



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Fiscalização de controle de recursos dos serviços sociais autônomos

Resource control inspection of autonomous social services

Edvaldo Nilo de Almeida

Resumo: O texto tem como objetivo investigar os serviços sociais autônomos e o controle dos seus recursos pelo Tribunal de Contas da União, pelos Ministérios e pela Controladoria-Geral da União. A metodologia consiste na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União relacionadas ao tema, utilizando-se os métodos bibliográfico e documental, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito. Nessa senda, o problema a ser respondido é o da questão da fiscalização dos recursos dos serviços sociais autônomos por órgãos externos, que ainda não é unânime na doutrina e na jurisprudência. Conclui-se que os serviços sociais autônomos se submetem às regras orçamentárias públicas, porquanto se sustentam, majoritariamente, por meio de repasse de tributos e devem se submeter a controle regido pelos princípios constitucionais da Administração Pública.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo; Controle de recursos; Tribunal de Contas da União; Ministérios; Controladoria-Geral da União.

Abstract: The text aims to investigate the autonomous social services and control their resources by the Federal Court of Accounts, by the Ministries and by the Federal Comptroller General. A methodology consists of the analysis of the legal and jurisprudential doctrine of the Supreme Federal Court and the Federal Court of Federal Accounts related to the theme, using bibliographic and documentary methods, with emphasis on the sources of study of Constitutional Law and the General Theory of Law. In this edition, the problem is answered or the question of the inspection of the resources of autonomous social services by external bodies, which is not yet a unique case in doctrine and jurisprudence. It is concluded that autonomous social services are subject to public budget rules, as they are mostly supported by the transfer of taxes and must be subject to control governed by the constitutional principles of Public Administration.

Keywords: Autonomous Social Service; Resource control; Federal Court of Accounts; Ministries; Federal Comptroller General.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9n1p44-65>

FISCALIZAÇÃO DE CONTROLE DE RECURSOS DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Edvaldo Nilo de ALMEIDA*

Sumário: 1 Introdução; 2 Tribunais de Contas da União; 3 Dos órgãos ministeriais; 4 Controladoria-Geral da União; 5 Organização e direção superior a cargo da sociedade civil, do Poder Executivo e do sistema sindical; 5.1 Inconstitucionalidades na Adaps e na Embratur; 6 Considerações Finais; 7 Referências.

1. Introdução

O tema objeto deste artigo são os serviços sociais autônomos e os órgãos de controle de recursos: Tribunal de Contas da União (TCU), Ministérios e Controladoria-Geral da União (CGU). Assim sendo, a delimitação do estudo são os serviços sociais autônomos (SSA), mais especificadamente, o controle de recursos pelo TCU, Ministérios e a CGU.

Sabe-se que os SSA, a partir do que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como direitos sociais, conforme o art. 6.º, podem prestar serviços apenas nas áreas da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados.

Nessa senda, os SSA a cada dia ganham em relevância para a sociedade brasileira e, hoje, no âmbito federal, compõem essa forma de organização o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional de Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas (Sescoop), a Associação das Pioneiras Sociais (APS) – Rede Sarahou Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), a Agência Brasileira de Desenvolvimento (Abdi), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

*Pós-Doutorando no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Planejamento Tributário (FTE). Procurador da Fazenda do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal - TARF/DF.

(Anater), a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

Nesse sentido, dados oficiais da Receita Federal do Brasil demonstram a arrecadação nos anos de 2015 a 2021 de contribuições sociais tributárias do Sesi, do Sesc, do Senai, do Senac, do Sebrae, do Senar, do Sest, do Senat, do Sescoop, da Apex-Brasil e da ABDI, somaram o valor de aproximadamente de 168 bilhões de reais, e são, por conseguinte, recursos públicos e devem ser fiscalizados (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021).

Dessarte, independentemente do número de trabalhos desenvolvidos sobre o tema dos serviços sociais autônomos, que, registra-se, são pouquíssimos, certo é que a matéria causa inquietações aos espíritos mais críticos. Por certo, inúmeras questões controvertidas, que envolvem o assunto ora estudado, até agora não foram solucionadas e ainda fazem jus à atenção dos estudiosos da Justiça do Direito.

E não se está mencionado somente os problemas de cunho estritamente político, social e econômico, que despertam infindáveis discussões, pois nesse ponto a carga subjetiva de conveniência que guiará cada um é sempre determinante para sustentar a posição tomada. De fato, grande parte das incertezas dos SSA estimulam o operador do Direito e estão também no plano dos elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada do ponto de vista da sua compreensão e operacionalização da sua fiscalização, conforme o ordenamento jurídico-constitucional que vigora no País.

Portanto, não se ambiciona sanar todas as dúvidas e discussões que se relacionam com os serviços sociais autônomos, pois o seu estudo é bastante vasto e complexo. Assim, com o intuito de obter respostas mais sólidas sobre a questão da sua fiscalização por órgãos externos, que ainda não é unânime na doutrina e na jurisprudência, resolve-se circunscrever o objeto deste estudo ao controle dos recursos pelos órgão externos, o qual será igualmente testado e confrontado com os critérios já estabelecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

A respeito da metodologia para pesquisa e escrita do artigo científico, utilizam-se os métodos bibliográfico, documental e jurisprudencial, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Teoria Geral do Estado e do Direito. Faz-se a leitura e a análise atenta de inúmeros textos legais, projetos de lei, registros públicos, livros, arquivos, sistemas eletrônicos via internet, jurisprudência, assim como pareceres, dissertações, monografias e artigos da doutrina mais autorizada que criticam, elogiam, regulamentam e certificam a construção e o andamento do serviço autônomo social no plano jurídico, econômico e social.

Outrossim, tendo em vista o sumário do trabalho, esta pesquisa divide-se em introdução, três itens e as conclusões. Em fase inicial, faz-se a análise do fim social

dos serviços sociais autônomos federal, da natureza dos seus recursos e da fiscalização pelo TCU. No segundo item, buscar-se-á analisar, especificamente, os regramentos dos órgãos ministeriais na fiscalização da atuação conforme os interesses finalísticos sociais de cada serviço social autônomo, notadamente a questão orçamentária, a expedição de recomendações que devem ser seguidas e a espécie de tutela administrativa efetivada por parte do Poder Executivo. Já o terceiro será dedicado a explorar a legitimidade do controle da CGU em relação às entidades do serviço social autônomo e a consequente atribuição de contribuir na avaliação finalística do cumprimento de importantes princípios constitucionais administrativos.

Conclui-se que, apesar de serem criadas pelo Estado, os SSA têm natureza de direito privado e são subordinados às regras orçamentárias públicas, porquanto se sustentam, majoritariamente, por meio de repasse de tributos. Em decorrência desse repasse, as entidades devem se submeter ao controle do Executivo e do TCU.

2. Tribunais de Contas da União

Como requisito para a concretização do fim social pelo qual almejam, as entidades do serviço social autônomo demandam recursos destinados à concretização de seu fim social, além das demais despesas necessárias à manutenção da estrutura física, administrativa e tecnológica obrigatória à prestação adequada de seus serviços. As fontes de custeio disponíveis às entidades para atingir seus objetivos sociais se encontram previstas na própria norma de criação, bem como a destinação obrigatória de seus recursos. Importa verificar, portanto, a natureza desses repasses, além da normativa jurídica fiscalizatória que lhes é aplicável.

Inicialmente, frisa-se que a Lei nº 11.457/2007, que criou a nova Receita Federal com competência, igualmente, para administração fiscal das contribuições sociais do Sistema S, bem como daquelas contribuições que viessem a ser criadas em substituição a estas. Entretanto, essa competência não restou restrita às contribuições sociais oficiais, tendo o art. 3º do mesmo diploma normativo estendido a competência da Receita Federal do Brasil para abarcar também as contribuições de terceiros.

Como corolário da supratranscrita norma, as contribuições sociais devidas às entidades do Sistema S sujeitam-se aos mesmos prazos, condições, sanções e privilégios estipulados em favor das demais contribuições sociais. Em contrapartida, a Receita Federal tem prerrogativa legal de cobrar 3,5% da arrecadação em favor dessas entidades como forma de remuneração pelo serviço prestado. A referida modalidade de arrecadação encontra igual respaldo em normativos internos das próprias entidades do serviço social autônomo a exemplo do Sesi, do Senai, do Sesc, do Senac, do Senar, do SESCOOP e do SEBRAE.

Na esfera constitucional, tem-se que as obrigações que originam as receitas dessas entidades estão previstas no art. 149 da Constituição Federal, cuja leitura conjugada, com o disposto no art. 3º do CTN, faz exsurgir a natureza tributária dessa cobrança.

Dessarte, as contribuições destinadas ao serviço social autônomo são obrigatórias para os contribuintes e responsáveis tributários que se situam dentro das esferas de sua atuação, foram instituídas por lei e são cobradas mediante atividade administrativa plenamente vinculada e não constituem sanção de ato ilícito, satisfazendo, portanto, o conceito legal de tributo. Uma vez comprovada a natureza tributária dos recursos recebidos pelas entidades do serviço social autônomo, importa ponderar a possibilidade de fiscalização de sua utilização pelo Tribunal de Contas da União.

Em razão da sistemática normativa fiscalizatória adotada pela Constituição Federal de 1988, em especial a disciplina prevista no *caput* do art. 70 e seu parágrafo único, os quais sujeitam todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que se utilizem de verbas ou bens públicos, ainda que ausente a condição de destinatário final desses recursos, à obrigatoriedade de prestarem contas ao Congresso Nacional da forma de sua utilização. Por conseguinte, o dever de prestar contas é exigível de todo aquele que possua envolvimento com bens ou recursos públicos.

Assim, recebidos os recursos públicos, tem-se o surgimento da obrigação de prestar contas, mediante controle externo exercido pelo TCU no âmbito federal e pelos demais tribunais de contas no âmbito de suas competências. Nesse sentido, a autonomia administrativa que é assegurada pela legislação às entidades integrantes do serviço social autônomo não cria imunidade ao controle finalístico exercido pelo TCU quanto à aplicação dos recursos recebidos da União. Nesse sentido, o STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 789.874/DF, da relatoria do Ministro Teori Zavascki (Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, Ata nº 174/2014, DJE nº 227, divulgado em 18/11/2014).

Esse acompanhamento das despesas realizadas pelas entidades do serviço autônomo é tido por Hely Lopes Meirelles (2009, p. 712) como decorrência natural da administração de interesses alheios. Nesse sentido, a necessidade de fiscalização da prestação da destinação dos recursos recebidos por estas entidades provém não das entidades que recebem os recursos, mas também da origem pública do bem ou do recurso que lhes é confiado.

Ademais, impende observar que o artigo 71 da Constituição Federal elencou as principais competências do TCU. Saliente-se que a redação da norma constitucional estabelece como objeto de exame as contas, não as pessoas responsáveis pela gestão do patrimônio, fato este que não impede a fixação de sanção contra pessoas físicas. Destaca-se que a norma constitucional não restringe a responsabilização às pessoas dos dirigentes ou diretores das pessoas jurídicas que recebem os recursos ou bens públicos, devendo recair sobre os responsáveis por sua gestão. Por certo, a competência abrange a tomada de contas especial tanto contra agentes públicos que não sejam administradores como pessoas físicas e jurídicas com personalidade jurídica de direito privado que possam ter contribuído de forma ativa ou passiva para um evento danoso ao erário.

Acrescenta-se que a Lei nº 8.443/1992, comumente denominada de Lei Orgânica do TCU, inseriu dentro do escopo jurisdicional do Tribunal os responsáveis pelo recebimento de contribuições para-fiscais ou de intervenção no domínio econômico e as pessoas jurídicas que prestem serviços de interesse público ou social. Conclui-se, pois, pela competência do TCU de analisar os relatórios de gestão e instaurar processo de tomada de contas em face de irregularidades apuradas no âmbito das entidades do serviço social autônomo. Acerca da circunscrição do controle externo da Cortes de Contas ao elemento finalístico, a jurisprudência do STF é pacífica (Mandado de Segurança nº 34.296 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, Public. 28-05-2018).

No mesmo sentido é a jurisprudência do próprio TCU (Acórdão 1584/2016. Relator Walton Alencar Rodrigues. Pleno, julgado em 22/06/2016, Ata 24/2016), *in verbis*:

Embora as entidades integrantes do Sistema S tenham natureza jurídica de direito privado, estão sujeitas à observância de princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, por gerirem recursos de natureza pública, podendo editar regulamentos próprios de licitações que guardem coerência com tais princípios.

Quando do julgamento das contas, a Lei nº 8.443/1992 estabelece em seu art. 10º que o TCU pode proferir as seguintes decisões: (i) preliminar; (ii) definitiva; e, (iii) terminativa. A decisão preliminar é aquela por meio da qual, sem adentrar a questão de fundo, decide-se postergar seu exame, determinando a realização de diligências para sanear o processo. Por sua vez, a decisão de caráter definitivo decide o mérito da tomada de contas. Por fim, a terminativa implica trancar as contas, seja por ausência de fundamentos que permitam sua liquidação (contas ilíquidáveis), seja pela ausência de alguns dos pressupostos do desenvolvimento válido e regular do processo ou, ainda, seja por racionalização administrativa e economia processual. Em qualquer caso, na decisão terminativa não há decisão de mérito.

Consoante a disposição do art. 16, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a decisão definitiva julgará as contas regulares quando revelarem, de maneira clara e objetiva, a exatidão dos registros contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão praticados pelo responsável e implica quitação plena para o gestor responsável.

Noutro ponto, as contas serão aprovadas com ressalvas quando nelas existirem impropriedades ou erros formais que não causem danos ao erário e permitam concluir pela boa-fé do gestor. Verificada a presença desses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal intimará o gestor para que recolha a importância devida, fixando prazo improrrogável para seu pagamento.

Em caso de prejuízo ao erário, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e de terceiro

que tenha concorrido para sua ocorrência. Ademais, podem as contas serem julgadas irregulares em razão da reiteração de falhas cuja ocorrência o responsável tenha tido ciência em processo de tomada ou prestação de contas. Veja-se a decisão do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 3137/2006, Relator Ubiratan Aguiar, 2ª Câmara, julgado em 31/10/2006, *in verbis*:

TOMADA DE CONTAS. MULTIPLICIDADE DE FALHAS E IRREGULARIDADES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÕES. A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável.

Para finalizar esse tópico, registra-se que os serviços sociais autônomos federais hoje são as entidades mais fiscalizadas pelo TCU em relação a qualquer outra pessoa jurídica no ordenamento jurídico nacional ou, ao menos, umas das mais fiscalizadas. Basta, no plano federal, por exemplo, uma simples pesquisa no sítio do TCU com a expressão “Sistema S” e se constatará, de fato, o tipo de pessoa jurídica mais fiscalizado no Brasil ou um dos mais (Tribunal de Contas da União, 2022). Nesse prumo, as fiscalizações são constantes e periódicas.

Há um setor de fiscalização no TCU especializado em serviço social autônomo, o que é uma peculiaridade bastante importante e desmitificadora da falta de fiscalização pelo Estado. Por exemplo, no dia 26 de julho de 2019, em um único dia, foram publicadas no Diário Oficial da União, dois *leading cases* do Plenário do TCU sobre fiscalizações exercidas sobre todos os serviços sociais autônomos.

No primeiro, exclusivamente sobre educação e com o espectro bastante detalhado da educação brasileira, registrou-se uma visão das fontes de receitas destinadas ao financiamento da educação em todo o Brasil e relatório de levantamento bastante completo com o objetivo de conhecer a estrutura de Financiamento da Educação no Brasil e direcionar a atuação da *SecexEducação*. Nesse relatório, verificou-se a obediência pelos SSA de toda a legislação sobre a prestação de serviço educacional gratuito e não houve nenhuma recomendação para os serviços sociais autônomos, ao contrário do que aconteceu com o Ministério da Educação e de todas as pessoas jurídicas de direito público vinculadas ao órgão que, já *a priori*, o Plenário do TCU notou de pronto o descumprimento de diversas normas constitucionais e legais e fez diversas recomendações (TC 027.502/2018-0).

O segundo, certamente uma das mais profundas auditorias feitas em toda a história do TCU, conforme destacado pelo Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti,

com acórdão publicado de 244 páginas¹, tratou-se de levantamento realizado no contexto da solicitação do Congresso Nacional, abrangendo as entidades do Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, SESCOOP, Sest, Senat, Sebrae, ABDI e Apex-Brasil, com o objetivo de obter dados sobre despesas, transparência, cumprimento de acordo de gratuidade, recursos humanos, disponibilidades financeiras, investimentos decorrentes das atribuições, e outros, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Sem sombra de dúvidas, o desempenho dos SSA no contexto de uma investigação desse porte foi bem-sucedido, com recomendações por parte do TCU de melhorias e aperfeiçoamentos tanto para o sistema “S” como para a CGU e 2ª Diretoria Técnica da *SecexTrabalho*, unidade responsável pela fiscalização das entidades do sistema “S” (Acórdão 1669/2019 – TCU – Plenário).

Ademais, ressalte-se que o controle finalístico exercido pelo Tribunal de Contas não é o único instrumento de controle a que se submetem as entidades integrantes do serviço social autônomo, conforme pretende-se analisar nos tópicos seguintes.

3. Dos Órgãos Ministeriais

Com efeito, o art. 74 da Constituição Federal traz regramento que prevê a participação colaborativa entre as esferas de poder, atuando de forma sistêmica, com intuito de fiscalizar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e apoiar o exercício do controle externo.

No âmbito do Poder Executivo, a Lei nº 13.844/2019 inseriu, dentro das atribuições do Ministério da Cidadania, a competência para aprovar o orçamento do Sesi, Sesc e do Sest, além de inserir a Apex no controle do Ministério das Relações Exteriores. Vislumbra-se, ante tais características, que embora haja independência das entidades do serviço social autônomo para a concretização de seus fins, essa liberdade não é concedida de forma ilimitada e sem qualquer fiscalização pelo Poder Executivo, o

¹ Foram objetos dessa auditoria as 487 unidades nacionais e regionais do Sistema S e, considerando o planejamento e objetivo da auditoria, formulou-se as seguintes questões, a saber: “Bloco 1 - Despesas contratuais: Questão 1 - Como são os processos licitatórios realizados pelas entidades do Sistema S? Questão 2 - Os dados referentes às despesas contratuais das entidades do Sistema S são completos e fidedignos? Bloco 2 - Transparência das informações, gratuidade e investimentos em áreas não conexas com suas atribuições: Questão 3 - As entidades do Sistema S estão cumprindo as determinações e recomendações do TCU em relação à divulgação e publicação das informações (transparência)? Questão 4 - As entidades do Sesc, Senac, Senai e Sesi estão cumprindo os acordos de gratuidade estabelecidos nos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6637/2008? Questão 5 - Quanto é o investimento das entidades no mercado financeiro e em imóveis? Bloco 3 - Despesas com recursos humanos; Questão 6 - A remuneração dos empregados e dirigentes do Sistema S é condizente com a praticada pelo mercado? Bloco 4 - Balanços patrimoniais, receitas, transferências e disponibilidades financeiras: Questão 7 - Qual é o perfil do total de ativos e resultados das entidades do Sistema S? Questão 8 - Qual o volume de recursos das entidades do Sistema S aplicados em disponibilidades financeiras? Questão 9 - Qual é a situação do volume de receitas das entidades do Sistema S? Questão 10 - Quais os montantes de recursos de transferências das entidades do Sistema S?”. Ibidem.

qual aprova o orçamento das entidades anualmente e supervisiona a atuação conforme os interesses finalísticos sociais de cada instituição.

Ademais, verifica-se a existência de atuação concorrente do TCU também na questão orçamentária dos SSA, mediante expedição de recomendações que devem ser seguidas pelas entidades. Desse modo, é obrigação das entidades estabelecerem adequado planejamento orçamentário balanceado, evitando-se a obtenção de superávits expressivos em detrimento da concretização de sua finalidade social, conforme decisão proferida no Acórdão 3594/2007, Rel. Marcos Bemquerer, 1ª Câmara, julgado em 20/11/2007.

A proposta orçamentária deve, ainda, ser elaborada da forma mais próxima possível da realidade da entidade, evitando a existência de despesas para as quais não haja previsão de receitas, além de estarem obrigadas a seguir as orientações da Lei nº 4.320/1962 e as normas gerais de contabilidade que lhes sejam aplicáveis, inclusive aquelas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade. Sobre estas obrigações, confira-se os seguintes julgados do TCU: Acórdão 2386/2006. 1ª Câmara; Acórdão 2486/2006. Segunda Câmara; Acórdão 1537/2006. Segunda Câmara; Acórdão 3001/2007. Primeira Câmara.

Além disso, as entidades se encontram vinculadas à necessidade de execução orçamentária de acordo com os regramentos da Lei nº 4.320/1962, devendo-se implementar instrumentos informatizados para que a execução financeira ocorra apenas após a execução orçamentária e a entidade deve se abster de efetuar despesas que comprometam orçamentos futuros, de acordo com o que já decidiu o TCU no Acórdão 2819/2007, Acórdão 2815/2007 e Acórdão 3813/2008.

Nada obstante, a fiscalização orçamentária não afasta a obrigatoriedade de prestação anual de contas pelos dirigentes das entidades do serviço social autônomo, as quais devem ser apresentadas até o dia 31 de maio de cada ano. Dessarte, as regras a serem observadas para prestação das contas das entidades são estabelecidas por meio de decisões normativas e instruções publicadas anualmente pelo próprio TCU.

Saliente-se, dessa maneira, que o controle externo é exercido pelo Poder Executivo, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967. Nesse sentido, conforme a criação legal de cada SSA, o controle externo é exercido por variados órgãos da estrutura do Poder Executivo, os quais submetem às entidades diferentes níveis de supervisão, razão pela qual o detalhamento dessa atividade é medida que se impõe.

Sendo assim, no regulamento do Senai, enquanto instituição de ensino, restou expressamente consignada a supervisão pelo Ministério da Educação. Desse modo, antes de disponibilizar os cursos profissionalizantes ligados ao seu fim social, deve o Senai verificar as diretrizes do Ministério da Educação para as modalidades de cursos ofertados pela entidade, realizando o controle de sua qualidade e o cumprimento

dos requisitos objetivos de sua oferta, como instituição de ensino. Além desse controle de cunho pedagógico, o Senai é objeto de controle externo exercido pelo Ministério da Economia.

É da competência deste órgão, como sucessor do Ministério do Trabalho e da Previdência, realizar a verificação e a aprovação do orçamento do Senai. Essa atribuição do órgão é, sem dúvida, uma forma de controle externo da atividade do Senai, assegurando que os princípios orçamentários e de execução serão cumpridos pela entidade, sob pena de não ter seu orçamento aprovado.

O mesmo acontece com o Sesi, o Sesc e o Sest, os quais, por força do disposto no art. 23, inciso XIII, da Lei nº 13.844/2019, necessitam ter seus orçamentos aprovados pelo Ministério da Cidadania.

Seguindo o exemplo das demais entidades, o Senac também se encontra obrigado a apresentar à Presidência da República, por intermédio do Ministério do Trabalho e da Previdência, sua proposta orçamentária para aprovação, condicionando sua aprovação ao cumprimento, pela entidade, das diretrizes orçamentárias que lhes são aplicáveis.

O controle externo do Poder Executivo sobre o Sebrae é, igualmente, incisivo, porquanto a legislação determina expressos e detalhados limites de destinação dos recursos que lhe são devidos, além da sujeição de seu orçamento à aprovação do Ministério da Economia, sucessor do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e onde se situava a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, extinta pela Lei nº 13.844/2019.

O Senar, por sua vez, também se encontra vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência, na condição de sucessor do Ministério do Trabalho e Emprego, o qual possui a competência para aprovar seu orçamento anual. Como característica das competências estabelecidas ao Ministério do Trabalho e da Previdência, existe ainda a responsabilidade pela aprovação do orçamento do Senat e do SESCOOP.

Do mesmo modo, a Associação das Pioneiras Sociais (APS) é alvo de controle externo na prestação de seus serviços, pois incumbe ao Ministério da Saúde não apenas a aprovação de seu orçamento, mas também a definição dos termos do contrato de gestão que vincula as partes. Além do controle objetivo sobre o cumprimento das normas orçamentárias, o Ministério da Saúde tem poderes para verificar o adequado cumprimento do fim social da entidade e os critérios que serão utilizados na mensuração de resultados.

Da mesma forma, a Apex é fiscalizada pelo Ministério das Relações Exteriores em razão do contrato de gestão que possui com este, validando-se, ainda, pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil, para que possa ser formalmente assinado. À semelhança do que ocorre no caso da APS, o contrato da Apex prevê a estipulação de

metas, de objetivos, de prazos e de responsabilidades que devem ser cumpridas e supervisionadas pelo Ministério das Relações Exteriores.

De igual modo, a celebração de contrato de gestão é o meio pelo qual se vincula a atuação da ABDI ao Ministério da Economia, que é responsável por estabelecer objetivos, programa de trabalho, planos de ação anuais, metas a serem atingidas e critérios objetivos de avaliação de desempenho. O controle externo exercido sobre a ABDI atinge, portanto, não apenas a questão da elaboração de seu orçamento, como também a definição de meios pelos quais se poderá verificar o cumprimento do objetivo social da entidade.

O Ministério da Agricultura, por sua vez, possui a obrigação de elaborar o contrato de gestão entre a Anater e o Poder Executivo, vinculando a atuação da Anater e a forma de persecução de seu objetivo social. Ademais, o Ministério da Agricultura também realiza o controle externo no tocante à elaboração do orçamento pela Anater, fiscalizando o cumprimento das normas orçamentárias e a sua adequação ao contrato.

Por outro lado, a Adaps também se encontra vinculada ao Ministério da Saúde, a quem incumbe definir os parâmetros do contrato de gestão que deve conter especificação do programa de trabalho, das metas, dos prazos, das diretrizes para os programas de integridade (*compliance*), da auditoria, do incentivo às denúncias de irregularidades, do código de ética e de conduta para seus empregados e dirigentes e da gestão da política de pessoal. Além dos termos do contrato, há existência de competência do Ministério para aprovar o orçamento da Adaps, necessário ao cumprimento do contrato de gestão.

De mais a mais, a Embratur, que foi transformada em serviço social por meio da Lei 14.002/2020, está vinculada ao Ministério do Turismo, a quem incumbe o contrato de gestão, observando-se os princípios da Administração Pública. Também devem ser criados mecanismos de integridade, auditoria e incentivo a denúncias e o estabelecimento do código de ética e de conduta para os dirigentes e empregados. Derreadamente incumbe ao Ministério do Turismo a aprovação do orçamento da Embratur o qual deverá corresponder às atividades previstas nos contratos de gestão.

Constata-se, portanto, a tutela administrativa por parte do Poder Executivo em todas as entidades dos serviços sociais autônomos. Porém, a tutela deve ser feita nos termos expressamente estabelecidos em lei, isto é, tão-somente os atos, a forma, os órgãos e os efeitos estabelecidos legalmente.

Dessa maneira, a tutela administrativa é o poder conferido ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estados de interferir na gestão dos serviços sociais autônomos, apenas autorizando ou aprovando os seus orçamentos e fiscalizando os seus serviços no intuito de examinar se os interesses das entidades estão de acordo com os interesses sociais definidos em lei e cumprindo as respectivas metas finalísticas.

Por certo, a tutela administrativa conferida legalmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estados não institui hierarquia ou se destina a garantir o exercício dos direitos por parte dos serviços sociais autônomos, mas sim de assegurar a sua própria autonomia e, no caso dos orçamentos, um simples *exequatur* ou aprovação que não se pode alterar o conteúdo e, na hipótese de fiscalização da gestão, incide sobre a execução dos recursos disponibilizados para os serviços no que tange a sua adequada aplicação nos fins sociais da entidade.

Adotando-se a acertada classificação de espécies de tutelas administrativas de Marcelo Caetano (1970, p. 222-225), que podem se revestir de tutelas corretivas, tutelas inspetivas e tutelas substitutivas ou supletivas, nos SSA apenas há a tutela inspetiva referente à má gestão e a tutela corretiva *a posteriori* concernente aos orçamentos, registrando-se, uma vez mais, que esta última espécie de tutela não tem o poder de alterar ou transformar o conteúdo do orçamento, mas sim de tornar a executoriedade da norma orçamentária efetiva.

Não existe, na hipótese, evidentemente, tutela administrativa substitutiva ou supletiva, pois, em razão da autonomia dos serviços sociais autônomos, que estaria quebrada ou altamente enfraquecida, é inconstitucional existir previsão na lei infraconstitucional de o Chefe do Poder Executivo ou os respectivos Ministros de Estado suprirem diretamente as omissões do tutelado, exercitando os atos que deveriam ter sido produzidos pelos órgãos dos serviços sociais autônomos.

Por fim, como forma de facilitar a compreensão do tema, elaborou-se o quadro abaixo, a qual traz as entidades do serviço social autônomo objeto do presente estudo, bem como os órgãos do Poder Executivo encarregados de seu controle externo e os dispositivos que justificam esse acompanhamento. Destaca-se, em derradeiro, que o controle exercido pelo Poder Executivo não interfere no exercido pelo Tribunal de Contas da União, com a independência e complementariedade de suas atuações. Dessa forma, segue a espécie de serviço social autônomo e o Ministério ao qual existe a sua vinculação legal, a saber:

Senai	Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Previdência
Sesi	Ministério da Cidadania
Sesc	Ministério da Cidadania
Senac	Ministério do Trabalho e da Previdência
Sebrae	Ministério da Economia
Senar	Ministério do Trabalho e da Previdência
Sest	Ministério do Trabalho e da Previdência
Senat	Ministério do Trabalho e da Previdência
Sescoop	Ministério do Trabalho e da Previdência
APS	Ministério da Saúde
Apex	Ministério das Relações Exteriores
ABDI	Ministério da Economia, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República
Anater	Ministério da Agricultura
Adaps	Ministério da Saúde
Embratur	Ministério do Turismo

Quadro 1 - Serviços sociais autônomos e suas vinculações legais

4. Controladoria-Geral da União

Há que se analisar, ainda, a legitimidade do controle da CGU em relação às entidades do serviço social autônomo. Inicialmente, tem-se que esta entidade possui suas atribuições definidas na Lei nº 13.844/2019, dentre as quais se encontram a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Nesse sentido, verifica-se que, ao menos em um exame inicial, a CGU não possuiria qualquer competência para fiscalizar as entidades do serviço social autônomo, uma vez que não integram a estrutura da administração pública federal.

Por sua vez, o Decreto nº 3.591/2000, que institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, atribuiu à Controladoria Geral da União um papel orientador a ser exercido perante os serviços sociais autônomos, recomendando-se providências de controle interno a essas entidades com o intuito de fortalecer sua gestão e controle. Essa atividade, contudo, encerrar-se-ia quando da criação do referido órgão pelas entidades, o que supostamente impediria a atuação da CGU após a criação do referido órgão.

Nesse rumo, contudo, deve-se avaliar o fundamento constitucional da CGU que está expresso no art. 74 da CF, ao dizer que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos orçamentos da União; (ii) avaliar os resultados da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) exercer o controle dos direitos e haveres da União; (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Diante dos fundamentos constitucionais expressos, não há dúvidas de que a CGU pode avaliar a questão da execução e o cumprimento dos resultados das dotações orçamentárias da União aplicadas aos SSA e apoiar o TCU na sua missão de controle externo de analisar as contas dos serviços sociais autônomos e a observância dos princípios constitucionais administrativos.

Dessa maneira, a própria Lei nº 13.844/2019 estabelece que a CGU tem a missão encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.

Ademais, a mesma Lei dispõe que os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à CGU incluem aqueles de que tratam de improbidade administrativa e de responsabilização administrativa e civil prática de atos contra lesivos ao patrimônio público (art. 51, §5º).

De mais a mais, como já pontuou o TCU, no Acórdão 1584/2016, as entidades integrantes do sistema “S” estão sujeitas “[...] à observância de princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, por gerirem recursos de natureza pública, podendo editar regulamentos próprios de licitações que guardem coerência com tais princípios [...]”.

Dessa maneira, as obrigações do serviço social autônomo são geridas pelas normas gerais das despesas públicas, em especial aquelas previstas na Lei nº 4.320/1964. Dentre os referidos princípios, encontra-se o do controle da execução orçamentária, o qual prevê que órgão responsável pela elaboração da proposta orçamentária fica também responsável pelo controle do cumprimento de sua execução e abrange o cumprimento do programa de trabalho financeiro e de realização de obras e prestação de serviços.

Com base nessa sistemática constitucional e legal, tem-se que as entidades do serviço social autônomo contam com autonomia para dispor das verbas da forma que melhor atinja a concretização dos direitos sociais fundamentais e desde que respeitados os percentuais mínimos previstos na legislação para dispêndio. Por certo, a autonomia é objeto de investigação de sua aderência aos princípios da despesa pública desde o momento da elaboração da proposta orçamentária até o julgamento das contas pelo TCU, após o término do exercício financeiro.

Desse modo, tem-se que é inquestionável a vinculação dos serviços sociais autônomos aos princípios gerais que dirigem a execução da despesa pública e aos princípios administrativos decorrentes da isonomia, especialmente moralidade, impessoalidade e publicidade, com a consequente atribuição da CGU de contribuir na avaliação finalística do cumprimento desses importantes princípios.

5. Organização e direção superior a cargo da sociedade civil, do Poder Executivo e do sistema sindical

A identificação da direção das entidades integrantes do serviço social autônomo é uma tarefa que demanda uma análise da própria legislação que criou essas entidades sob a perspectiva da autonomia e controle das entidades.

Inicia-se a avaliação, portanto, pelo primeiro serviço social autônomo criado, o Senai, por meio do Decreto-lei nº 4.048/1942, complementado pelo Decreto-lei nº 4.936/1942 e regulado pelo Decreto nº 494/1962. O Senai é composto, em nível nacional, pelo Conselho Nacional e Departamento Nacional e, em nível regional, pelos Conselhos Regionais e Departamentos Regionais.

O Conselho Nacional é composto por representante da Confederação Nacional das Indústrias (presidente da CNI e presidentes dos Conselhos Regionais); um representante sindical do setor do transporte, comunicação e pesca; o diretor do Departamento Nacional; o diretor da Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação; um representante do Ministério do Trabalho e Previdência; e seis indicados pelos trabalhadores da indústria, por meio de sindicatos.

Na esfera regional, os Conselhos Regionais são compostos pelo presidente da Federação das Indústrias local; quatro delegados das atividades industriais; um representante sindical do setor do transporte, comunicação e pesca; o diretor do Departamento Regional; um representante do Ministério do Trabalho e Previdência; um representante do Ministério da Educação; e um representante dos trabalhadores na indústria. Ao poder público cabe a indicação de dois integrantes para sua composição.

Com base na análise anterior, tem-se que a estrutura do Senai possui relevante participação da sociedade, caracterizada por um equilíbrio de forças entre o setor produtivo – representado pela CNI –, o poder público – por meio de seus indicados – e os sindicatos – pelos seus delegados –, afirmando-se plenamente a sua autonomia.

Essa modalidade de participação nos órgãos de direção com equilíbrio de presença da sociedade e do Estado é praticamente replicada no Sesi, no Senac, no Sesc, no Senar, na APS – Rede Sarah, no Sest, no Senat, no Sescop, no Sebrae, na Apex-Brasil, na Abdie e na Anater, equilibrando-se as forças de decisão e o pluralismo político dentro das entidades.

Em verdade, ao se analisar a composição das entidades dos serviços sociais autônomos, constata-se que, em sua maior parte, a proporção entre participantes do poder público e da sociedade é mantida de forma equilibrada, com uma estrutura que privilegia a participação da sociedade na tomada de decisões. Sua estrutura porosa exposta a diversos segmentos sociais inclui a presença de empresários,

trabalhadores, corpo técnico e governo, permitindo-se que seus órgãos diretivos apresentem uma visão ampla e plural, essencial para fins de fiscalização pelo controle social, permitindo-se a consideração de um amplo espectro de realidades ao se decidir pelas iniciativas a serem implementadas quando da busca da concretização de seu respectivo fim social.

5.1 Inconstitucionalidades na Adaps e na Embratur

A pluralidade de visões aliada ao caráter democrático na origem do corpo diretivo não se encontra presente, contudo, na Adaps e na Embratur. A primeira conta com uma pequena participação da sociedade, sendo esta capaz de indicar apenas um terço de seus membros, enquanto, na última, é ainda pior a situação de controle social.

Na verdade, constata-se, na estrutura da Adaps e da Embratur, a completa sujeição de suas decisões à posição amplamente majoritária do poder público, o que retira, por completo, a caracterização de autonomia e independência necessária por parte do serviço social. Portanto, na Adaps e na Embratur, não se verifica a existência de diálogo e a pluralidade de fontes e de opiniões existentes nas demais entidades do serviço social autônomo. Nas entidades ora analisadas, o poder público possuía prerrogativa de aprovar as suas decisões, sem o eventual confronto necessário e qualificado por parte da sociedade. Enquanto, nos serviços sociais autônomos, o governo influencia nas decisões sobre a implementação das políticas, nos casos da Adaps e da Embratur, o governo efetivamente decide, sem a possibilidade de equilíbrio e a interferência real da sociedade.

Ciente da inconstitucionalidade decorrente da ausência de representação relevante da sociedade nos órgãos diretivos da Adaps, o Congresso Nacional propôs Emendas à MP 890/2019 nºs 3, 6, 23, 34, 35, 36, 42, 47, 48, 49, 59, 63, 64, 66, 95, 96, 99, 108, 138, 158, 160, 177, 212, 214, 232, 250, 285, 286, 307, 320, 334, 335, 339 e 356, com o ensejo de ampliar a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo, fundamentando a alteração em razão da necessidade de observância da pluralidade de visões sobre matérias envolvendo a atenção primária da saúde. Antes das referidas alterações o Conselho Deliberativo era composto de sete membros, sendo seis indicados pelo Ministério da Saúde e um da sociedade. Aprovadas algumas pequenas alterações ao texto original, a composição passou a ser de 12 membros, sendo seis do Ministério da Saúde, um do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, um do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, um representante da Associação Médica Brasileira, um representante do Conselho Federal de Medicina, um representante da Federação Nacional dos Médicos e um representante do Conselho Nacional de Saúde, o que ainda situa a entidade fora do ideal constitucional, porquanto o principal órgão da Adaps ainda é amplamente dirigido pelo Estado e sem a observância da necessidade de composição equânime entre Estado e sociedade.

Por outro lado, o Conselho Deliberativo da Embratur é composto por 11 membros – sete indicações estatais e quatro representantes de entidades privadas de turismo –, sendo presidido pelo Ministro de Estado do Turismo. Essa composição, de forma até mais evidente do que na Adaps, revela o dirigismo estatal das atividades, acrescentando-se o fato de que até mesmo a representação privada existente sofre forte influência e vinculação ao poder estatal, uma vez que a necessidade de os representantes da sociedade serem do Conselho Nacional do Turismo afigura-se como limitação completamente desarrazoada, porquanto o referido órgão é composto majoritariamente de integrantes estatais, e os representantes da sociedade são indicados pelo presidente da República.

Não se verifica, portanto, a existência de independência da Adaps e da Embratur em relação à administração pública, razão pela qual essas entidades não possuem a autonomia necessária para que possam funcionar sob a forma de serviço social autônomo, sendo inconstitucional a utilização dessa forma de estruturação jurídica, tratando-se, ao que tudo indica, de mero instrumento de criação de entidades privadas, inteiramente submissas ao Estado, como forma de inconstitucionalmente contornar as demandas burocráticas estatais.

Dada a grave situação de ausência de isonomia entre a participação do Estado e da sociedade, a regra legal, segundo a qual os representantes dos ministérios e das entidades do Conselho Deliberativo da Embratur devem ser escolhidos pelo chefe do Poder Executivo, revela flagrante inconstitucionalidade na formação desse serviço social autônomo, pois os representantes da iniciativa privada ligados ao turismo deveriam possuir o direito de escolher seus representantes, em consonância com o princípio democrático de controle social, revelando que, na realidade, o órgão deliberativo máximo da Embratur é estatal, e não parte de permanente cooperação entre Estado e sociedade.

Assim sendo, não se revela aderente ao regramento constitucional vigente a criação de entidades do serviço social autônomo desprovidas do necessário contrapeso da sociedade em relação ao poder público. Se um dos motivos levados em consideração para a instituição de entidades de serviço social autônomo é a incapacidade do poder público de garantir a concretização de direitos sociais, necessitando atuar em cooperação com a iniciativa privada para fomentar e proteger estes direitos, nenhum sentido faz, portanto, permitir que o Estado crie uma entidade privada inteiramente sob o seu domínio. A criação de uma entidade sob essas condições não revela o melhor sistema de enfrentamento das idiosincrasias da administração pública e se aproxima de forma perigosa de uma tentativa de burlar o sistema constitucional de controle dos atos administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal, entre os quais se inserem a obrigatoriedade de realização de concurso público para admissão de pessoal e a realização de licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações.

Ademais, o desvirtuamento da figura das entidades do serviço social autônomo como instrumento para escapar das limitações impostas ao poder público pela Constituição é medida que representa, por si só, um atentado ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Decerto, chega-se ao entendimento de que a norma instituidora que cria entidade do serviço social autônomo sem a observância da paridade de poderes entre o Estado e a sociedade acaba por desvirtuar inconstitucionalmente o instituto, prejudicando a sociedade como um todo – já que esta deixa de ser beneficiária de uma entidade capaz de assumir uma postura independente na busca de seu fim social –, e, em seu lugar, vê surgir uma entidade sujeita aos notórios problemas da administração estatal, sem os instrumentos de controle social necessários para assegurar a correta e adequada destinação dos recursos públicos recebidos.

Se o objetivo do poder público é criar uma entidade privada que esteja inteiramente sob seu controle, para a concretização de uma atividade social, deveria juridicamente utilizar da figura da fundação, não podendo, em qualquer caso, criar entidade de serviço social que não possui autonomia para decidir as políticas das quais se encontra encarregada de concretizar. A criação dessas entidades viola, assim, o disposto no art. 37 da CF, porquanto, na prática, cria pessoa jurídica integrante da administração pública federal que não se sujeita aos controles de despesas, ingresso, financiamento e orçamento exigidos das entidades que integram o poder público.

Essa concepção das entidades do serviço social autônomo como entidades abertas ao debate e como um espaço de concepções plurais é decorrente da própria natureza dos direitos sociais, os quais correspondem a um processo de evolução histórica de consolidação de lutas em busca da plena dignidade da pessoa humana. Por incorporarem esse histórico de lutas e conquistas da humanidade ao longo da evolução histórica, entende-se que seus valores se incorporam à própria cidadania e, por tal medida, não podem ser suprimidos.

Nesse sentido, faz-se forçoso reconhecer a chapada inconstitucionalidade da criação da Adaps e da Embratur como entidades de serviço social autônomo, eis que no sistema constitucional, radica a compreensão de que o serviço social autônomo funciona adequadamente com uma cultura institucional de assumir as suas próprias decisões, e não com a interferência de forma absoluta por parte do poder estatal, enfraquecendo-se, por conseguinte, a legitimidade do seu papel frente aos seus principais destinatários, que são os próprios cidadãos.

6. Considerações Finais

Os serviços sociais autônomos prestam serviços de relevante interesse social a partir de repasse de tributos ou de verba pública por meio de contrato de gestão, submetendo-se ao rigoroso regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce e nas regras de orçamento. Ademais, devem atuar na gestão de

seus recursos e de seu patrimônio, especialmente no dispêndio de recursos e na contratação de pessoal, a partir dos princípios constitucionais da Administração Pública.

A sujeição ao controle externo é um elemento fundamental dos serviços sociais autônomos. Por receberem recursos públicos para o desenvolvimento de sua atividade, as entidades do sistema “S” sujeitam-se ao controle exercido pelo TCU, de caráter finalístico, inclusive com a prestação de contas anualmente. Assim, em relação à prestação de contas e sua respectiva matriz constitucional, deve-se salientar que restou firmado a obrigação de que os serviços sociais autônomos, como entidades com personalidade jurídica de direito privado, devem prestar contas de sua administração, estando sujeitos ao controle finalístico do TCU.

Portanto, com relação ao controle externo, os serviços sociais autônomos, por terem como fonte de recursos as contribuições obrigatórias (tributos) e repasses orçamentários federais, submetem-se à fiscalização do TCU (art. 70, *caput*, e parágrafo único, da Constituição), devendo prestar contas anualmente. Acrescenta-se que a Lei nº 8.443/1992, comumente denominada de Lei Orgânica do TCU, inseriu dentro do escopo jurisdicional do Tribunal os responsáveis pelo recebimento de contribuições tributárias e os SSA.

Ademais, ressalte-se que o controle finalístico exercido pelo Tribunal de Contas não é o único instrumento de controle a que se submetem as entidades integrantes do serviço social autônomo. Com efeito, o art. 74 da Constituição Federal traz um regramento que prevê a participação colaborativa entre as esferas de poder, atuando de forma sistêmica, com intuito de fiscalizar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e apoiar o exercício do controle externo.

Além disso, as entidades encontram-se vinculadas à necessidade de execução orçamentária de acordo com os regramentos da Lei nº 4.320/1962, devendo-se implementar instrumentos informatizados para que a execução financeira ocorra apenas após a execução orçamentária e a entidade deve se abster de efetuar despesas que comprometam orçamentos futuros.

Há, ainda, o controle externo exercido pela estrutura do Poder Executivo, em especial pelo Ministério afeto à área desenvolvida pela entidade e pela CGU. Esse controle, entretanto, não autoriza o Poder Executivo a interferir na gestão dos serviços sociais autônomos nem se traduz em hierarquia sobre os administradores da entidade.

Decerto, a tutela administrativa é o poder conferido ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estados de fiscalizar as entidades, sem substituir a gestão interna nem impor decisões hierárquicas, mas sim com o propósito de assegurar a sua

própria autonomia e, no caso dos orçamentos, um simples *exequatur* ou aprovação que não se pode alterar o conteúdo.

Ademais, a caracterização dos serviços sociais autônomos como entidades que devem seguir o pluralismo político e ter a autonomia e a independência do poder público é que se criticou a utilização do Sistema S – como ocorreu recentemente com a Embratur e a Adaps – para a prática de promoção de direito social, mas com intervenção excessiva e desproporcional pelos órgãos de direção do poder público federal para atuar com a devida isenção e imparcialidade, e de jeito algum apropriado na sua designação de “autônomo” e com o devido controle social.

Portanto, tanto o controle externo como o social devem verificar a observância dos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública e os princípios administrativos decorrentes da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade do dispêndio dos recursos públicos, nas contratações e na seleção de pessoal.

7. Referências

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 5236/2015*. Relator Raimundo Carreiro 2ª Câmara. Julgado 11/08/2015. Ata nº 27/2015.
- _____. *Acórdão 1669/2019*. Relator Augusto Sherman Pleno, julgado em 17/07/2019, Ata 26/2019 – Plenário.
- _____. *Acórdão 1286/2015*. Relator Benjamin Zymler. Plenário, julgado em 27/05/2015, Ata 19/2015.
- _____. *Acórdão 1584/2016*. Relator Walton Alencar Rodrigues. Pleno, julgado em 22/06/2016, Ata 24/2016.
- _____. *Acórdão 3594/2007*. Relator Marcos Bemquerer. 1ª Câmara, julgado em 20/11/2007. Ata 41/2007.
- _____. *Acórdão 2863/2006*. Relator Marcos Bemquerer. 1ª Câmara, julgado em 10/10/2006, Ata 37/2006.
- _____. *Acórdão 2486/2006*. Relator Marcos Bemquerer. 2ª Câmara, julgado em 05/09/2006, Ata 32/2006.
- _____. *Acórdão 1537/2006*. Relator Augusto Sherman. 2ª Câmara, julgado em 20/06/2006, Ata 21/2006.
- _____. *Acórdão 3001/2007*. Relator Marcos Bemquerer. 1ª Câmara, julgado em 02/10/2007, Ata 34/2007.
- _____. *Acórdão 2819/2007*. Relator Marcos Bemquerer. 1ª Câmara, julgado em 18/09/2007, Ata 32/2007.
- _____. *Acórdão 2815/2007*. Relator Marcos Bemquerer. 1ª Câmara, julgado em 18/09/2007, Ata 32/2007.

- _____. *Acórdão 3813/2008*. Relator Marcos Vinícios Vilaça. 1ª Câmara, julgado em 04/11/2008, Ata 43/2007.
- _____. *Acórdão 3137/2006*. Relator Ubiratan Aguiar. 2ª Câmara, julgado em 31/10/2006, Ata 40/2006.
- _____. *Acórdão 1584/2016*. Relator Walton Alencar Rodrigues. Pleno, julgado em 22/06/2016, Ata 24/2016.
- _____. *Decisão 907/1997*. Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Plenário, julgado em 11/12/1997, Ata 53/1997.
- _____. *Acórdão 139/1999*. Relator Walton Alencar Rodrigues. 1ª Câmara, julgado em 22/06/1999, Ata 13/1999.
- _____. *Acórdão 196/1993*. Relator Marcos Vinícios Vilaça. Plenário, julgado em 19/05/1993, Ata 18/1993.
- _____. *Acórdão 362/1994*. Relator Paulo Affonso Martins de Oliveira. Plenário, julgado em 08/16/1994, Ata 24/1994.
- _____. *Acórdão 139/1999*. Relator Marcos Vinícios Vilaça. 1ª Câmara, julgado em 27/04/1999, Ata 13/1999.
- _____. *Acórdão 12.155/2018*. Relator Marcos Bemquerer. 2ª Câmara, julgado em 04/12/2018, Ata 45/2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2076*. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/2002, DJ 08-08-2003 PP-00086 EMENT VOL-02118-01 PP-00218.
- _____. *Recurso Extraordinário nº 789.874/DF*. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, DJe-193 DIVULG 02/10/2014 PUBLIC 19/11/2014 Ata nº 174/2014, DJE nº 227, divulgado em 18/11/2014.
- _____. *Mandado de Segurança nº 34.296 AgR*. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp 1619954/SC*. Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/04/2019, DJe 16/04/2019.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 8ª ed. portuguesa e 1ª ed. brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- _____. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Almedina: Coimbra, 1996.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. A licitação nas entidades paraestatais. In: *Estudos de direito público III*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos>. Acesso em: 22 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/sistema%2520S/%2520/%2520?ts=1579511682308&pb=jurisprudencia-selecionada>. Acesso em: 6 jan. 2022.