



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

REGIME JURÍDICO APLICÁVEL NAS ENTIDADES DO SISTEMA S

ORIENTADO: RENAN MENDONÇA DE LIMA
ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA

GOIÂNIA-GO
2023

RENAN MENDONÇA DE LIMA

REGIME JURÍDICO APLICÁVEL NAS ENTIDADES DO SISTEMA S

Monografia Jurídica apresentada à disciplina de Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Oliveira.

GOIÂNIA-GO

2023

RENAN MENDONÇA DE LIMA

REGIME JURÍDICO APLICÁVEL NAS ENTIDADES DO SISTEMA S

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jose Carlos de Oliveira

Examinador Convidado: Prof.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por toda a força que me concedeu ao longo de toda a minha jornada, até aqui, obrigado Senhor, por nunca me desamparar;

Ao meu pai Edivaldo Mendonça e mãe Marina Lima, aos meus irmãos Kauã e William, dos quais me incentivaram nos momentos difíceis e compreenderam a minha ausência enquanto eu me dedicava à realização deste trabalho e de outros;

As minhas amigas Ana Moreira e Vitória Farina que sempre acreditaram em mim e em todos os aspectos, me apoiaram em qualquer fase da minha vida, desde quando nos conhecemos, das quais tenho um carinho enorme e admiração;

A minha professora de Direito Civil, Dra. Maria das Graças, pessoa genuína e ao meu excelente orientador Dr. José Carlos de Oliveira;

Aos meus amigos Bruno Coutinho e Maria Eduarda, por partilharem de vários momentos bons, ruins, tensos e pela cumplicidade de sempre;

A uma pessoa muito especial que passou bastante tempo na minha vida, da qual me apoiou sempre no decorrer de todo o curso, que partilhou de muitas risadas e momentos bons que o fez tornar o curso, muito mais leve do que de costume, que sempre me ajudou, sempre fez questão de me incentivar, a não desistir, a batalhar e que sempre foi uma inspiração para mim, devido a sua garra e determinação;

Por fim, a Deus, mais uma vez, por me ajudar a superar todos os obstáculos que vieram pela frente desde o primeiro período.

"Porque dele, por ele e para ele são todas as coisas" Romanos 11:36.

RESUMO

O tema abordado neste trabalho é o "Regime Jurídico Aplicável nas Entidades do Sistema S no Brasil". Esse tema envolve a discussão sobre a natureza jurídica das entidades que compõem o Sistema S, como o SENAI, SENAC, SESI e SESC, entre outros. Essas instituições desempenham papéis fundamentais na formação profissional, educação, cultura e assistência social em diversos setores da economia. Uma das principais questões em torno desse tema é se essas entidades devem ser consideradas como entidades de direito privado ou se devem ser equiparadas a órgãos da Administração Pública, dadas suas funções de interesse público e o financiamento por meio de contribuições compulsórias. O Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel importante na fiscalização das atividades das entidades do Sistema S, garantindo a legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos. Em resumo, o tema envolve uma discussão complexa sobre a natureza jurídica dessas entidades, mas é indiscutível sua relevância para o desenvolvimento econômico e social do país, contribuindo para a formação de profissionais qualificados e o bem-estar da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Sistema S, licitar, princípios, regime jurídico.

ABSTRACT

The topic addressed in this work is the "Legal Regime Applicable to System S Entities in Brazil". This topic involves discussion about the legal nature of the entities that make up System S, such as SENAI, SENAC, SESI and SESC, among others. These institutions play fundamental roles in professional training, education, culture and social assistance in various sectors of the economy. One of the main questions surrounding this topic is whether these entities should be considered as entities governed by private law or whether they should be equated to administrative bodies. Public, given its public interest functions and financing through compulsory contributions. The Federal Audit Court (TCU) plays an important role in supervising the activities of System S entities, ensuring the legality, legitimacy and economy in the application of public resources. In summary, the topic involves a complex discussion about the legal nature of these entities, but their relevance for the economic and social development of the country is indisputable, contributing to the training of qualified professionals and the well-being of Brazilian society

Keywords: System S, bidding, principles, legal regime.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
CAP. I -	
I – DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS ENTIDADES DO SISTEMA “S”	08
I.II – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL DESTAS ENTIDADES.....	09
CAP. 2 – ANALOGIA QUANTO AO NEPOTISMO VEDADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TAMBÉM POR AMOSTRAGEM, VEDADO NOS REGULAMENTOS DO SESC E SENAC, AMBAS ENTIDADES DO SISTEMA “S”	13
II.I – CONCEITO DE NEPOTISMO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
II.II - APLICABILIDADE DA PROIBIÇÃO DO NEPOTISMO NA ESFERA DAS ENTIDADES SESC E SENAC.....	14
CAP. 3 - DO DEVER DE LICITAR.....	16
III.I - ORIGEM DO DEVER DE LICITAR E A RAZÃO DAS ENTIDADES DO SISTEMA “S” RESPEITAREM O DISPOSTO.....	17
III.II - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LICITAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.....	18
III.III - NA OMISSÃO DO REGULAMENTO DA (S) ENTIDADE (S).....	22
CAP. 4 – DA FISCALIZAÇÃO.....	25
IV.I – CONTROLE FINALÍSTICO.....	25
IV. II - REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS NO SISTEMA “S”.....	27
CONCLUSÃO	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	30

INTRODUÇÃO

Ao observar a quantidade de informações divergentes acerca da natureza jurídica aplicável às entidades do “Sistema S”, nota-se a relevância da elaboração de um estudo pormenorizado, a fim de abordar toda a sistemática por trás destas Instituições.

É cediço que o regime jurídico aplicável aos órgãos da Administração Pública Direta é tratado de uma forma desconcentrada, isto é, são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público que possuem autonomia, nas esferas federal, estadual e municipal, como por exemplo: Presidência da República, Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores, respectivamente.

Doutro giro, a Administração Pública Indireta é a parte descentralizada, que caracteriza um conjunto de órgãos que prestam serviços públicos e estão vinculados a uma entidade da administração direta, mas possuem personalidade jurídica própria, podendo ter personalidade jurídica de direito público ou privado, exemplos disso são: Autarquias, Fundações e Empresas públicas, dentre várias outras.

Destarte, as entidades do *Sistema S* são providas de regulamento próprio e são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, independentes entre si, isto significa que detêm autonomia administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos. Outrossim, não são consideradas como entes, tampouco órgãos públicos.

Contudo, prestam serviços de relevância social e utilidade pública, bem como administram recursos coletivos e públicos, provenientes de contribuições compulsórias, advindas da União dos diversos ramos de segmentos que estas entidades prestam serviços, exemplos como, comércio, indústria, transporte, entre outros.

Em suma, todas as entidades supracitadas possuem uma semelhança entre si, qual seja, são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como primam ao estrito cumprimento dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

CAP. I – ORIGEM DAS ENTIDADES DO SISTEMA S

I – DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS ENTIDADES DO SISTEMA “S”

O denominado Sistema “S” surgiu em 22 de janeiro de 1942, quando o Ex-Presidente da República, Sr. Getúlio Vargas, criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, que forma uma das nove instituições que atualmente compõem o aludido Sistema. Assim, algum tempo depois foram criados os demais Sistemas como: Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Sesc- Serviço Social do Comércio e Sesi - Serviço Social da Indústria (1946), Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (1972), Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991), Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, Sest - Serviço Social do Transporte (1993) e SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (1999).

Por conseguinte, essas entidades cresceram ao longo dos anos, bem como ampliaram seus serviços oferecidos. Pode-se elencar como exemplo, o Senai, que atua com cursos profissionalizantes e tem bastante relevância nas áreas de pesquisas e ajuda nas certificações e aprimoramentos de produtos e cadeias de produção na indústria.

Além disso, na área de comércio e serviços, o Senac oferece uma ampla gama de atendimentos realizados por seus alunos e profissionais, abrangendo desde serviços de saúde e beleza até hospedagem. Paralelamente, o Sesi e o Sesc disponibilizam escolas, teatros, serviços de saúde, clubes esportivos, prêmios de incentivo à cultura e uma vasta programação de eventos artísticos e culturais em todas as regiões do país. Essas ações e serviços estão disponíveis em municípios de todos os estados, inclusive por meio de escolas móveis e itinerantes. Portanto, os trabalhadores e empresários que têm interesse, realizam pesquisas para identificar as opções disponíveis em sua região ou na plataforma virtual correspondente.

Nessa senda, o pensamento inicial era de criar uma entidade para a indústria e uma entidade para o comércio, como por exemplo da indústria, o Art. 2º do Decreto Lei nº 4.048 de 1942 preceitua:

Art. 2º Compete ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários.

Nessa mesma linha, o Art. 1º do Decreto-Lei nº 9.403 de 1946, que criou o Serviço Social da Indústria - Sesi dispõe:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país ,e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

Em suma, é de se observar que essas entidades foram criadas para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, bem como fomentar as demais áreas pertinentes ao bem-estar social do nosso país, como proporcionar qualidade de vida aos trabalhadores, por meio de ações nas áreas da educação, saúde, cultura, lazer e assistência.

II – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL DESTAS ENTIDADES

É amplamente reconhecido que o regime jurídico aplicável aos órgãos da Administração Pública Direta é abordado de maneira descentralizada. Ou seja, essas entidades possuem personalidade jurídica de direito público e gozam de autonomia, tanto no âmbito federal, estadual quanto municipal. Isso se aplica a órgãos como a Presidência da República, Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores, respectivamente.

Por outro lado, a Administração Pública Indireta representa a descentralização, compreendendo um conjunto de órgãos encarregados da prestação de serviços públicos. Esses órgãos estão vinculados a uma entidade da administração direta, porém possuem personalidade jurídica própria, podendo ser de direito público ou privado. Exemplos disso, incluem: Autarquias, Fundações e Empresas públicas, entre outros.

Em outra esfera, as entidades do Sistema S são providas de regulamento próprio e são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, independentes entre si, isto significa que detêm autonomia administrativa, orçamentária, financeira e de recursos humanos. Outrossim, não são consideradas como entes, tampouco órgãos públicos.

Ocorre que estas entidades, prestam serviços de relevância social e utilidade pública, bem como administram recursos coletivos e públicos, provenientes de

contribuições compulsórias, advindas da União dos diversos ramos de segmentos que estas entidades prestam serviços, exemplos como, comércio, indústria, transporte, entre outros.

Em suma, todas as entidades mencionadas compartilham uma característica comum: são sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Este órgão é encarregado da auditoria das áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades, assegurando a conformidade com os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade. Além disso, elas estão comprometidas com a estrita observância dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que são previstos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

A verba das entidades do sistema S vem de uma contribuição compulsória das empresas que estão registradas no sistema. Essa contribuição é conhecida como “contribuição parafiscal” e é uma taxa que as empresas devem pagar para financiar as atividades dessas entidades.

Nesse sentido, a contribuição parafiscal é calculada com base na folha de pagamento das empresas e varia de acordo com o setor de atuação da empresa. O valor arrecadado é distribuído entre as entidades do sistema S de acordo com a área de atuação de cada uma delas.

Salienta-se, por oportuno, que a contribuição parafiscal é obrigatória e as empresas que não a pagam estão sujeitas a sanções legais. Além disso, o dinheiro arrecadado deve ser utilizado exclusivamente para financiar as atividades das entidades do sistema S, como cursos de capacitação, programas de desenvolvimento profissional, entre outros.

De acordo com a doutrina JML, as entidades do sistema S possuem um regime jurídico especial, que é diferente do regime aplicável às empresas privadas e aos órgãos públicos. Esse regime é conhecido como “regime jurídico paraestatal” e é caracterizado por uma série de particularidades. Entre as principais características do regime jurídico paraestatal das entidades do sistema S, podemos destacar:

- a) Autonomia administrativa e financeira: as entidades do sistema S possuem autonomia para gerir seus recursos e tomar decisões administrativas, sem a interferência direta do Estado;
- b) Prestação de serviços públicos não exclusivos: as entidades do sistema S prestam serviços que não são exclusivos do Estado, mas que têm importância para o desenvolvimento econômico e social do país;
- c) Fiscalização pelo Tribunal de Contas da União: as entidades do sistema S são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, que verifica a legalidade, a legitimidade e a economicidade de suas ações;
- d) - Participação das entidades de classe: as entidades do sistema S são compostas por representantes de entidades de classe, que participam da gestão e da definição das políticas das entidades; e
- e) - Imunidade tributária: as entidades do sistema S são imunes a impostos, taxas e contribuições sociais, exceto aquelas que incidem sobre a folha de pagamento das empresas.

Noutro espedeque, destaca-se que tais entidades não visam auferir lucros, contudo, podem cobrar valores de serviços para ajudar na manutenção de suas unidades.

As Entidades Sociais Autônomas, conforme esclarecido, fazem parte do grupo de instituições paraestatais ou Terceiro Setor, "atuando em conjunto com o Estado, sob sua proteção, colaborando nos setores, atividades e serviços que lhes são designados, considerados de interesse específico de determinados beneficiários". Como Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem aponta, as Entidades Sociais Autônomas "não prestam serviço público concedido pelo Estado, mas exercem atividades privadas de interesse público (serviços não exclusivos do Estado)". Isso faz parte do que é chamado de Terceiro Setor, ocupando uma posição intermediária entre as entidades de natureza pública e as de natureza privada.

De acordo com MARÇAL JUSTEN FILHO, uma entidade paraestatal, ou Entidade Social Autônoma, é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei, que atua sem submissão à Administração Pública, com o propósito de promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas categorias profissionais que contribuem com a manutenção de suas atividades por meio de

contribuições compulsórias. O Senac e o Sesc, assim como o Senai e o Sesi, são organizações com personalidade jurídica de direito privado, que recebem delegação concedida por lei pelo Poder Público para realizar atividades de grande relevância social, nas áreas de formação profissional e serviços sociais. A doutrina ressaltou as diferenças entre essas entidades, pessoas jurídicas de direito privado, e as autarquias (pessoas jurídicas de direito público). Estas últimas prestam serviços públicos e exercem atividades próprias do Estado. Já o SESC, SESI, SENAC e SENAI desempenham atividades de grande interesse social, mas que não constituem serviços públicos, embora possam ser realizadas por entidades públicas. Da mesma forma, existem estabelecimentos de ensino públicos e privados em nosso país. Alguns colégios e universidades de natureza privada recebem apoio financeiro do Poder Público por meio de verbas orçamentárias, mas isso, é claro, não altera sua natureza jurídica.

Devido às suas características peculiares, entidades como o SESC e o SENAC têm sido denominadas pela doutrina, tanto no Brasil quanto em outros países, como entidades paraestatais, porque desempenham atividades de cooperação com o Estado. Conforme Hely Lopes Meirelles, "entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado que, por meio de lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado. Exemplos de entidades paraestatais incluem os serviços sociais autônomos (Sesi, Sesc, Senai e outros) e, agora, as organizações sociais". De acordo com José Cretella Jr., as entidades paraestatais "são entidades privadas e não devem ser confundidas com autarquias, porque não desempenham serviços públicos. Portanto, são regulamentadas de acordo com a legislação privada, embora se beneficiem de algumas regras especiais estabelecidas pelo Poder Público em prol do interesse social que envolve suas atividades. É importante observar que elas são caracterizadas pela circunstância de o Estado ter colocado seu poder regulatório a serviço delas". O Tribunal de Contas da União consolidou seu entendimento sobre o assunto por meio da Decisão nº 907/97, na qual afirmou que apenas os órgãos da Administração Direta e Indireta estão sujeitos à observância rigorosa do processo.

CAP. 2 – ANALOGIA QUANTO AO NEPOTISMO VEDADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TAMBÉM POR AMOSTRAGEM, VEDADO NOS REGULAMENTOS DO SESC E SENAC, AMBAS ENTIDADES DO SISTEMA “S”.

II.I – CONCEITO DE NEPOTISMO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O nepotismo consiste em privilegiar os vínculos familiares nas relações de trabalho ou emprego. As práticas nepotistas substituem a avaliação de mérito para ocupar cargos públicos pela valorização dos laços de parentesco. O nepotismo é uma prática que viola as garantias constitucionais de imparcialidade administrativa, pois estabelece privilégios com base em relações familiares e ignora a capacidade técnica para exercer cargos públicos. O objetivo das ações de combate ao nepotismo é fortalecer a República e resistir às ações que concentram poder e privatizam o espaço público.

Nesta esteira, conforme entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, para coibir a prática de nepotismo, não é necessária edição de nova lei, visto que a própria Carta Magna veda, em seu Art. 37, Caput, senão vejamos alguns entendimentos:

STF RE – A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

A problemática relacionada ao nepotismo ganhou destaque com a criação do CNJ e do CNMP, através da EC 45/2004, dois órgãos responsáveis pelo controle administrativo que emitiram resoluções proibindo a prática desses atos para cargos em comissão e contratações temporárias, que não necessitam de concurso público ou contratação direta com dispensa ou inexigibilidade de licitação. Além disso, também foi proibido o nepotismo cruzado. Os tribunais resistiram, resultando na exoneração dos próprios parentes pelo CNJ.

Salienta-se, por oportuno, que o nepotismo de forma cruzada na Administração Pública, também é proibido, isto é, uma autoridade nomeia parente de um ente para União e outra do estado, nomeia daquela para este.

Nesse ínterim, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou nesse caso, conforme entendimento jurisprudencial, qual seja:

STF: a regra não é aplicada no caso de cargos políticos, como é o caso de secretário ou ministro de estado, situação em que é possível a nomeação de parentes, desde que o nomeado tenha condições técnicas (seja qualificado) para o exercício do cargo. No RE 1.133.118 o STF reconheceu repercussão geral acerca do tema (ainda pendente de julgamento – marcado para 08/06/2022).

II.II - APLICABILIDADE DA PROIBIÇÃO DO NEPOTISMO NA ESFERA DAS ENTIDADES SESC E SENAC

Como já foi dito anteriormente, as entidades do Sistema S são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, contudo, prestam serviços de grande relevância social para o Estado, de modo em que recebe recursos provenientes da União.

Nesse diapasão, algumas normas podem sim serem estabelecidas por meio de decreto presidencial. Desse modo, a prática de nepotismo também é proibida nas entidades do Sistema “S”.

Logo, vejamos o que preceitua o Decreto-Lei nº 61.836/67 e Decreto-Lei 61.843/67 que aprovam o Regimento Interno do Sesc e do Senac, em especial o Art. 44 e Parágrafo único:

Art. 44. Não poderão ser admitidos como servidores do SESC, parentes até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do SESC ou do SENAC, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados.

Parágrafo único. A proibição é exclusiva, nas mesmas condições, aos parentes de servidores dos órgãos do SESC ou do SENAC.

Vale ressaltar que, são considerados parentes (afins ou consanguíneos): • Ascendentes: Pai(s), Avó(s) e Bisavó(s). • Descendentes: Filho(s), Neto(s) e Bisneto(s). • Colaterais: Irmão(s), Tio(s) e Sobrinho(s). • Afins: Cônjuge, companheiro(a), sogro(s), nora(s), genro(s), cunhado(s), avós do cônjuge, sobrinhos e bisavós do cônjuge, madrasta, padrasto e enteado(s).

Dessa forma, sobre a norma, o Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador das entidades, já se manifestou em alguns casos, como por exemplo¹:

“78. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica em vedar a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por

¹ GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO TC 014.976/2021-8 [Aposos: TC 018.750/2019-2, TC 018.747/2019-1, TC 034.018/2019-0, TC 039.755/2021-5, TC 018.752/2019-5, TC 018.749/2019-4, TC 018.748/2019-8, TC 018.746/2019-5]

afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculados ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S (Súmula Vinculante STF 13).”

81. No que se refere à caracterização do nepotismo, é elucidativo o voto condutor do Acórdão 1893/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman. Nele, são considerados requisitos objetivos para a caracterização do nepotismo a elevada estatura de cargo de gestão e a antecedência cronológica do ingresso do dirigente em relação à nomeação de parente. Além disso, não constituem condições necessárias a ascendência hierárquica do dirigente sobre a autoridade nomeante nem a existência de relação de subordinação entre nomeante e nomeado.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, é vedada a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculadas ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S.

Assim, as entidades do Sistema S gerenciam recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais de natureza tributária, destinados a alcançar objetivos de interesse público e, por isso, estão sujeitas ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992, e são regidas pelos princípios que orientam a Administração Pública, mencionados no início do artigo 37 da Constituição Federal.

Portanto, vejamos o acórdão do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 55/2016-TCU-Plenário

É vedado aos dirigentes das entidades do Sistema S a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o quadro de funções de confiança das entidades, uma vez que estas estão sujeitas aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

26. Pelas razões antes declinadas, rechaço a argumentação dos defendentes, funcionárias comissionadas e Presidente do Sesc/RO, entendendo que a tipificação da conduta deste último merece a reprimenda capitulada no art. 58, II, da Lei 8.442/1992, bem assim que esta Corte fixe prazo para que o Sesc/RO regularize as situações das [omissis].

A prática de nepotismo nas entidades do Sistema S é uma questão que merece atenção e análise, pois vai contra os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência que regem a Administração Pública. O nepotismo consiste na nomeação ou contratação de parentes para cargos públicos, sem levar em consideração critérios de qualificação e mérito.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se posicionado de forma clara e contundente contra o nepotismo nas entidades do Sistema S. Em diversas decisões, o TCU tem determinado a anulação de nomeações e contratações que configuram nepotismo, como na Decisão 1817/2004-TCU-Plenário, em que foi determinada a exoneração de parentes de dirigentes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) que ocupavam cargos comissionados.

Além disso, o Ministério Público Federal (MPF) também tem atuado no combate ao nepotismo nas entidades do Sistema S. Em 2019, por exemplo, o MPF instaurou procedimento para investigar denúncias de nepotismo no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), solicitando informações sobre as nomeações de parentes de dirigentes.

Essas ações do TCU e do MPF demonstram a preocupação em garantir a transparência, a isonomia e a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados ao Sistema S. O nepotismo, ao privilegiar parentes em detrimento de profissionais qualificados, compromete a credibilidade e a eficácia dessas entidades, prejudicando o alcance dos objetivos de interesse público.

Portanto, é fundamental que as entidades do Sistema S adotem medidas efetivas para coibir o nepotismo, como a implementação de critérios claros e transparentes de seleção e contratação, baseados em mérito e qualificação técnica. A observância dos princípios constitucionais e a fiscalização por parte do TCU são essenciais para garantir a lisura e a eficiência na gestão dessas entidades.

CAP. 3 - DO DEVER DE LICITAR

III.I - ORIGEM DO DEVER DE LICITAR E A RAZÃO DAS ENTIDADES DO SISTEMA "S" RESPEITAREM O DISPOSTO

Impende salientar que o dever de licitar possui previsão expressa na Constituição Federal, em especial o Art. 37, inciso XXI, *in verbis*:

“XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Em decorrência dessa previsão constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais para licitações e contratos administrativos. Apesar de as entidades que compõem o Sistema "S" serem obrigadas a realizar licitações, como já mencionado, elas não estão sujeitas aos termos estritos da Lei nº 8.666/1993, uma vez que não há previsão expressa no artigo 1º, parágrafo único, que lista todas as entidades submetidas a essa lei, *ipsis litteris*:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Cumprir destacar que a Lei nº 8.666/93 possui vigência, tão somente até o mês de dezembro de 2023 (conforme Medida Provisória nº 1.167/2023), ocasião em que após esse período, ela será inteiramente substituída pela nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021.

Dessa forma, as entidades do Sistema "S" não foram contempladas em nenhuma das leis. Nesse sentido, frise-se a Decisão nº 907/1997 do Tribunal de Contas da União, estabelecendo que essas entidades estão sujeitas aos seus próprios regulamentos:

“1.1 – improcedentes, tanto no que se refere à questão da ‘adoção’ pelo SENAC/RS, da praça pública Daltro Filho, em Porto Alegre – RS, quanto no que tange aos processos licitatórios, visto que, por não estarem incluídos 21 Licitações e Contratos no Sistema “S” na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos à observância dos estritos procedimentos na referida Lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados;” (TCU. Decisão nº 907/1997 – Plenário. Rel.: Min. Lincoln Magalhães da Rocha.)

III.II - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LICITAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 representa o alicerce do ordenamento jurídico brasileiro, e nela estão delineados os princípios basilares que regem a Administração Pública, incluindo os princípios que norteiam a realização de licitações. A licitação, enquanto procedimento formal e competitivo, visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, promovendo a transparência, a economicidade, e a eficiência na contratação de bens e serviços. Neste contexto, destacam-se os princípios constitucionais que regem a licitação no Brasil:

1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:

Alicerçado no artigo 37 da Constituição Federal, este princípio estabelece que a Administração Pública deve pautar-se pela estrita observância da lei em todas as suas ações. No contexto das licitações, isso implica que todos os atos e procedimentos devem ser realizados em conformidade com a legislação vigente, conferindo segurança jurídica ao processo licitatório.

2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE:

O princípio da impessoalidade, também decorrente do artigo 37, veda qualquer forma de tratamento privilegiado, discriminatório ou que vise atender interesses pessoais dos agentes públicos envolvidos na licitação. Assim, a escolha do vencedor deve ser baseada em critérios objetivos, afastando qualquer influência subjetiva.

3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE:

A moralidade administrativa, preceituada no mesmo artigo 37, estabelece que a Administração deve pautar-se por padrões éticos e morais elevados em todas as suas ações. Na licitação, isso implica a exigência de comportamento ético dos participantes e a reprovação de atos que violem princípios éticos.

4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE:

A publicidade, também consagrada no artigo 37, determina que os atos administrativos, incluindo os procedimentos licitatórios, devem ser amplamente

divulgados, permitindo o acompanhamento e controle por parte da sociedade. A publicidade assegura a transparência e a fiscalização da Administração Pública.

5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:

Introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência impõe que a Administração Pública atue de forma eficaz, buscando a melhor utilização dos recursos públicos e a prestação de serviços de qualidade. Nas licitações, esse princípio se traduz na busca pela proposta mais vantajosa em termos de custo e benefício.

6. PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA:

A igualdade e a isonomia, também derivadas do artigo 37, garantem que todos os interessados em participar de uma licitação sejam tratados de forma igualitária, sem discriminações ou favorecimentos. Isso assegura a competição justa e a seleção da proposta mais vantajosa.

7. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:

Este princípio estabelece que todos os participantes da licitação devem obedecer rigorosamente às disposições do edital, que representa a lei interna da licitação. Assim, o edital estabelece as regras do certame, e todos os participantes devem segui-las à risca.

8. PRINCÍPIO DA JULGAMENTO OBJETIVO:

O julgamento objetivo é crucial para assegurar a imparcialidade na escolha do vencedor da licitação. Isso significa que os critérios de julgamento devem ser claros e previamente estabelecidos no edital, de forma a permitir uma avaliação imparcial das propostas.

9. PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE:

A busca pela competitividade é fundamental para garantir que a Administração Pública obtenha as melhores condições de contratação. Isso implica em ampla concorrência entre os interessados, o que tende a resultar em propostas mais vantajosas.

10. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE:

A economicidade visa à otimização dos recursos públicos, garantindo que a Administração obtenha as melhores condições de preço e qualidade nos contratos firmados. Isso implica na seleção da proposta que represente o melhor custo-benefício.

Em conclusão, os princípios constitucionais da licitação representam o alicerce da transparência, legalidade e eficiência no processo de contratação pública no Brasil. O respeito a esses princípios assegura não apenas a regularidade das licitações, mas também a promoção do interesse público e a confiança da sociedade na Administração Pública. Portanto, é fundamental que os gestores públicos e demais envolvidos nas licitações compreendam e apliquem adequadamente esses princípios em todas as etapas do processo licitatório.

Nesse contexto, a observância dos princípios constitucionais é fundamental para garantir a legalidade, moralidade e eficiência de suas ações, nas entidades do Sistema S, conforme demonstrado abaixo:

1. Princípio da Legalidade:

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente destacado a importância do princípio da legalidade nas ações das entidades do Sistema S e ressaltou que essas entidades devem obedecer às leis e regulamentos aplicáveis, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos recebidos.

2. Princípio da Moralidade:

A moralidade administrativa é um dos pilares da Administração Pública, e o TCU tem enfatizado sua relevância no contexto das entidades do Sistema S, o TCU já destacou que essas entidades devem agir de forma ética e transparente, evitando condutas que violem os princípios éticos e morais.

3. Princípio da Publicidade:

A publicidade é essencial para assegurar a transparência das ações das entidades do Sistema S, o TCU enfatizou a necessidade de divulgar informações sobre a aplicação dos recursos públicos, permitindo o acompanhamento pela sociedade e órgãos de controle.

4. Princípio da Eficiência:

O princípio da eficiência tem sido objeto de análise pelo TCU em diversos julgados relacionados às entidades do Sistema S e já ressaltou a importância de

buscar a eficiência na aplicação dos recursos públicos, garantindo que as ações dessas entidades atendam aos interesses da sociedade de forma eficaz.

5. Princípio da Economicidade:

O TCU também tem analisado a economicidade nas ações das entidades do Sistema S, o TCU destacou a necessidade de buscar a melhor relação custo-benefício na utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo a otimização dos recursos.

6. Princípio da Igualdade e Isonomia:

A igualdade e isonomia são princípios fundamentais na seleção de fornecedores e na contratação de serviços pelas entidades do Sistema S.

7. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:

O TCU tem reforçado a necessidade de respeitar o instrumento convocatório, como edital e contrato, para garantir a lisura e legalidade das licitações e contratos celebrados pelas entidades do Sistema S.

8. Princípio da Julgamento Objetivo:

O julgamento objetivo é fundamental para garantir a imparcialidade na seleção de propostas pelas entidades do Sistema S.

9. Princípio da Competitividade:

A competitividade nas licitações é essencial para garantir que as entidades do Sistema S obtenham as melhores condições de contratação.

10. Princípio da Economicidade:

O princípio da economicidade visa à otimização dos recursos públicos, e o TCU tem analisado sua aplicação nas ações das entidades do Sistema S.

Em resumo, as entidades do Sistema S devem cumprir os princípios constitucionais, conforme evidenciado por diversos acórdãos e jurisprudências do Tribunal de Contas da União. A observância desses princípios é essencial para garantir a legalidade, moralidade, eficiência e transparência nas ações dessas entidades, que desempenham um papel relevante na promoção do interesse público e na formação profissional e assistência social no Brasil.

III.III - NA OMISSÃO DO REGULAMENTO DA (S) ENTIDADE (S)

É de se observar que os Regulamentos possuem regras próprias e simplificadas, ocorre que caso as previsões dos regulamentos não forem suficientes

para resolver os conflitos, poderá ser utilizada por analogia e subsidiariamente os princípios que regem tanto a Lei de Licitações, bem como àqueles previstos na Constituição Federal.

Portanto, ao considerar o regime jurídico das entidades do Sistema “S”, o Tribunal de Contas preocupar-se-á em verificar mais a concretização das finalidades e dos objetivos desses serviços autônomos do que a observância dos estritos procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993 ou 14.133/2021, dos quais não estão vinculados, conforme já frisado .

As entidades do sistema S têm o dever de licitar porque, apesar de possuírem autonomia administrativa e financeira, elas recebem recursos públicos para a realização de suas atividades. Esses recursos são provenientes de contribuições sociais pagas pelas empresas, que são obrigadas a recolher uma porcentagem de sua receita para o financiamento das entidades do sistema S.

Dessa forma, inclui a obrigatoriedade de realizar licitações para a contratação de bens e serviços. A licitação é um procedimento que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, assegurando a transparência, a isonomia e a competitividade na contratação.

Além disso, a realização de licitações pelas entidades do sistema S contribui para a eficiência na gestão dos recursos públicos, evitando o direcionamento de contratações para empresas ou pessoas específicas, e garantindo a obtenção de preços justos e adequados para os bens e serviços contratados.

Portanto, a conclusão é que as questões ligadas à licitação e aos contratos devem ser resolvidas de acordo com as diretrizes estabelecidas no Regulamento de Licitações e Contratos dos Serviços Sociais Autônomos. Caso essas diretrizes não se mostrem suficientes, deve-se recorrer aos princípios aplicáveis à matéria como alternativa. Em último caso, a doutrina apoia a possibilidade de adotar a Lei nº 8.666/1993 ou 14.133/2021 de forma facultativa.

É importante destacar que essa abordagem - a aplicação da Lei em situações em que o Regulamento apresenta lacunas - recebe críticas de diversos membros do

Sistema “S”, os quais argumentam que esse conjunto de regras não deve ser usado em nenhuma circunstância.

Não se pode ignorar que, em certos casos, é necessário recorrer à Lei nº 8.666/1993 para garantir a transparência e a conformidade do processo licitatório. Isso se torna evidente, por exemplo, quando se trata da imposição de penalidades. Com efeito, os artigos 31 e 32 do Regulamento remetem a questão à regulamentação do edital, estipulando que a entidade pode aplicar as sanções previstas no documento convocatório.

De acordo com o entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência, o ato administrativo (o edital) não tem o poder de criar sanções, sendo necessário, para tal, uma Lei formal. Nesse contexto, as palavras de Daniel Ferreira ao citar o professor Carlos Ari Sunfeld são precisas:

“Com razoável exatidão e segurança, portanto, nos é dado concluir que todo e qualquer ilícito, para assim ser reconhecido, deve estar necessariamente previsto, explícita ou implicitamente, em Lei. E se a conduta dessa ordem deve estar legalmente descrita, mister se apresentar do mesmo modo a respectiva sanção. (...) ‘Lembre-se de que ninguém será obrigado a deixar de fazer algo senão em virtude de Lei’ (CF, art. 5º, II). Logo, não há como o Decreto – ou, pior; ato de escala inferior – prever infrações e criar sanções administrativas: ou vêm dispostas na Lei ou inexistem no mundo jurídico.”¹⁸ (Grifos no original)

Devido a esse motivo, a jurisprudência predominante do TCU estabelece que a Lei nº 8.666/1993 deve ser aplicada quando houver omissão do Regulamento ou quando um de seus dispositivos contrariar os princípios gerais relacionados à licitação. Isso pode ser observado no julgado a seguir mencionado e na cartilha específica da CGU sobre a Gestão dos Recursos do Sistema “S”:

“A exigência de que o Estatuto das Licitações e Contratos seja observado por entidades do Sistema ‘S’ pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no Regulamento próprio da entidade ou dispositivo, do mesmo Regulamento, que contrarie os princípios gerais da Administração Pública e os específicos relativos às licitações e os que norteiam a execução da despesa pública (TCU. Acórdão nº 3.454/2007 – Primeira Câmara). (Grifos nossos) (...) 13. As entidades do Sistema ‘S’ estão obrigadas a seguir as regras da Lei nº 8.666/1993 nas suas licitações e contratos? Não. As entidades do Sistema ‘S’ devem utilizar Regulamento próprio de licitações e contratos. Porém, a exigência de que a Lei nº 8.666/1993 seja observada por entidades do Sistema ‘S’ pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no Regulamento próprio da entidade ou existência, no mesmo Regulamento, de dispositivo que contrarie os princípios gerais da Administração Pública. Assim, as entidades do Sistema ‘S’ devem, nas

contratações de bens e serviços, observar o disposto em seus Regulamentos e os princípios da Administração Pública.”

Destaca-se que a regra é realizar licitações para a contratação de serviços, a execução de obras, alienações e aquisições. No entanto, há situações em que a licitação não é o método apropriado para selecionar a proposta mais vantajosa. Estas são as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, conforme estipulado nos artigos 9º e 10 do Regulamento, respectivamente.

A licitação pressupõe a existência de competição e um julgamento objetivo. Naturalmente, a competição só ocorre quando há múltiplas opções de contratação. Portanto, a licitação, embora obrigatória em certos casos, só pode ser exigida quando a situação concreta permitir sua realização, devendo ser evitada quando o objeto for singular ou quando houver exclusividade de fornecedor. Essa é a disposição estabelecida no artigo 10 do Regulamento, que determina que "a licitação será inexigível quando não houver viabilidade de competição (...)".

Embora, em algumas situações, a licitação possa ser conduzida para garantir de maneira mais eficaz o interesse público, é permitida a sua dispensa, como, por exemplo, em casos de emergência em que não há tempo suficiente para realizar o procedimento.

No entanto, é importante destacar que essa prerrogativa não está sujeita à vontade pessoal do agente público, mas sim ao interesse público. Nesse contexto, o artigo 9º do Regulamento será analisado posteriormente.

CAP. 4 – DA FISCALIZAÇÃO

IV.I – CONTROLE FINALÍSTICO

O Controle finalístico é aquele em que o órgão de fiscalização verifica o escopo da instituição, analisando sua conformidade com o programa de gestão e a supervisão das ações de seus dirigentes no exercício das funções estatutárias, visando alcançar os objetivos da atividade controlada.

Conforme estabelecido na Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

(SENAC) devem enviar ao Tribunal de Contas da União até 31 de março do ano subsequente as contas da gestão anual, acompanhadas de um breve relatório do presidente, indicando as realizações efetuadas.

De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem fundos públicos devem prestar contas, sendo o controle externo realizado pelo Congresso Nacional, através do Tribunal de Contas da União, conforme o artigo 71 da mesma Constituição.

De acordo com o mencionado artigo 70 da CF, o controle externo abrange apenas a Administração direta e indireta da União. Portanto, segundo essa disposição, o TCU não possui autoridade para examinar as contas de instituições tipicamente privadas, como os Serviços Sociais Autônomos, que são regidos pelo direito civil. Basta uma leitura atenta do parágrafo único desse artigo para constatar que ele não se aplica a essas entidades, uma vez que se refere apenas às pessoas físicas ou jurídicas que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem recursos públicos.

O conteúdo desse parágrafo único se limita às entidades privadas da Administração indireta, não abrangendo entidades tipicamente privadas regidas pelo direito civil ou comercial. Em nenhum dos seus incisos há qualquer menção direta ou indireta que envolva os Serviços Sociais Autônomos.

Considerando que esses entes são beneficiários de contribuições compulsórias estabelecidas por lei, eles têm a obrigação de prestar contas aos órgãos de fiscalização. No entanto, o foco desse controle está na verificação da legalidade, eficácia e eficiência da aplicação dos recursos provenientes dessas contribuições, ou seja, na promoção do planejamento e execução de medidas que contribuam para o bem-estar social e o aperfeiçoamento e especialização profissional da respectiva categoria.

Isso se refere ao que a doutrina chama de controle finalístico, que não deve ser confundido com o controle mencionado no caput do artigo 70 da Constituição Federal de 1988. Esse último não se aplica a entidades que não fazem parte da Administração Pública e está relacionado à supervisão das contas contábeis,

financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais dessas entidades, sob os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade.

Não se pode esquecer que, embora os recursos provenientes da arrecadação das contribuições façam parte do patrimônio da entidade de direito privado, estas continuam obrigadas, de acordo com a lei que as instituiu, a demonstrar que os recursos foram aplicados de forma regular para cumprir os objetivos estabelecidos em lei.

A lei nº 8.443 de 1992, também conhecida como a lei orgânica do TCU, em seu artigo 5º, inciso V, estabelece que a jurisdição do Tribunal também se estende às entidades privadas que recebem recursos paraestatais, conforme pode ser visto abaixo:

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

Nesse contexto, podemos compreender que a obrigação de prestar contas imposta aos Serviços Sociais Autônomos deve se limitar à demonstração do correto uso dos recursos para alcançar seus objetivos, não sendo, portanto, sujeita à auditoria de gestão. O gestor dessas entidades tem a responsabilidade apenas de comprovar o cumprimento de seus objetivos estatutários ou regimentais em benefício do seu público-alvo.

IV. II - REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS NO SISTEMA “S”

As instituições paraestatais, como as que integram o Sistema 'S', colaboram com o Poder Público, sob sua supervisão, em atividades, setores e serviços de interesse específico de determinados grupos. A atuação das organizações que fazem parte do Sistema "S" em parceria com a Administração Pública envolve a combinação de princípios do Direito Público e do Direito Privado, evidenciando a complexidade jurídica presente em nosso sistema legal.

Portanto, ocorre a inclusão, no ordenamento jurídico, de institutos indefinidos que estão em uma zona de transição entre o setor público e o setor privado, sujeitos a experimentação.

Dessa maneira, a análise das concorrências e acordos no âmbito do Sistema "S" aborda apenas os princípios gerais, incluindo aqueles que guiam as concorrências e acordos relacionados à Administração, incorporados ao Regulamento de Licitações e Acordos específico dos Serviços Sociais Autônomos, além das normas gerais de direito privado e jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Como notado ao longo deste estudo, um contrato administrativo exige, obrigatoriamente, a participação da Administração Pública como uma das partes.

Os Serviços Sociais Autônomos, como mencionado anteriormente, são amplamente reconhecidos pela doutrina e confirmados pelo entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, como não fazendo parte da Administração Pública, sendo, portanto, apenas colaboradores. Isso elimina a possibilidade de tais entidades celebrarem acordos administrativos, uma vez que são organizações de direito privado. Outro aspecto a ser considerado é a lei que regulamenta os acordos da Administração pública, a Lei nº. 8.666/1993, que regula o processo de compra e contratação da Administração pública direta e indireta.

Essa legislação não se aplica ou regulamenta o processo de compras e acordos dos Serviços Sociais Autônomos, não sendo obrigatória sua utilização, nem mesmo de forma subsidiária. Portanto, essas entidades devem se basear apenas nos princípios gerais de direito, incluindo aqueles relacionados aos acordos previstos no artigo 37 da Constituição de 1988.

Os procedimentos de compra de bens e serviços, bem como a forma de celebração de acordos dos Serviços Sociais Autônomos, são regulamentados por regras específicas, contidas nos Regulamentos de Licitações e Acordos que se aplicam a essas organizações e que foram submetidos à avaliação do Tribunal de Contas da União.

As organizações dos Serviços Sociais Autônomos não têm permissão para tomar decisões unilaterais na execução de seus acordos, como a rescisão arbitrária motivada apenas pelo interesse público. Outra distinção que afasta a aplicação dos

acordos administrativos aos Serviços Sociais Autônomos é o interesse público específico da celebração, que deve ser definido por lei e implementado por meio de um acordo administrativo. Embora a atuação dos Serviços Sociais Autônomos tenha um forte caráter social, não se deve confundir essa atividade com o interesse público direto, uma vez que essas organizações atuam como colaboradores e suas atividades complementam as ações do Estado, podendo ser executadas por qualquer entidade privada.

É importante ressaltar que a qualificação de uma determinada prestação contratual como de específico interesse público, sujeita ao acordo administrativo, deve sempre ser estabelecida pela lei no contexto do direito administrativo.

Reforçando, ao não incluir as organizações do Sistema "S" como destinatárias da Lei nº. 8.666/1993, o legislador excluiu a obrigatoriedade dessas organizações de realizar processos licitatórios e celebrar acordos nos moldes praticados pela administração pública federal.

Portanto, a Administração Pública não precisa criar uma estrutura organizacional própria, pois nem todo interesse público requer a execução direta pelo Poder Público ou por suas organizações. Essas ideias não são novas. A doutrina há muito tempo sustenta a natureza privada dos Serviços Sociais Autônomos. Portanto, essas organizações não estão sujeitas, constitucional ou legalmente, aos princípios restritivos que orientam as ações da Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Estas só podem agir quando devidamente autorizadas por lei, conforme previsto no artigo 37 da Constituição.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, foi explorado o tema do "Regime Jurídico Aplicável nas Entidades do Sistema S no Brasil", um assunto de grande relevância no cenário jurídico e administrativo do país. Durante nossa investigação, pudemos constatar a complexidade desse tema e as múltiplas perspectivas que o envolvem.

Inicialmente, foi abordado a diversidade das entidades que compõem o Sistema S, destacando o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC), entre outros. Cada uma dessas entidades desempenha um papel fundamental na formação profissional, no desenvolvimento social e no fomento à educação e cultura em seus respectivos setores de atuação.

Em seguida, foi discutida as diferentes interpretações sobre a natureza jurídica dessas entidades. Enquanto algumas correntes de pensamento as consideram entidades de direito privado, outras defendem que elas desempenham funções de interesse público e, portanto, deveriam ser equiparadas a órgãos da Administração Pública. Essa divergência de opiniões gera debates jurídicos e administrativos relevantes.

Destaca-se também a importância do Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização das atividades das entidades do Sistema S. O TCU desempenha um papel fundamental na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos recursos por elas gerenciados. Isso é essencial para garantir a transparência e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos, mesmo que provenientes de contribuições compulsórias.

Ademais, foi abordada a relevância das entidades do Sistema S para o desenvolvimento econômico e social do país. Elas desempenham um papel estratégico na formação de profissionais qualificados, na promoção da cultura e do esporte, e na assistência social, contribuindo para o bem-estar da sociedade brasileira.

Concluo, portanto, que o regime jurídico das entidades do Sistema S no Brasil é um tema de grande complexidade, que envolve interpretações diversas e questionamentos sobre sua natureza jurídica. No entanto, independente dessa discussão, é indiscutível a importância dessas instituições para o país. Elas desempenham um papel fundamental na promoção do desenvolvimento socioeconômico e cultural, colaborando para a construção de uma sociedade mais justa e qualificada.

Diante disso, é essencial que o debate sobre o regime jurídico das entidades do Sistema S continue buscando aprimorar a regulamentação e a fiscalização dessas instituições, de modo a assegurar a efetiva prestação de serviços de qualidade à população brasileira. Além disso, é importante que se mantenham em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, garantindo a transparência, a responsabilidade e a legalidade em suas atividades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANCEY, C. P.; REIDY, J. Estatística sem matemática para psicologia. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DI PIETRO, M. S. Z. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FERREIRA, D. A função administrativa e seu regime jurídico. In: Cadernos de Direito, Curitiba, Faculdade de Direito de Curitiba, n. 6, p. 19, 1999.
- FERREIRA, D. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FERREIRA, D. Sanções administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 92.
- FERREIRA NETO, F. D. Breves comentários sobre o pregão presencial. In: L&C: Revista de Direito e Administração Pública, Porto Alegre, n. 64, p. 39, out. 2003.
- FIGUEIREDO, L. V. Direito dos licitantes. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FIGUEIREDO, L. V.; FERRAZ, S. Dispensa e inexigibilidade de licitação. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- GASPARINI, D. Comissões de licitação. 2. ed. São Paulo: NDJ, 2002.
- GASPARINI, D. Direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GASPARINI, D. Instrumento Convocatório das Licitações. In: Zênite – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba, n. 5, p. 131, jan. 2005.
- GRAÇA, W. F. de C. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União e as Licitações e Contratos no Sistema “S”. 2. ed. Curitiba: JML, 2014.
- GUIMARÃES, E. A disciplina jurídica do pregão no âmbito das entidades do Sistema “S”: breves anotações. In: Revista JML de Licitações e Contratos – Edição Especial, Curitiba, p. 4, dez. 2006.
- GUIMARÃES, E.; SANTANA, J. E. Licitação e o novo estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GUIMARÃES, E.; NIEBUHR, J. de M. Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- JACOBY FERNANDES, J. U. J. Contratação direta sem licitação. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª

edição. São Paulo: Malheiros, 2008;

MEIRELES, Helly Lopes, Licitação e contrato Administrativo, 14^o ed., Malheiros Editores, 2006;

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos. 5^a ed., São Paulo: Dialética, 1998;

PAULO MODESTO (Coordenador) Nova Organização Administrativa Brasileira. 2^a Edição, Editora Forum, 2010;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Mutações do Direito Administrativo, Novas Considerações – Revista Eletrônica IDPB, Número 2, Salvador, 2005;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 1 Parecer contratado pelo SESI/SENAI (Natureza Jurídica e do regime de pessoal do SESI e do SENAI, outubro de 2005) tornado público no processo TC 019.946/2005-4 do TCU.

THEODORO JÚNIOR, HUMBERTO, O Contrato e seus Princípios, 3^a edição, Aide Editora, Rio de Janeiro, 2001.

2005.

Acórdão n° 488/2005-TCU-Plenário.

Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 27 de abril de 2005. Diário Oficial de União, 09 de maio 2005.

Acórdão n° 613/2005-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 18 de maio de 2005. Diário Oficial de União, 30 de maio 2005