não mais uma competição entre Estados, adscrita à eficiência bélica e à dominação de mercados coloniais, outrora tão importantes na era das grandes potências, mas, distintamente, uma competição entre sociedades, muito mais voltada à eficiência econômica, coadjuvada pela eficiência política da atuação estatal nas relações internas e externas, bilaterais e multilaterais, a eficiência administrativa, na execução das políticas públicas e, ainda, sob outro ângulo, até mesmo uma qualificada eficiência social, que consiste em eliminar a exclusão econômica e em resguardar e em promover a qualidade dos bens e serviços, sejam públicos ou privados<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. **Reforma do Estado e Organizações Sociais**. Disponível em: [http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1998/04/-sumario?next=3](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/04/-sumario?next=3). Acesso em: 18 jan 2015.

<sup>10</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O Novo Papel do Estado na Economia. **Revista de Direito Público. da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho / Setembro 2005 Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx? pdiCntd=31154>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

Assim, para que melhor se possa compreender a conjuntura da mudança em apreço, importa primeiramente abordar as funções administrativas a cargo do Estado – o que se fará nas próximas linhas.

A doutrina administrativista clássica costuma dividir as funções desenvolvidas pelo Estado em três ordens, quais sejam, a de polícia, a prestacional (ou serviço público) e a de fomento<sup>11</sup>.

A respeito, interessante registrar a lição de José Vicente Santos de Mendonça, ao anotar que Juis Jordana de Pozas, com seu texto *Ensayo de una teoria general del fomento en el Derecho Administrativo*, publicado no ano de 1949, teria sido o primeiro a

propor uma tripartição das funções administrativas em serviço público, polícia e fomento. Antes disso, só se reconhecia, na Europa continental, uma atividade administrativa de limitação ou de ordenação pública, e uma de prestação direta de serviços de interesse público.<sup>12</sup>

Não se pode deixar de ressaltar que tais atividades encontram estreita ligação com a concepção de Estado em que acolhidas e no papel por ele desempenhado não só na ordem econômica, como, principalmente, na social.

Encontrando suas bases no próprio surgimento do Estado e significando a função estatal primordial nos Estados Absolutistas – que o exercia de forma ilimitada, a função de polícia pode ser caracterizada por uma postura estatal condizente com a restrição das liberdades dos indivíduos.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado,

Por meio do poder de polícia, o Estado interfere na esfera privada dos particulares e define como atividades e direitos, inclusive o de propriedade, serão exercidas. [...] Ao exercê-la, o Estado invade a esfera privada, não para pôr à disposição da população utilidades ou comodidades, mas para restringir, limitar, condicionar ou ordenar o

---

<sup>11</sup> Alguns estudiosos incluem ainda mais dois grupos: o de ordenação e o de intervenção.

<sup>12</sup> MENDENÇA, José Vicente Santos de. **Uma Teoria do Fomento Público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista**. Disponível em: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/995656/DLFE50823.pdf/Revista65Doutrina\\_pg\\_115\\_a\\_176.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/995656/DLFE50823.pdf/Revista65Doutrina_pg_115_a_176.pdf). Acesso em: 20 jun. 2014.

exercício das atividades que, de outro modo, poderiam ser livremente desempenhadas pelos particulares.<sup>13</sup>

Incomodadas com os poderes ilimitados dos monarcas, as revoluções liberais do século XVIII trouxeram barreiras à atuação do Estado, levando-o a exercer um papel de cunho negativo, ou seja, de não-fazer e de não intervenção na economia.

Refletindo sobre os textos constitucionais de tal período, Raul Machado Mota deduz que:

A Constituição refletia o liberalismo político e econômico. O primeiro se confundia com as liberdades e garantias individuais, instrumentos da resistência e da limitação do Poder, para preservar a indevassável autonomia individual, e o liberalismo econômico repelia a presença do Estado na atividade econômica, que deveria expandir-se na livre concorrência da economia<sup>14</sup>.

A postura de abstenção do Estado, todavia, não sobreviveu aos reclames sociais surgidos com o desemprego em massa causado pela revolução industrial e efeitos dos pós-guerras, culminado, no século XX, no advento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*/Estado-providência), no qual as prestações positivas, antes existentes de forma rudimentar, passaram a pautar a atividade estatal.

Como consequência, Marçal Justen Filho assinala que:

A superação do modelo liberal gera múltiplos deveres para o Estado, que se vê impelido a desempenhar um papel ativo na melhoria das condições de vida da população. A tutela das prestações públicas positivas é o traço jurídico mais marcante do Estado de Bem-Estar Social.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**, 4. Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 534.

<sup>14</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.222.

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal & JORDÃO, Eduardo Ferreira. **A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo**. Disponível em: [http://www.direitodoestado.com/revista/06\\_RICP-01-MARCAL-JUSTEN-EDUARDO-JORDAO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/06_RICP-01-MARCAL-JUSTEN-EDUARDO-JORDAO.pdf). Acesso em: 20 fev. 2015.

Com a assunção de novos deveres, o Estado iniciou a se posicionar como um ente prestador das atividades consideradas essenciais ao desenvolvimento da coletividade, usufruíveis individualmente pelos cidadãos, tais como os de saúde e educação.

Para tanto, o Estado, utilizando-se dos meios a ele pertencentes, calhou de realizar, por si só ou por delegação a terceiros, prestações de cunho positivo à coletividade, resultando no que hoje em dia se denomina serviço público.

Diante da complexidade das pretensões coletivas do mundo pós-moderno, o conceito de serviço público, todavia, vem sendo debatido pelos estudiosos do tema, especialmente em relação aos serviços sociais.

Atendendo “[...] a necessidades coletivas em áreas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente [...]”<sup>16</sup>, a doutrina não consegue dirimir consensualmente a confusão existente quanto à titularidade de tal atividade, e, por consequência, ao grau de regulação que deve ser imposta pelo Estado.

De outro viés, Marçal Justen Filho, após aduzir o prisma lógico-jurídico de que “o serviço é público antes de ser estatal”, assinala que

Essa formulação deve ser complementada para apontar a tendência à afirmação da prestação do serviço público por entidades não estatais, que atuam em nome próprio e não pode delegação pública. Surgem serviços públicos não estatais, o que não significa o desaparecimento de serviços públicos privativos do Estado<sup>17</sup>.

Interessa desde logo consignar, tendo os ensinamentos acima como norte que, não sendo os serviços sociais atividades de prestação exclusiva pelo Estado – ao menos no que prescreve a Constituição Federal pátria – as entidades privadas de fins públicos vêm atualmente ocupando importante lugar quando a execução estatal se mostra falha, como se verá adiante.

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 33.

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Fórum 2012. p. 692.

Por fim, apesar de não ser o fomento novidade deste século, tal função adquiriu força com os valores defendidos pelo Estado Pós-Moderno.

Isto porque, configurado como o impulso dado pelo Estado ao desenvolvimento de determinadas atividades, que, embora efetivadas pela iniciativa privada, tenham por fim alcançar um interesse público, o fomento reflete a cooperação Estado-sociedade característica desse modelo estatal.

Acerca dessa função estatal, Lucas Rocha Furtado comenta que:

A obrigação do Estado de promover e orientar os agentes privados de modo a que desenvolvam suas atividades de maneira a que seus benefícios sejam maximizados e aproveitados por toda a sociedade e a constatação de que as atividades de polícia e de serviço não são adequados ao desempenho dessa atividade de promoção, orientação e estímulo dos agentes privados levaram à criação dessa nova e importante atividade estatal; a atividade de fomento<sup>18</sup>.

Nesse ponto, importa mencionar que o fomento institucional, assinalado pela cooperação entre o ente estatal e entidades de natureza privada sem fins lucrativos, por meio do estabelecimento de parceiras e outros instrumentos que reflitam a participação da sociedade na execução do interesse público<sup>19</sup>, condiz com os pilares do Estado contemporâneo.

Não se pode negar, contudo, que os Estados até hoje vislumbrados não estão isentos de crise, sofrendo, por muitas vezes, desconstruções de seus modelos e tentativas de reforma, na busca da adequada implementação das funções administrativas.

---

<sup>18</sup> FURTADO, Lucas Rocha, op. cit., p. 601/602.

<sup>19</sup> Nessa seara, surgiria a atuação dos entes do Terceiro Setor, ou paraestatais, neles incluídas as Organizações Sociais (OS), as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as entidades de apoio e os Serviços Sociais Autônomos.

## 2. AS CRISES DO ESTADO E AS REFORMAS DO SÉCULO XX

Alexandre Santos de Aragão, ao ponderar sobre as crises do serviço público, detalha que:

As crises podem ter basicamente dois sentidos: situação de um instituto quando de dúvida de sua continuação; ou a sua relevante modificação no decorrer de um processo. No primeiro caso, o sentido de “crise” incorpora a dúvida sobre a própria continuidade da existência do instituto ou fenômeno; no segundo, denota que ele prossegue existindo e não há nada que possa nos levar a crer que, em um futuro razoavelmente próximo, desaparecerão, o que não ilide, contudo, que já tenham sofrido e, atualmente mais uma vez, estejam sofrendo, notáveis modificações<sup>20</sup>.

Sendo inviável a extinção do Estado, as crises as quais constantemente sofre têm como consequência natural a transformação de sua estrutura, postura e institutos.

Por crise (crises, para alguns) do Estado, os estudiosos do tema elencam três vertentes que, apesar de distintas, encontram-se necessariamente atreladas: a crise fiscal, marcada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas, resultando inexoravelmente em déficit das contas públicas; a de governabilidade, auferida pelo fracasso na implementação das políticas públicas e a de legitimidade, pela qual as decisões dos governantes nem sempre coincidem com os desígnios de seus eleitores.

Dispêndios exorbitantes com a manutenção da máquina administrativa, aliados à ineficiência na prestação dos serviços necessários ao bem-estar da população e à excessiva burocracia, são alguns dos fatores ligados ao surgimento da crise estatal hodierna.

---

<sup>20</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. O serviço público e suas crises. *IN* ARAGÃO, Alexandre Santos de MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 422.

Nessa direção, a incapacidade do Estado intervencionista do século XX<sup>21</sup> de satisfazer as necessidades primárias de seus cidadãos mostrou-se como cenário para as recentes mudanças observadas ao redor do mundo.

Ainda no caminho trilhado pelo doutrinador em destaque,

Na década de oitenta do século passado verificou-se um esgotamento do modelo keynesiano e interveniência do Estado, propiciado pelo déficit público decorrente de anos de gastos públicos feitos sem muita responsabilidade fiscal, pelo fim da Guerra Fria e pela globalização.

O Estado saiu de largos setores da vida social e econômica onde havia se inserido anteriormente. Não haveria, contudo, como voltar ao Estado liberal dos oitocentos. Teríamos então o que muitos denominam “Estado Regulador”, que não mais intervém com tanta intensidade na economia, e que, na medida do possível, permite aos atores privados tomar as suas próprias decisões empresariais e individuais, muitas vezes até celebrando acordo com eles, retendo, contudo, sempre que forem necessários, amplos poderes regulatórios sobre as atividades privadas<sup>22</sup>.

Fatores externos, como o fim do sistema socialista soviético, a globalização e a rapidez do trânsito de informações, levando ao encurtamento de impactos econômicos entre países; e internos, como custos excessivos com a manutenção do aparelhamento estatal, e, especialmente, a ineficiência na condução das políticas públicas, são apontados como fatores decisivos à crescentes mudanças nos modelos estatais nascidos no início do século passado.

Comentando sobre o tema, Lucas Rocha Furtado ilustra que:

A crise do Estado se tornou evidente durante a década de 1980 e demonstrou a incapacidade dos mecanismos do Estado Social de atender as demandas da população.

Sem que pudessem ser abandonos os ideais do Estado Democrático e Social, novos mecanismos de intervenção estatal tiveram que ser desenvolvidos. A sociedade, diante deste processo – que se tornou conhecido como choque de eficiência –, passou a exigir respostas rápidas e eficientes do Estado.

O fim do século XX mostrou a necessidade de nova evolução na concepção do Estado. O processo de globalização, os avanços tecnológicos, em especial na área das comunicações em massa, e a velocidade com que passaram surgir novas relações jurídicas ou

---

<sup>21</sup> Sob os modelos do *Estado do bem estar social* ou do *Estado socialista*.

<sup>22</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, *Curso...*, p. 9/10.

situações nunca antes apresentadas ao Estado obrigaram-no, mais uma vez, a redefinir sua atuação<sup>23</sup>.

Após a observância de que a forma centrada de Estado, marcada por um forte aparelhamento e uma noção de autossuficiência, não satisfaz a contento as exigências da coletividade, pode-se verificar atualmente uma transmutação do desenho posto direcionada à busca de uma maior participação da sociedade civil na consecução dos deveres antes exclusivamente estatais, tendo-se, como norte, uma parceria voltada ao atingimento dos desígnios públicos comuns.

Aqui, não só o fomento estatal ganha relevo, mas principalmente, o serviço de interesse público, agora atribuído conjuntamente à sociedade.

Ainda nos dizeres de Lucas Rocha Furtado,

Diante do atual contexto social e econômico, a atuação do Estado não mais se restringe à prestação direta de serviços à população. O Estado atua igualmente como agente incentivador ou parceiro de entidades privadas que se dedicam ao desempenho de serviços de interesse público.

(...)

Independentemente da concepção política acerca do papel do Estado, ou dos seus limites para a sua atuação, em qualquer sociedade que tenha por objetivo maior a realização da dignidade humana deve-se reconhecer a incapacidade do tanto do setor público quanto do setor privado, empresarial ou não, de resolverem, isoladamente, as questões básicas relacionadas à realização dos direitos fundamentais<sup>24</sup>.

Embora ainda sob construção, não se pode atualmente idealizar um modelo estatal sem a cooperação da sociedade, que deve invariavelmente influir positivamente nas normas jurídicas adotadas.

---

<sup>23</sup> FURTADO, Lucas Rocha. op. cit., p. 31/32.

<sup>24</sup> Ibid., p. 32

### 3. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO E A PUBLICIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE CUNHO SOCIAL

Como consequência da globalização, comunicação e informação de massas do mundo atual, os Estados aparecem interligados não só em suas relações diplomáticas, como também em suas crises.

José Luís Fiori ilustra que:

Hoje parece claro que da metade da década de 90 para cá de fato ocorreu uma confluência e sucessão de acontecimentos situados nos planos econômico, político e ideológico mundiais que acabaram abalando, de forma aparentemente definitiva, as bases em que se sustentavam as pilastras do *welfare state* dos anos 50/80, obrigando-o a alguma forma de reorganização, independentemente de quais sejam os seus governos<sup>25</sup>.

O Estado brasileiro, desse modo, não saiu imune às crises que afetaram o cenário mundial nas décadas finais do século passado.

Sem diminuir os motivos causadores das crises em outros países, Eli Diniz atenta para as peculiaridades do contexto do país:

No contexto latino-americano, o caso brasileiro é ilustrativo do processo de extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente no decorrer das décadas de 70 e 80 e adquiriu crescente densidade organizacional. Por esta razão, o descompasso entre Estado e sociedade deve ser situado no cerne da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 7(2):** 129-147, 1997.

<sup>26</sup> DINIZ, Eli. **Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado do Brasil nos anos 90.** Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_02.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_02.pdf). Acesso em: 20 jan. 2015.

A resposta do Governo brasileiro à época foi traduzida na 'Reforma do Aparelho do Estado', instituída pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

De acordo com o seu Plano Diretor,

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento<sup>27</sup>.

Como premissas para a Reforma, esse documento traça os quatro segmentos do Aparelho do Estado, *in verbis*:

**NÚCLEO ESTRATÉGICO.** Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

---

<sup>27</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE/Secretaria da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida<sup>28</sup>.

Afora as Atividades Estratégicas, traduzido pelo exercício de Poder – pertencentes ao Núcleo Estratégico estatal, e as Atividades de Mercado a cargo do Estado – relacionado com as privatizações de empresas públicas, o repasse de atividades a entes privados permanece alvo intensas de querelas doutrinárias, voltadas, em especial, ao enquadramento das atividades como exclusivas (e, portanto, de prestação obrigatória pelo Estado), em contraponto àquelas em que a transferência à sociedade civil mostra-se lícita (publicização).

Não cabendo ao presente estudo adentrar nos demais pontos da Reforma<sup>29</sup>, interessa que ora seja abordada a denominada publicização das atividades estatais, incidente, com base na classificação acima, sobre os ‘serviços estatais não exclusivos’.

A respeito, continua o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o

---

<sup>28</sup> BRASIL, 1995, passim.

<sup>29</sup> Indagando sobre a necessidade da reforma no Setor Público e comentando sobre uma das medidas mais polêmicas trazidas pela Reforma, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos consideram que “*Em países desenvolvidos, nos quais a privatização se deu para a melhoria da prestação dos serviços públicos, somada à angariação de recursos nos casos de vendas das estatais, ela não foi tão prejudicial. Entretanto, em países como o Brasil, onde os fundamentos da privatização consistiam em arrecadar dinheiro e diminuir as despesas do próprio Estado, ela foi um desastre*”. (QUEIROZ, João Eduardo Lopes & SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. IN CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. *Curso de Direito Administrativo Econômico*, vol.1. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 149.

desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade<sup>30</sup>.

Na esteira proposta pela Reforma, portanto, ao Estado, desfazendo-se de determinadas atividades, restaria a execução dos serviços exclusivos e a regulação daqueles transferidas ao setor privado.

Para tanto, partindo do *“pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal”*, o Plano Diretor previu a legalização para a permissão da *“descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado”*.

De qualquer forma, o fato é que, nos dizeres de Leila Cúellar,

Assim, e no transcurso da chamada Reforma Administrativa, o Governo Federal procurou implantar a possibilidade jurídica da criação de entes que, ao mesmo tempo em que possuíssem natureza privada, exercitassem funções públicas meritorias, atendendo ao interesse público desvinculado do chamado “núcleo estratégico” (ou “núcleo essencial”). Tais pessoas vieram a criar e preencher o denominado “terceiro setor”: um espaço privado, destinado ao cumprimento de tarefas com índole e finalidade públicas. Houve uma “fusão” de aspectos pertinentes das duas esferas (Pública e Privada), unindo parcelas dos antigos conceitos de “utilidade pública” e “Administração indireta”. Ou seja, deu-se a possibilidade da implementação de pessoas privadas cuja existência almeje sempre atender e cumprir interesses públicos<sup>31</sup>.

Tal intento ganhou concretude com o advento da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades

---

<sup>30</sup> BRASIL, 1995, passim.

<sup>31</sup> CÚELLAR, Leila, op. cit., p.4.

que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”.

Sob outro ângulo, porém também dentro dos objetivos esmiuçados pela Reforma, leis dispersas vêm autorizando a criação de entidades privadas – denominadas Serviços Sociais Autônomos – voltadas à execução de atividades de interesse coletivo.

Embora sejam constituídos sob diferentes formatos jurídicos, as organizações sociais e a modalidade mais recente de serviços sociais autônomos possuem motivação e objetivos similares.

Com efeito, a ambos os tipos de entidades compete exercer parcela de serviço de interesse público, após autorização do Poder Público, à coletividade. Recebendo recursos transferidos do orçamento público pelo ente estatal responsável, as organizações sociais e os serviços sociais autônomos do segundo tipo celebram com esse um contrato de gestão; atraindo por consequência, o controle financeiro e de resultados.

A respeito, Gustavo Justino de Oliveira afirma que

A temática dos serviços sociais autônomos é extremamente relevante e atual no cenário jurídico brasileiro e motivou, no bojo da Reforma do Aparelho do Estado, iniciado em 1995, a formatação do modelo das Organizações Sociais nos termos da Lei Federal n. 9.637<sup>32</sup>.

Postas as premissas para a criação dos novos Serviços Sociais Autônomos e sendo a licitude de tais entidades objeto do presente estudo, o capítulo a seguir será a elas será dedicado.

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de, op. cit., p. 184.

## 4. OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTONOMOS DO SEGUNDO TIPO

Se pensadas como profícuas as ideias lançadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, plausível far-se-á compreender a criação dos Serviços Sociais Autônomos do segundo tipo.

Com efeito, ainda mais do que as organizações sociais (que dependem de qualificação por ato exclusivo do Poder Executivo), a prestação de serviços de cunho social (pilastra da publicização) por entidade cuja criação fora autorizada por lei ganha maior legitimidade e responsabilidade.

Para se compreender o contexto em que foram criados, previamente se faz imperioso delinear seus marcos iniciais.

### 4.1. Traços históricos

Existindo anteriormente sob a forma de Fundação (na regência da Lei nº 3.763, de 22 de março de 1960), o Poder Executivo enviou Projeto de Lei ao Congresso Nacional com o fim de transformar a Associação das Pioneiras Sociais em Serviço Social Autônomo, um modelo até então inédito no ordenamento pátrio.

As razões para tal medida foram descritas na Exposição de Motivos nº 57/GM, de 28/05/91, firmada pelo Ministro de Estado da Saúde e pelo Secretário da Administração Federal, que acompanhou a Mensagem presidencial, a seguir transcrita:

O Hospital Sarah Kubitschek, da Fundação das Pioneiras Sociais, é uma das poucas instituições governamentais que escapou do processo de decadência da rede pública de assistência médica. Como fundação instituída em virtude de lei, a entidade sempre operou com recursos do Orçamento da União, única forma de atender gratuitamente à população, sem distinções. Entretanto, como a Constituição de 1988 caracterizou tais instituições como 'fundações públicas' e a elas estendeu o 'regime jurídico único' em matéria de pessoal, os hospitais da Fundação das Pioneiras se transformarão em repartições públicas. A aplicação desse modelo de organização ao setor da saúde não se pode fazer de maneira indistintamente generalizada.  
[...]

Os administradores dos hospitais, além disso, devem ter segurança na continuidade dos planos e programas de atividades e autonomia para executá-los. Para isso, o processo de escolha dos dirigentes das instituições gestoras dos hospitais deve ser defendido de ingerências externas.

Esses pressupostos, que vigoravam até agora na Fundação das Pioneiras Sociais, desaparecerão com a adoção do regime jurídico único e a conseqüente degradação de seus atuais padrões de assistência.

Para evitar esse desastre, 'é preciso manter o regime de entidade privada na administração dos hospitais da Fundação das Pioneiras Sociais'. Para isso, propomos a Vossa Excelência implantar e testar, nesse conjunto hospitalar, um novo modelo de organização que, ao preservar seu alto padrão de serviços, criará um instrumento renovador da ação do Estado no setor de saúde.

Esse modelo se baseia no 'contrato de gestão', a ser firmado pelo Ministério da Saúde com entidades privadas sem fins lucrativos, para que essas entidades administrem os hospitais públicos segundo planos, diretrizes e objetivos pré-estabelecidos.

Os planos serão custeados com recursos governamentais, e fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União. A Secretaria de Administração Federal definirá os termos do contrato, assegurando liberdade administrativa às entidades privadas contratadas, caracterizadas juridicamente como serviços sociais autônomos, de direito privado.

[...] <sup>33</sup>

Embora tenham ganhado profusão após a Reforma, o primeiro Serviço Social Autônomo do segundo tipo, teve sua instituição autorizada pela Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991, nos seguintes termos:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

O artigo 2º de tal Lei autorizou o Poder Executivo a extingui-la e incorporou seu patrimônio ao da União, pelo Ministério da Saúde.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 24, do Plenário. Processo 010.982/1992-2. Relator: LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA. Data da sessão: 17/02/1993. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 26 jan 2015.

Também restou prevista nessa norma a figura do ‘contrato de gestão’, instrumento em que deverão ser estipulados os prazos e as responsabilidades da execução, bem como “os critérios para avaliação do retorno obtido com a aplicação dos recursos repassados” (art. 3º, III).

A Lei nº 8.246/91, em seu artigo 3º, estabeleceu a publicação de Edital para a seleção do pessoal da entidade e do manual de licitações da entidade, sujeitando-a ao controle e prestação de contas pelos órgãos de fiscalização.

Em geral, tais ditames foram seguidos nas leis federais de instituição de Serviços Sociais Autônomos que vieram posteriormente, tais como a Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil; a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, que autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; e a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, que autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER.

Os legisladores estaduais e municipais, do mesmo modo que o federal, vêm autorizando a criação de entidades privadas sem fins lucrativos para atuação ao lado do Estado.

O Estado de São Paulo, a exemplo, autorizou a instituição da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – INVESTE SÃO PAULO, por meio da Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008, e o Município de São Paulo, autorizou, através da Lei nº 15.838, de 4 de julho de 2013, o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA.

O Estado do Paraná, por sua vez, editou as Leis nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997, que instituiu o PARANAEDUCAÇÃO, nº 15.211, de 17 de julho de 2006, instituiu o PARANACIDADE.

A par da existência de inúmeros Serviços Sociais Autônomos do segundo tipo no ordenamento pátrio, a natureza jurídica de tais entidades permanece sob intenso debate doutrinário, como a seguir exposto.

#### **4.2. Natureza jurídica**

Apesar constituídos como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, a natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos tratados neste trabalho não são incólumes a divergências.

Com efeito, nos dizeres do Ministro Carlos Velloso no bojo do julgamento do Recurso Extraordinário nº 172.816/RJ, *“As distinções assentam-se na natureza das coisas e não no rótulo”*.

Observa-se, assim, que tais entidades não se assimilam aos Serviços Sociais Autônomos integrantes do chamado Sistema S, acolhidos no artigo 240 da Constituição Federal de 1988.

Nos termos dispostos na disposição constitucional supra, tais entidades privadas são custeadas por meio de contribuições compulsórias sobre a folha de salários dos empregados e destinam-se à prestação de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Os Serviços Sociais Autônomos do segundo tipo, por sua vez, são custeados por dotações específicas do orçamento do ente instituidor e voltam-se à prestação de serviços oferecidos à coletividade em geral.

Advertindo para a diferenciação das modalidades de Serviços Sociais Autônomos encontradas no ordenamento pátrio, o Ministro Teori Zavascki, Relator do Acórdão proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 789.874/DF, assim assentou:

Presente esse quadro normativo, pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema “S”, vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição

Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

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

Em realidade, por seus motivos e objetivos comuns, os Serviços Sociais Autônomos do segundo tipo mais se assemelham às Organizações Sociais albergadas pela Lei nº 9.637/98: ambas são mantidos com recursos previstos no orçamento público, têm por função a prestação de serviços de cunho social à coletividade em geral e ligam-se ao órgão responsável pela área de interesse por intermédio de um contrato de gestão.

Diferenciam-se, contudo, na medida em que os primeiras têm sua criação autorizadas por lei, ao passo que as segundas passam por um processo de

qualificação e aprovação pelo órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social (art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98).

Não encontrando figuras jurídicas correspondentes no ordenamento jurídico vigente, vários autores concordam que tais entidades são singulares, encontrando sua disciplina tão somente na sua lei de instituição.

Com base nesse entendimento, Gustavo Justino de Oliveira assevera que *“Diante das formas de organização jurídica e do modelo de gestão típicos da Administração Pública, a Associação das Pioneiras Sociais configura uma entidade sui generis e que suscita inúmeras controvérsias”*<sup>34</sup>.

Dentre as principais críticas a tal modelo, os estudiosos do tema citam que tais entidades teriam sido criadas com o fim primordial de burlar o regime jurídico aplicável aos entes públicos, motivo pelo qual as situam como ente da Administração Pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao considerar sobre as irregularidades pertencentes à Associação das Pioneiras Sociais, conclui que:

(...), embora denominada de Serviço Social Autônomo, ela tem várias das características próprias das entidades da Administração Indireta, a saber:

- a. foi instituída por lei;
- b. vive de dotação orçamentária da união;
- c. está sujeita a processo seletivo para admissão de pessoal;
- d. está sujeita a licitação, ainda que observando manual próprio;
- e. tem que prestar contas ao tribunal da união;
- f. depende de aprovação de seu orçamento pelo ministério da saúde;
- g. está vinculada, para fins de controle, ao mesmo Ministério<sup>35</sup>.

Nenhumas das características acima, contudo, tornam um ente integrante da estrutura do Estado.

---

<sup>34</sup> OLIVERIA, Gustavo Justino de, op. cit., p. 183.

<sup>35</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 271.

A autorização para instituição de pessoa jurídica de direito privado por lei, apesar de não habitual, não é vedado – ou mesmo estranho – ao ordenamento pátrio. A exemplo, podem-se citar, inclusive, as leis de criação dos Serviços Sociais Autônomos integrantes do Sistema S.

A destinação de recursos públicos a entes privados sem fins lucrativos, do mesmo modo, não encontra óbices jurídicos. Em realidade, a Constituição Federal de 1988, em diversas passagens, destaca a participação da sociedade como agente corresponsável pela política social visionada, conforme trechos abaixo transcritos:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos cultura.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

Como se nota, o próprio constituinte ensaia a participação da sociedade no implemento de objetivos de interesse social, com auxílio de recursos públicos.

A sujeição de tais entidades a processo seletivo para admissão de pessoal, para realização de compras e serviços e a controle por parte dos órgãos responsável, decorrem, por certo, do recebimento de recursos públicos, submetendo-as a um regime jurídico especial, como será abordado no capítulo seguinte.

A par de todas essas características, uma particularidade viria a tornar um Serviço Social Autônomo como integrante 'de fato' da Administração Pública: a sujeição a um poder de mando do ente instituidor.

Isso porque, como característica inerente a uma pessoa jurídica de direito privado alheia ao Poder Público, as ações devem ser gestadas por seus membros, sobressaindo a autonomia existente em seus nomes.

Caso, porém, os caminhos do Serviço Social Autônomo sejam pautados pelos desígnios do ente instituidor ou desenvolvidos pelo poder decisório (hierárquico velado) deste, a entidade passaria a atuar como longa mão do Poder Público, com ele confundindo-se.

Na mesma toada, Marçal Justen Filho pondera:

Não se caracteriza uma entidade do terceiro setor quando o Estado for titular do poder de indicar a maioria dos administradores e de orientar as decisões e a gestão da entidade. Ou seja, a entidade somente se configura como integrante do terceiro setor quando o seu poder de controle estiver na titularidade de sujeitos privados. A organização social não é um instrumento estatal de desenvolvimento de atividades de interesse coletivo. Trata-se de entidade privada, organizada segundo os padrões próprios da iniciativa privada. Não se admite, portanto, que o Estado constitua certa entidade, por meio da atribuição de recursos e patrimônio públicos, outorgue sua administração a servidores públicos, sujeitos

aos desígnios e influência estatais, e pretenda caracterizá-la como “organização social”. Hipótese assim configurada chega às raias da tipicidade penal<sup>36</sup>.

Importa relevar, nesse ponto, que a cessão de servidores do ente instituidor ao Serviço Social Autônomo pode significar o comprometimento da autonomia da entidade, incorrendo na hipótese de fuga do regime jurídico público.

### **4.3. Regime jurídico**

Como anteriormente escrito, o recebimento de recursos públicos traz ao Serviço Social Autônomo sob exame contornos jurídicos de ordem pública.

Com efeito, como alicerce do Estado Democrático de Direito, a observância de certos preceitos constitucionais devem pautar a relações não só dos entes públicos, como também dos particulares recebedores de verbas públicas.

Segundo Justino de Oliveira, a criação dos Serviços Sociais Autônomos objeto deste trabalho mostra-se possível, desde que observadas algumas diretrizes:

[...] Em primeiro lugar, tal opção somente poderá ser válida se o ordenamento não veicular uma vedação (explícita ou implícita) que a afaste. Além disso, embora adotada a forma privada, não é o caso se posicionar-se favoravelmente à integral submissão das atividades desenvolvidas e das relações jurídicas daí originadas aos ditames do regime jurídico privado<sup>37</sup>.

Surge então um regime jurídico híbrido, no qual nem todos os ditames inerentes aos entes públicos são aplicáveis, nem, por outro lado, a liberdade das relações privadas.

---

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 284/285.

<sup>37</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino, op. cit., p. 184.

Desta feita, embora não se exija a realização de concurso público para contratação de seu pessoal, imprescindível se torna um procedimento seletivo que adote critério objetivos.

Na mesma senda, apesar de não ser requerido procedimento licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, imperioso que as compras e serviços sejam precedidos de seleção que garanta a participação de todos os interessados no fornecimento, com preços compatíveis com o de mercado.

O controle financeiro também é premente que seja realizado pelos órgãos competentes.

Dessa forma, restará conciliada a recepção e gestão de recursos públicos pela entidade privada e os interesses buscados em sua instituição.

#### **4.4. A conformidade da instituição com o ordenamento pátrio**

Pelo exposto até agora, portanto, não se vislumbra no ordenamento pátrio qualquer impedimento à constituição da segunda modalidade de Serviços Sociais Autônomos.

Como corolário de tal sentença, contudo, a organização de tais entidades não pode deixar de ter como parâmetro os preceitos aplicáveis aos entes públicos, vez que receptoras de recursos orçamentários.

A respeito, inclusive, cumpre atentar que até as entidades privadas receptoras de recursos por intermédio de convênios sujeitam-se a regras de cunho público, específicas para tais ajustes. Assim, São previstas as realizações de chamadas públicas para escolha das entidades interessadas, as compras são realizadas por meio de coleta de preços e as contas são analisadas pelo órgão repassador.

Justino de Oliveira bem expõe tais parâmetros:

As ações públicas atualmente devem estar voltadas a produzir maiores e melhores resultados; devem estar calcadas no critério da eficiência administrativa e, por isso, dependendo da área em que devam ser desenvolvidas e das necessidades que devam satisfazer, uma sinergia mais acentuada entre o público e o privado pode revelar-se a melhor opção a ser encabeçada pelo Poder Público. Nesse sentido, justificar-se-ia a aproximação mais intensa entre as esferas pública e privada, desde que ocorram a partir de bases jurídico-normativas transparentes, com o respeito e observância dos princípios e das regras de direito público, aplicáveis a tais hipóteses.<sup>38</sup>

Configurando entidade paraestatal, e situando-se, como consequência, em um limbo entre as normas de direito público e privado, cabe ao legislador que as institui estabelecer os lindes da atuação dessas entidade, sem que se desvirtue dos designios constitucionais.

Acrescente-se, ademais, que a instituição dos Serviços Sociais Autônomos objeto deste trabalho pelo legislador confere legitimidade à sua existência, não se cogitando, a exemplo das Organizações Sociais, de análise de critérios exclusivamente pelo Poder Executivo.

Outrossim, como toda reforma implica em modificações no ordenamento jurídico até então adotado, os novos institutos levam tempo para serem recepcionados pela sociedade; não significando, contudo, que sejam irregulares.

Comentando sobre os votos proferidos na Medida Cautelar da ADI nº 1.923-DF, na qual se discute a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, Justino de Oliveira reflete:

Não causa espanto que a divergência dos ministros em torno da matéria tenha sido tão marcante. Com efeito, como bem salientou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto, o modelo das Organizações Sociais é um daqueles temas que se encontra inserido em um contexto de transformação do direito administrativo brasileiro, não podendo ser adequadamente compreendido, nem a partir de uma perspectiva tradicional de organização da Administração Pública, nem a partir de uma ótica voltada para um modelo clássico de gestão pública ou de regime jurídico-administrativo, este fundado em uma repartição rígida entre o público e o privado.

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 202.

Talvez aqui resida a grande dificuldade do intérprete e do aplicador do Direito na assimilação do modelo das Organizações Sociais, em todos os seus aspectos e matizes, pois não é possível inseri-lo tranquilamente em uma das categorias clássicas do direito administrativo. Com esta afirmação não se pretende sustentar que princípios e preceitos constitucionais atinentes à Administração Pública não alcançariam a estruturação e as relações travadas pelas Organizações Sociais, mormente aquelas firmadas com o Poder Público.<sup>39</sup>

Certo é que, mostrando-se a participação de entidades privadas na consecução de serviços sociais como pilastra da sociedade moderna – como se verá no capítulo seguinte – os Serviços Sociais Autônomos ocupam importante papel na construção do novo modelo estatal ainda perseguido.

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 201/202.

## 5. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO

Passadas as crises evidenciadas no Século XX, várias de suas causas ainda permanecem no século atual, acrescidos de novos fatores.

Debruçam-se os especialistas naquilo que poderia vir a ser o melhor modo de atuação do Estado na vida social e econômica, de modo a satisfazer integralmente as necessidades coletivas.

Se incontestável que a compreensão desse novo Estado do século XXI ainda está sendo concebida, evidencia-se, desde logo, uma aproximação real com a sociedade, que deixa de ser mera expectadora (ou recebedora das 'benesses' estatais) para se tornar figura ativa na construção, desenvolvimento e controle de sua atuação.

Nesse sentido, os doutrinadores apontam características já verificadas no início desse novo modelo.

Dentre os aspectos corolários do Estado Pós-Moderno, Diogo de Figueiredo de Moreira Neto destaca que *“A sociedade amadurece: torna-se pluralista, não aceita mais o dirigismo, demanda participação e não se conforma apenas com os ritos da democracia formal como via de legitimação da ação pública”*<sup>40</sup>.

No que alguns chamam de Estado Subsidiário, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aventa que

Devem ficar a cargo do Estado as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia); e devem ser regidas pelo princípio da subsidiariedade as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado só deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ela for deficiente<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 10.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 20/21.

Lucas Rocha Furtado, por sua vez, esmiúça o papel cooperativo que o Estado deve exercer junto à sociedade civil, *in verbis*:

O *Estado cooperativo* deve dispor de instrumentos que o permitam agir de forma harmonizada e negocial com os particulares. Deve igualmente dispor de instrumentos que assegurem a sua posição de império, cabendo ao ordenamento jurídico indicar esses instrumentos e as diferentes situações em que cada um deles se mostre mais adequado à realização dos direitos fundamentais.<sup>42</sup>

Há que se acrescentar, ainda, o papel do Estado Regulador, como bem consigna Marçal Justen Filho:

Deve-se ter em vista que a legitimação jurídica da atuação dos particulares para o desempenho de atividades relevantes para a realização dos direitos fundamentais não equivale à ausência de limites normativos ou de controles estatais. A redução da intervenção direta do Estado é acompanhada da ampliação do controle normativo sobre os particulares – de modo a se impor ao particular a realização de valores e o atingimento dos fins buscados pela comunidade.<sup>43</sup>

Gaspar Ariño Ortiz, citado por Justino de Oliveira, assim considera o Estado Contratual:

Do ponto de vista organizativo e institucional isso significa a substituição do antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado e gestor direto, por um novo tipo de Administração em que uma multiplicidade de organizações, governamentais, privadas e o que vem sendo denominado “terceiro setor” (público-privado), assumiriam a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado. Isso não é uma invenção, é simplesmente a volta do antigo sistema da “concessão”, do “concerto” ou da “empresa mista” como forma de realizar a gestão privada das atividades públicas. É também a volta do princípio da subsidiariedade, o qual recebe atualmente novas formulações. Assim, fala-se de uma das características mais importantes do Estado atual: sua condição de “Estado contratual”, apontando a utilização pelo Estado de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> FURTADO, Lucas Rocha, op. cit., p. 32.

<sup>43</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 102.

<sup>44</sup> ORTIZ apud OLIVEIRA, Gustavo Justino de, op. cit., p. 205/206.

Da leitura de todos esses excertos, uma característica prepondera: a participação que a sociedade civil no desenvolvimento das atividades sociais deve exercer em colaboração com o Estado.

A transferência de certos papéis estatais à sociedade privada, contudo, não deve representar uma volta ao modelo liberal do Estado do *Laissez-Faire*, caracterizado pela não interferência estatal na economia, sob o modelo do neoliberalismo, como pensa Vera Maria Vidal Peroni:

Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consistiu e continua consistindo, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital.<sup>45</sup>

Tal retrocesso mostrar-se-ia insatisfatório, em primeiro, face à consolidação da noção dos direitos fundamentais, construída no Estado Democrático de Direito e consolidada na Constituição Federal de 1988. Atuando ainda mais fortes as causas geradoras da superação dos modelos estatais anteriores (globalização, comunicação em massa, dentre outras), não se permite, assim, o retorno a um Estado no qual tais direitos não sejam perseguidos.

Na realidade, na esteira do exposto por Boaventura Santos, a participação da sociedade civil na consecução de papéis de cunho público não significa diminuição do Estado, mas, ao revés, importa em sua expansão:

As transformações por que passaram recentemente as sociedades capitalistas aproximaram e interpenetraram de tal maneira o Estado e a sociedade civil que cada um deles está progressivamente a transformar no duplo do outro. O período que terminou em finais da década de sessenta foi inequivocamente um período de expansão do Estado ao longo do qual foi adquirindo uma centralidade na regulação social sem precedentes na época moderna.

[...]

As novas funções atribuídas a entidade privadas, sejam elas companhias de seguro, empresas de segurança, escolas, hospitais e prisões privadas, associações de agricultores ou quaisquer outras

---

<sup>45</sup> PERONI, Vera Maria Vidal. **Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado**. Disponível em [http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Ministerio\\_Publico\\_1.pdf](http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Ministerio_Publico_1.pdf). Acesso em: 16 fev. 2015.

organizações corporativas,, fazem com que estas exerçam, por delegação, autênticos poderes de Estado, transformando-as em entidades para-estatais, ou micro-Estados.

Nestas condições a distinção entre Estado e não-Estado torna-se cada vez mais problemática, tal como se torna cada vez mais difícil determinar onde acaba o Estado e a sociedade civil começa. O que na aparência é um processo de retracção do Estado pode ser, em realidade, um processo de expansão do Estado. Só que, em vez de se expandir através dos seus aparelhos burocráticos formais, o Estado expande-se sob a forma de sociedade civil.<sup>46</sup>

O Estado, assim, não perde sua função de agente primordial no implemento do bem-estar de seus cidadãos, mas, com a ajuda da sociedade, passa a exercê-lo de forma mais ampla.

---

<sup>46</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 30, s.L, junho 1990. p. 23/24

## CONCLUSÃO

Como visto ao logo deste trabalho, o cenário político mundial constantemente enfrenta por constantes transformações.

Face às crises intensificadas nas décadas 70 e 80 do século passado, os estudiosos tem por desafio marcar os contornos de um novo modelo estatal que se adequa aos anseios da sociedade civil.

Buscando um equilíbrio entre os modelos interventivos e os liberais, alguns doutrinadores já assentam a concepção de um novo Estado contemporâneo, no qual a participação da sociedade encontra um papel singular.

Nesse modelo estatal idealizado, cabe ao Estado atuar conjuntamente com a sociedade civil organizada, fomentando-a a realizar as atividades melhor por ela executadas.

Nesse contexto, novos modelos organizacionais surgem com o fim de cumprir esse novo papel, nos quais os interessados com as prestações sociais possam gerir seus desenhos.

No Brasil, a Reforma ocorrida nos anos de 1995 em diante albergou, nesse quesito, a qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como 'organizações sociais', bem como reativou a criação de uma outras modalidade de Serviços Sociais Autônomos, na qual suas atividades destinam-se à coletividade em geral.

Não vedando a Constituição pátria a adoção desse modelo, pode-se concluir pela regularidade de suas instituições, desde que observados certos parâmetros, sendo corolário a gestão de suas ações pela própria entidade. Caso contrário – atuando o Serviço Social Autônomo como longa mão do ente estatal – restaria configurada a fuga do regime aplicável aos entes públicos.

Assim, apesar de constituírem pessoas jurídicas de direito privado, certos princípios conferidos à Administração devem nortear a atuação, em especial a legalidade, a moralidade e a imparcialidade.

Mesmo que ainda criticada por alguns doutrinadores, na esteira de Justino de Oliveira,

A nosso ver, as dificuldades dogmáticas voltadas à aceitação desses novos modelos, ao seu devido tempo, certamente restarão superadas e não constituem um entrave suficientemente forte para que estes novos tipos público-privados deixem de se sustentar por si só, ao menos, como uma de tantas possibilidades à disposição do Poder Público para a consecução de seus objetivos superiores<sup>47</sup>.

Dessa forma, atuando o Estado em conjunto com a sociedade civil na implementação das prestações de cunho social, os Serviços Sociais Autônomos – ainda que não signifiquem a solução para as dificuldades enfrentadas no país – tem o condão de representar importante papel no implemento dos desafios atuais e na construção de um novo modelo estatal harmonizado com o fim público.

---

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de, op. cit., p. 203.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. *Educação & Sociedade*, Ano XXII, n. 75, agosto/2001. 15-32.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO; Floriano de Azevedo (Coord). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE/Secretaria da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 24 -Plenário. Processo nº 010.982/1992-2. Relator: LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA. Data da sessão: 17/02/1993. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em: 26 jan 2015.

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-26-ABRIL-2011-ALICE-GONZALEZ-BORGES.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Mária Walquíria Batista (organizadores). *Curso de Direito Administrativo*, v.1. São Paulo: Malheiros, 2006.

CUÉLLAR, Leila. OS NOVOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: EXAME DE UM CASO. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 15 dez 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, Heraldo Felipe de. *A Intervenção do Estado na Economia*, [http://facnopar.com.br/revista/arquivos/2/A\\_INTERVENCAODOESTADONAECONOMIA.pdf](http://facnopar.com.br/revista/arquivos/2/A_INTERVENCAODOESTADONAECONOMIA.pdf)

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*, 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. & JORDÃO, Eduardo Ferreira. *A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo*. Disponível em: [http://www.direitodoestado.com/revista/06\\_RICP-01-MARCAL-JUSTEN-EDUARDO-JORDAO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/06_RICP-01-MARCAL-JUSTEN-EDUARDO-JORDAO.pdf).

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MASSAU, Guilherme Camargo. *A Crise do Ente Estatal*. Disponível em: <http://www.sociologiajuridica.net.br/numero-7/219-a-crise-do-ente-estatal>. Acesso em: 15 fev 2015.

MATTEI, Rejane Esther Vieira. O Estado e a modernidade no século XXI: uma análise do modelo de Estado e das políticas públicas no Brasil. *Cadernos de Direito*. Piracicaba: s.n., v. 12(22), jan-jun 2012. p. 11-126.

MENDENÇA, José Vicente Santos de. *Uma Teoria do Fomento Público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista*. Disponível em: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/995656/DLFE50823.pdf/Revista65Doutrina\\_pg\\_115\\_a\\_176.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/995656/DLFE50823.pdf/Revista65Doutrina_pg_115_a_176.pdf). Acesso em: 20 jun. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O Novo Papel do Estado na Economia. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho /

Setembro 2005 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31154>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais (comentários à Medida Cautelar da ADIn n. 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal). *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*. Belo Horizonte, n. 2, p. 177-210, jul./dez 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 8. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 10 jan 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado*. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Ministerio\\_Publico\\_1.pdf](http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Ministerio_Publico_1.pdf). Acesso em: 16 fev. 2015

PIRES, Maria Coeli Simões. *Reforma do Estado e Organizações Sociais*. Disponível em: [http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1998/04/-sumario?next=3](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/04/-sumario?next=3). Acesso em: 18 jan 2015.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *A Reforma Administrativa e a Emenda n 19/98: Uma análise Panorâmica. Brasília*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/Reforma%20Administrativa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm). Acesso em: 4 fev 2015.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no Ordenamento Jurídico Brasileiro: constatações e Expectativas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-RITA-TOURINHO.pdf>>. Acesso em: 09 de junho de 2014