

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2013, do Senador Ataídes Oliveira, que *dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **VITAL DO RÉGO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, sobre a admissibilidade e o mérito, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 72, de 2013, que *dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências.*

A proposição conta com 25 artigos, estruturados em 8 capítulos, organizados da forma relatada a seguir.

No Capítulo I (Das Disposições Iniciais), definem-se os objetivos dos serviços sociais autônomos instituídos pela União; a utilização dos recursos públicos que receberem exclusivamente para o desempenho da atividade-fim; e a submissão à Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) em relação a compra e outras contratações.

O Capítulo II trata dos orçamentos, estabelecendo as diretrizes que tais peças – de periodicidade anual – deverão seguir. Em conexão com essas regras, o Capítulo III cuida da prestação de contas, feita mediante a apresentação de relatório circunstanciado de gestão.

SF/14504.56090-10

O regime de pessoal dos serviços sociais autônomos é objeto do Capítulo IV. Nesse ponto, merecem destaque a exigência de processo seletivo prévio na contratação de empregados; o estabelecimento de salário fixo e dedicação integral; a responsabilização dos dirigentes; e a exigência de “ficha limpa” para os contratados.

Os Capítulos V e VI tratam, respectivamente, da transferência e do depósito de recursos e da fiscalização. Apenas consolidam a legislação existente, não trazendo inovações dignas de relevo, à exceção da obrigatoriedade da manutenção dos depósitos em instituições financeiras públicas.

A transparência é regulada no Capítulo VII, ao passo que o Capítulo VIII (Das Disposições Transitórias e Finais) traz como novidade o art. 23, que reduz em 50% os percentuais dos repasses de recursos aos serviços sociais autônomos.

O PLS recebeu parecer contrário da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle (CMA) e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), à qual foi remetido em virtude da aprovação do Requerimento nº 241, de 2013. Caberá a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade, a técnica legislativa e o mérito do PLS, nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e da alínea *f* do inciso II do mesmo dispositivo.

No prazo regimental, não houve emendas.

II – ANÁLISE

O PLS possui vícios, no aspecto da constitucionalidade, que ferem de morte sua tramitação.

No aspecto formal, há inconstitucionalidade no art. 3º, que prevê a vinculação dos serviços a Ministérios, além de conferir atribuições a órgãos do Executivo. Viola-se, assim, a reserva de iniciativa constante da alínea *a* do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal (CF).

 SF/14504.56090-10

O art. 11 ainda padece de inconstitucionalidade material, uma vez que vulnera a garantia constitucional da presunção de inocência, sem embasamento constitucional permissivo. Com efeito, a exigência de “ficha limpa” para candidatos a mandatos eletivos justifica-se com base no § 9º do art. 14 da CF. Da mesma forma, em relação ao acesso a cargos públicos, a exigência se fundamenta no princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37, *caput*). Contudo, exigir “ficha limpa” de empregados privados de serviços sociais autônomos – que sequer integram a Administração Pública – não possui qualquer embasamento constitucional, mostrando-se uma regra desarrazoada e até mesmo violadora da autonomia privada que rege tais entidades.

Não custa lembrar que a jurisprudência é pacífica no sentido de que os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública. Logo, as regras de Direito Público lhes são aplicáveis apenas parcialmente, e de maneira muito menos incisiva do que ocorre com autarquias e fundações públicas, por exemplo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que *os serviços sociais autônomos do denominado sistema “S”, embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública* (Agravo Regimental – AgR na Ação Cível Originária – ACO nº 1953/ES, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

Outro ponto de inconstitucionalidade material diz respeito à necessidade de elaboração de orçamentos pelos serviços. Afinal, o STF entende que, *quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos, perde o caráter de recurso público* (AgR na ACO nº 1953/ES, citada). Logo, não se pode obrigar uma entidade privada a submeter orçamentos sobre recursos seus à aprovação de órgãos públicos, como faz o PLS, sob pena de se violar o princípio constitucional da livre iniciativa e da autonomia privada (CF, art. 1º, IV; art. 170, *caput*).

Como esses são aspectos absolutamente centrais no regramento proposto no PLS, mostra-se inviável sua aprovação.

SF/14504.56090-10

Demais disso, embora não haja vícios de regimentalidade nem de técnica legislativa, existem problemas quanto à juridicidade da proposição. Com efeito, o PLS apenas repete, em diversos pontos, regras que já existem no ordenamento jurídico, tais como a obrigatoriedade de prestação de contas aos órgãos de controle interno e externo. Em outras palavras: não inova, nesses pontos, o ordenamento jurídico.

Esses, porém, não são os maiores entraves à aprovação do Projeto. Seu mérito também é questionável – embora absolutamente louváveis sejam as preocupações da ilustre Autor.

Como já destacado nos pareceres da CE e da CMA, os serviços sociais autônomos vêm desempenhando importante papel na educação brasileira e até na assistência social. Não se mostra conveniente alterar-lhes o regime jurídico, para aproximar-los em demasia da Administração Pública, sob pena de se desnaturar sua função precípua. Afinal, se a União institui um serviço dessa espécie, é porque deseja que a atividade seja desenvolvida pela iniciativa privada; se não, seria simplesmente criada uma autarquia.

III – VOTO

Por todos esses motivos, votamos pela **rejeição** do PLS nº 72, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator