



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL**

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº. 319/2025

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar a Agência de Inovação Tecnológica de Teresina INOVATHE e o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e dá outras providências".

Relator (a): Ver. Bruno Vilarinho

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar a Agência de Inovação Tecnológica de Teresina INOVATHE e o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e dá outras providências".

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificação por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

Os Serviços Sociais Autônomos (SSAs) surgiram como entidades com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por confederações mediante autorização legislativa, atuando sem submissão à Administração Pública mas por ela controlada, para desenvolver atividades privadas de interesses públicos ministrando assistência ou ensino a certas categorias sociais ou profissionais, vinculadas ao sistema sindical, mantidas por contribuições compulsórias ou parafiscais arrecadadas pelas próprias entidades e por estas geridos. Sua finalidade é formar profissionais capacitados e qualificados para beneficiar a sociedade como um todo. Sua existência contribui para um aperfeiçoamento das mais diversas atividades realizadas pela iniciativa privada.

Nesse contexto, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2002, p. 221.):

Isto significa que a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento de descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

A CRFB de 1988 previu tal sistema no art. 240 ao dispor que: “Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.”

Por seu turno, o art. 149 determinou que:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de suas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, sem prejuízo do previsto no art. 195, §6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Percebe-se, assim, previsão constitucional para sua criação. Trata-se de entes genuinamente brasileiros, mas pelo fato de inexistir uma definição legal, vem-se observando adaptações que acabam dificultando a formulação de um conceito preciso de SSA.

Antes do surgimento desses novos modelos de SSA, Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2010, p. 405.) conceituou tais serviços como:

[...] todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

Acrescenta o autor que tais entidades, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou.

A conceituação de Hely Lopes Meirelles foi desenvolvida pelo restante da doutrina, sendo relevante citar dois exemplos.

José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2015, p. 555.) que conceituou o SSA como:

As pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito privado, embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais. Apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas. Não há regra que predetermine a forma jurídica dessas pessoas. Podem assumir o formato de categorias jurídicas conhecidas, como





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

fundações ou associações, ou um delineamento jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento naquelas categorias, como, aliás, vem ocorrendo com várias delas.

E Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2014, p. 325.), que entende que os SSA são:

Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Como se percebe, a doutrina até hoje se restringe a conceituar os SSA como instituições vinculadas à assistência ou ensino profissional, mantidas por contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias.

Tais conceitos, todavia, merecem uma releitura em face da situação fática e jurisprudencial que hodiernamente envolve o tema.

Já se citou exemplos de SSA, como da APEX, ABDI, APS e ANATER, para nos referir apenas à esfera federal, de instituições denominadas SSAs não vinculadas à assistência ou ensino profissional, por exemplo.

Por outro lado, têm-se decisões, inclusive do STF, como a do julgamento da ADI nº 1.864/PR, que pedia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.970/1997 do estado do Paraná, que validou a instituição Paranaeducação como SSA de espectro amplo, dissociado das atividades de assistência e serviço profissionalizante de categoria ou classe e financiado por intermédio de pactuação de contrato de gestão. Seguem excertos da ementa do julgamento:

[...] 2. O PARANAEDUCAÇÃO é entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação. Como se vê, o PARANAEDUCAÇÃO tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função pública - Educação. [...] 3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. 4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado. [...]

Vale lembrar que a referida ADI foi julgada parcialmente procedente somente quanto à extensão do objeto de atuação da entidade, que não poderia absorver todas as atividades da Secretaria de Educação, incluindo formulação de políticas públicas, por se tratarem de atividades típicas de Estado.

Outra decisão do STF que demonstra dita desatualização do conceito doutrinal é o julgamento do RE nº 789.874.15 No acórdão, a Suprema Corte decidiu que os SSAs ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a CRFB de 1988 como a correspondente legislação de regência asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.

Seguindo a mesma linha jurisprudencial precedente, o STF na ADI nº 1.92316 teceu várias considerações acerca da prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado por entidades do setor privado sem fins lucrativos.

Para citar um exemplo, no que diz respeito à natureza da relação entre entidades do terceiro setor contratualizadas com o Poder Público, estabeleceu-se tratar de um convênio de fomento, sendo que a finalidade de fomento é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Além das decisões supracitadas, há jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior do Trabalho e no Tribunal de Contas da União reafirmando e consolidando as características e prerrogativas do modelo.

A jurisprudência do STJ entende, por exemplo, que a ampla isenção conferida pelos arts. 12 e 13 da Lei nº 2.613/1955 é aplicável aos Serviços Sociais Autônomos de forma que seu caráter de isento decorre diretamente dos dispositivos citados, sendo desnecessária, portanto, a aferição de outros requisitos para sua fruição (REsp nº 363.175/PR; REsp nº 552.089/SC; REsp nº 766.796/RJ).

Já o TST defende, em inúmeros casos, que as paraestatais integrantes dos serviços sociais autônomos, denominadas de Sistema “S”, são entidades particulares sem fins lucrativos, que atuam em colaboração ao Estado na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas de cunho social. Tais entidades não integram a estrutura administrativa como entes da Administração Direta ou Indireta. Em razão de administrarem verba pública, se sujeitam à regulação financeira efetivada pelo Tribunal de Contas, além de se submeterem aos princípios básicos que norteiam a atuação administrativa pública. Entretanto, não se submetem diretamente às regras das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, mas apenas aos princípios gerais do procedimento licitatório e regime de execução de despesas públicas. Nesse contexto, correta a decisão recorrida, ao aplicar o entendimento consubstanciado na Súmula nº 331, IV, do TST à hipótese dos autos (AIRR - 10458-33.2016.5.03.0026).

Como poderá ser percebido, os SSAs possuem características que o consagram como modelo flexível quanto que garantem ao Poder Público maior segurança na supervisão de políticas públicas implementadas em colaboração com estas entidades.

Quanto à gestão de pessoas, o regime dos trabalhadores dos SSAs é o da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Apesar disso, em diversos casos, é prevista a cessão de servidores públicos para atuarem em SSAs, notadamente quando estas absorvem atividades até então prestadas por entidades públicas.

É o que ocorre, a título de exemplo, no IHBDF que prevê, de forma análoga às Organizações Sociais federais, a previsão de cessão de servidores públicos para nele atuarem.

Segundo o TCU, no Acórdão 500/2010-Plenário, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, a flexibilidade administrativa para seleção de pessoal dos SSAs é relativa. O





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

processo seletivo para a contratação de pessoal deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impensoalidade, isonomia, publicidade e moralidade.

Para o TCU, “os Serviços Sociais Autônomos não se sujeitam à estrita observância da Lei 8.666/1993, mas sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar pelos princípios gerais do processo licitatório e seguir os postulados gerais relativos à Administração Pública, em especial os da legalidade, da moralidade, da impensoalidade, da isonomia e da publicidade” (Tribunal de Contas da União. Acórdão 2198/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 744/2017-Plenário, Relator: ANA ARRAES). Tal já é um posicionamento antigo e consolidado do TCU (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 943/2010-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES).

Esses regramentos de seleção e contratação de fornecedores, aparentemente, adotam procedimentos similares aos da Lei nº 8.666/1993, porém mitigado quanto aos entraves e qualificado por flexibilidades. Exemplo comum é a adoção de dispensa dobrada ou em maior valor pelos SSAs.

Desse modo, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 15 de dezembro de 2025.

Ver. BRUNO VILARINHO
Relator





**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. VENâNCIO CARDOSO
Membro


Ver. FERNANDO LIMA
Membro


Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro


Ver. ZÉ FILHO
Membro

