



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 40

I - Nos termos do art. 2º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas empresas estatais dependentes as empresas controladas que recebam do controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

II - A caracterização de dependência econômica redundante, no âmbito normativo fiscal, pelo menos nas seguintes características: inclusão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; e consolidação de suas contas com as do respectivo ente;

III - Em compasso com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, os serviços sociais autônomos instituídos pelo Estado do Paraná são entidades paraestatais, organismos de colaboração que não integram a Administração Pública, e, por isso, sua dependência econômica do Estado não é suficiente para que integrem o conceito jurídico de empresa estatal dependente;

IV - O total das despesas de pessoal devem integrar as despesas de pessoal do Estado para aferição dos limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua execução financeira deve respeitar os limites e condições de gasto público.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: caracterização da dependência dos serviços sociais autônomos, no que se equiparam a empresas públicas dependentes em razão do recebimento de recursos públicos para custeio de pessoal e as consequências decorrentes dessa definição no que diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo.

Protocolo nº: 722273/19.

Decisão: Acórdão nº 795/26 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 09 (Presencial) de 01/04/2026.

Publicação: DETC nº 3657 de 22/04/2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 40

PROCESSO Nº: 722273/19
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: LETICIA FERREIRA DA SILVA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 795/26 - Tribunal Pleno

Prejulgado. Serviços Sociais Autônomos Do Estado Do Paraná. Lei de responsabilidade fiscal. Empresas estatais dependentes. Conceito. Dependência econômica. Insuficiência para equiparação. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.864. Entidades paraestatais de cooperação. Não integração à administração pública. Inexistência de obrigação de inclusão como unidade orçamentária. Despesas com pessoal executadas em atividades finalísticas públicas. Contratos de gestão. Execução indireta de políticas públicas. Necessidade de inclusão no cômputo da despesa total com pessoal do estado para fins do art. 19 da LRF. Fixação de teses.

I – RELATÓRIO, FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de prejulgado instaurado com o objetivo de uniformizar o entendimento desta Corte sobre a configuração da dependência dos serviços sociais autônomos, no que se equiparam a empresas públicas dependentes em razão do recebimento de recursos públicos para custeio de pessoal, bem como das consequências decorrentes dessa caracterização, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A questão foi originalmente suscitada no julgamento da Prestação de Contas do Governador do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2017. À época, ao instruir o processo, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) emitiu as Instruções n. 23/18 e 226/18, nas quais, com fundamento no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendeu que os serviços sociais autônomos do Estado do Paraná deveriam ser tratados de forma equivalente às empresas estatais dependentes, defendendo, assim, a incidência das normas de contabilidade pública, a inclusão no orçamento do Estado, a consolidação das contas nos demonstrativos fiscais e o cômputo das respectivas despesas com pessoal nos limites legais da despesa total com pessoal. O tratamento até então dispensado pelo Governo do Paraná implicava problemas objetivos, como a dificuldade de se apurar com precisão a receita corrente líquida e os gastos com pessoal do Estado.

O entendimento da unidade técnica, contudo, não foi acolhido pelo Relator das contas, que entendeu que a controvérsia extrapolava os limites objetivos do processo de prestação de contas, recomendando, por consequência, a cisão do tema e sua apreciação em instância própria, mediante instauração de prejudgado. Tal providência foi aprovada pelo Tribunal Pleno, resultando no presente feito, formalizado pelo Acórdão de Parecer Prévio n. 287/18 (peça 3).

No presente processo de prejudgado, a Coordenadoria de Gestão Estadual, instada a instruir o feito, sugeriu a intimação da Procuradoria Geral do Estado para que se manifestasse sobre a matéria (peça 09).

Encaminhado o feito à Procuradoria-Geral do Estado, esta apresentou manifestação assinada pela Procuradora-Geral do Estado, Letícia Ferreira da Silva (peça 15), na qual defendeu a manutenção da natureza de direito privado dos serviços sociais autônomos, afastando a exigência de execução orçamentária e financeira nos moldes públicos e, por consequência, a equiparação à figura da empresa estatal dependente, mesmo na hipótese de integral financiamento com recursos do Tesouro. Evocando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.864 pelo Supremo Tribunal Federal, a Procuradora afirmou que a imposição de execução orçamentária e financeira pública aos serviços sociais autônomos implicaria a descaracterização da natureza privada dessas entidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Estadual se manifestou, inicialmente, por meio da Instrução n. 380/20 (peça 20), na qual reafirmou, em sua parte inicial, o entendimento historicamente adotado pela própria unidade, segundo o qual, em razão da dependência financeira absoluta, essas entidades deveriam receber o mesmo tratamento conferido às empresas estatais dependentes, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que implicaria sua inclusão no orçamento fiscal do Estado, a consolidação das contas nos demonstrativos fiscais do Executivo e o cômputo das despesas com pessoal para os limites legais.

Entretanto, ainda nessa instrução, ao mencionar a decisão proferida no julgamento da Prestação de Contas do Governador relativa ao exercício de 2017, que determinou a instauração do presente prejudgado, a Coordenadoria de Gestão Estadual passou a apresentar a matéria em termos de incerteza, reformulando o problema em chave dubitativa, sem firmar posição conclusiva. Essa inflexão se expressa nos dois enunciados finais do parecer, que adotam formulações distintas: no primeiro, afirma-se que os serviços sociais autônomos, por sua natureza de direito privado, estariam afastados da necessidade de execução orçamentária e financeira pública; no segundo, sustenta-se que, por força da dependência econômica, os entes de cooperação devem ser considerados dependentes, à semelhança das empresas estatais tratadas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, portanto, de instrução inconclusiva, que apresenta formulações dubitativas sobre o enquadramento jurídico e fiscal dessas entidades.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, apresentou o Parecer n. 183/20 (peça 21), da lavra da Procuradora-Geral Valéria Borba, que reconheceu a existência de dependência econômica dos serviços sociais autônomos, mas rejeitou sua equiparação às empresas estatais dependentes, invocando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente, o precedente fixado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.864.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), em manifestação técnica constante do Despacho n. 671/21 (peça 24), apresentou orientação pragmática sobre a prestação de contas dos serviços sociais autônomos, com base no Prejudgado n. 30 desta Corte. Indicou que os dados referentes à execução dos contratos de gestão com essas entidades devem ser informados por meio do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados (SEI-CED) e do Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), afastando a orientação anterior da Coordenadoria Geral do Estado (CGE) que indicava a utilização do Sistema Integrado de Transferências (SIT), por entender que isso geraria alimentação de sistemas em duplicidade.

Diante das divergências verificadas no processo, a instrução foi reaberta, culminando na emissão, pela Coordenadoria de Gestão Estadual, da Instrução n. 217/22, de 29 de março de 2022 (peça 28), a mais recente manifestação técnica da unidade sobre a matéria. Essa manifestação representa uma inflexão relevante no posicionamento anteriormente adotado, fundamentada, sobretudo, nas novas diretrizes estabelecidas na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, e na Nota Técnica n. 45.799/2020, emitida pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, do Ministério da Economia.

A Coordenadoria de Gestão Estadual ressalta que o Manual de Demonstrativos Fiscais passou a determinar a inclusão, no cômputo dos limites da despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, das despesas realizadas com organizações sociais e entidades assemelhadas, quando vinculadas à execução de atividades finalísticas públicas por meio de contrato de gestão. A referida Nota Técnica, por sua vez, detalha as orientações aplicáveis a essas despesas, estabelecendo proposta de codificação e contabilização própria a ser seguida pelos entes contratantes.

Com base nessas diretrizes federais, a Coordenadoria de Gestão Estadual afasta a equiparação dos serviços sociais autônomos às empresas estatais dependentes. Ao mesmo tempo, sua manifestação passa a contemplar uma proposta mais ampla de organização do tratamento contábil, fiscal e orçamentário das fundações públicas de direito privado, cuja atuação cooperativa com o Estado ensejaria consequências similares àquelas atribuídas aos serviços sociais autônomos. Embora essas fundações não integrem o objeto do presente prejulgado, a Coordenadoria de Gestão Estadual inclui em sua opinião conclusiva uma diretriz aplicável também a essas entidades, com base nos entendimentos consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Prejulgado n. 30 é mencionado com respeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à definição dos sistemas a serem utilizados para envio das informações, afastando-se, por razões práticas, o uso do Sistema Integrado de Transferências (SIT).

Na conclusão da instrução, a unidade técnica firma, como ponto central, que os serviços sociais autônomos, em razão de sua natureza jurídica de direito privado, não devem ser incorporados ao orçamento fiscal do Estado (item I, alínea “a”); que, quando firmados contratos de gestão com o Estado para a execução de atividades finalísticas públicas, os gastos com pessoal decorrentes dessa execução devem ser incluídos nos demonstrativos fiscais do Poder Executivo (alínea “b”); que, nessas situações de execução descentralizada, devem ser utilizados os elementos de despesa e codificações específicos previstos na Nota Técnica n. 45.799/2020, emitida pelo Ministério da Economia (alínea “b”); e os dados referentes à execução do contrato de gestão devem ser informados no sistema e apresentados na prestação de contas da execução dos contratos de gestão, nos termos do Prejulgado n. 30 (alínea “c”). Com relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, a Coordenadoria de Gestão Estadual indica que a caracterização de dependência deve observar os critérios fixados no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem implicações diretas para os serviços sociais autônomos analisados neste processo.

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, complementou sua primeira manifestação. No Parecer n. 240/22 (peça 29), assinado também pela Procuradora-Geral Valéria Borba, ratificou o entendimento de que os serviços sociais autônomos não se confundem com empresas estatais dependentes, mas acrescentou a compreensão de que as despesas com pessoal executadas em contratos de gestão devem ser incluídas no cálculo da despesa total com pessoal do Estado. Fundamentou essa conclusão no fato de que tais contratos representam uma forma de execução indireta de políticas públicas finalísticas, cuja contabilização deve respeitar os padrões definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Posteriormente, por ocasião de nova audiência, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 221/24, de 7 de agosto de 2024 (peça 40), relatado pelo Procurador-Geral Gabriel Guy Léger, consolidou e aprofundou seu entendimento. Sustentou que os serviços sociais autônomos, embora dotados de personalidade jurídica de direito privado, devem ser submetidos aos mecanismos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

controle fiscal e contábil próprios da execução descentralizada de atividades finalísticas públicas, com a consequente inclusão das despesas com pessoal nos demonstrativos fiscais do Estado, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa compreensão acompanha as diretrizes estabelecidas na Nota Técnica n. 45.799/2020, emitida pelo Ministério da Economia, especialmente quanto à codificação contábil específica e à imputação da responsabilidade ao ente contratante.

O parecer sustenta, ainda, que tais entidades exercem atividades típicas de Estado, encontram-se submetidas ao art. 37 da Constituição Federal e devem ser tratadas, com o objetivo de controle, como integrantes da administração pública indireta *lato sensu* em razão de sua vinculação funcional às políticas públicas executadas. Por fim, opina que os repasses do Estado às entidades sejam registrados no Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), em conformidade com as normas nacionais de finanças públicas.

É o relatório.

DA EVOLUÇÃO DO TEMA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A compreensão institucional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre os serviços sociais autônomos evoluiu ao longo de mais de duas décadas. Desde os primeiros pronunciamentos normativos, ainda na década de 1990, até os recentes acórdãos e prejulgados, verifica-se uma trajetória marcada pela crescente preocupação com a compatibilidade entre o regime jurídico dessas entidades e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Reconstruo, a seguir, de forma cronológica e analítica, a evolução jurisprudencial da Corte sobre a matéria.

Desde a criação das primeiras entidades sob a forma de serviços sociais autônomos no estado do Paraná, o Tribunal de Contas demonstrou reiterada preocupação com os limites jurídicos desse modelo. A abordagem inicial decorreu do fato de que tais entidades, ainda que estruturadas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, operam com recursos públicos quase exclusivos e exercem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

funções de inequívoco caráter público. Essa constatação levou o Tribunal a sustentar, desde o início, que a natureza jurídica privada não seria suficiente para afastar a aplicação do regime jurídico de direito público, sempre que estivessem presentes elementos de financiamento estatal e o exercício de função pública.

Essa preocupação institucional se manifestou desde os primeiros pronunciamentos do Tribunal Pleno. Em 1999, a Resolução n. 7.150, de relatoria do Conselheiro Rafael Iatauro, estabeleceu que não havia, no plano estadual, permissivo constitucional para a celebração de contratos de gestão com entidades privadas. Na mesma direção, afirmou-se a necessidade de submeter os serviços sociais autônomos à fiscalização da Corte, exigindo-se a observância da Lei n. 8.666/93 e a realização de concurso público para a contratação de pessoal. Na fundamentação aprovada, registrou-se:

Depreende-se, sem qualquer esforço, que a determinação do certame público é inafastável pela via ordinária, posto que advém diretamente da Constituição Federal. [...] A aplicação do regime da licitação e contratação administrativas não se vincula à estrutura jurídica, mas depende da gestão de recursos públicos.

O mesmo entendimento foi reafirmado pela Resolução n. 946/02, relatada pelo Conselheiro Heinz Georg Herwig, ao responder consulta formulada pela Parana Previdência. Decidiu-se que os quadros funcionais dessas entidades deveriam respeitar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, sendo obrigatória a realização de concurso público para novas contratações, salvo hipóteses legais de contratação temporária. Consta do voto:

Mesmo diante da peculiaridade de “serviço social autônomo”, a remuneração do quadro funcional deve ser adequada aos parâmetros dos servidores estaduais [...]. A contratação deve ser, sempre, precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa linha foi desenvolvida de forma mais sistemática na Resolução n. 852/03, que acolheu estudo técnico da 4ª Inspeção de Controle Externo, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão. O documento demonstrava que os serviços sociais autônomos atuavam em estreitíssima relação com o Estado e eram amplamente financiados por verbas públicas, mas funcionavam à margem das exigências constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Apontaram-se fragilidades, especialmente, nos processos de contratação de pessoal e nas aquisições de bens e serviços, em desacordo com os princípios do art. 37 da Constituição. O texto aprovado foi incisivo:

Os serviços sociais autônomos do Estado do Paraná reinstalaram os desmandos havidos na administração brasileira, os quais o constituinte [...] pensou ter eliminado com a promulgação da Carta de 1988. [...] O que se busca é obstar, que, sob o manto do direito privado, criem-se figuras que manipulam recursos públicos, sem a rigidez condizente com as normas que regem a despesa pública.

Esses pronunciamentos convergiram para um modelo de atuação que impunha às entidades o cumprimento das exigências constitucionais típicas da Administração Pública, notadamente quanto à legalidade das contratações e à transparência dos gastos. Consolidava-se, assim, uma doutrina institucional de sujeição dos serviços sociais autônomos aos controles típicos do setor público, que moldou por muitos anos a atuação deste Tribunal.

A partir da década de 2010, a jurisprudência da Corte evoluiu para uma abordagem predominantemente fiscal e contábil. O foco se deslocou da conformidade jurídica para a análise da dependência financeira e da necessidade de consolidação contábil e orçamentária.

No julgamento das contas do governador relativas ao exercício de 2013 (Acórdão n. 314/14), o Tribunal Pleno determinou que o Estado passasse a exigir das entidades dependentes os dados de execução orçamentária e financeira para viabilizar a consolidação nos demonstrativos de gestão fiscal, especialmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto às despesas com pessoal. O Conselheiro Ivan Bonilha, relator das contas do governador, anotou:

[...] proponho que se determine ao Estado que [...] solicite aos serviços sociais autônomos dependentes os respectivos dados da execução orçamentária/financeira e, conseqüentemente, proceda à consolidação dos demonstrativos da Gestão Fiscal, especialmente das respectivas despesas com pessoal (p. 35).

No julgamento das contas do governador relativas ao exercício de 2014 (Acórdão n. 255/15), o Tribunal Pleno reforçou a necessidade de padronizar as informações contábeis dos serviços sociais autônomos, com vistas à consolidação no âmbito do Poder Executivo. O voto do Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, aprovado por unanimidade, determinou a consolidação orçamentária, fiscal e contábil e registrou:

[...] resta evidenciada afronta aos princípios e normas que regem a Administração Pública, impondo-se a revisão dessa figura jurídica no âmbito da estrutura administrativa do Estado, como, aliás, já restou decidido por esta Corte na Resolução nº 852/2003 (p. 40).

No julgamento das contas do governador relativas ao exercício de 2015 (Acórdão n. 223/16), o Tribunal Pleno determinou a inclusão do serviço social autônomo Agência Paraná de Desenvolvimento (denominada atualmente de Invest Paraná) como unidade orçamentária, dada sua dependência de recursos públicos. O relator, Conselheiro Ivens Linhares, assim dispôs:

Propõe-se DETERMINAÇÃO ao Estado para que exija as informações dos Serviços Sociais Autônomos e das demais Entidades Dependentes, objetivando consolidar os dados destas entidades no Orçamento do Estado e nos Demonstrativos de Gestão Fiscal (p. 121).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa determinação foi mantida no julgamento do recurso de revista interposto pelo então governador, Carlos Alberto Richa, que resultou no Acórdão n. 4.217/17. Naquela ocasião, o Conselheiro Fernando Guimarães apresentou voto vencido, marcando a primeira inflexão relevante na linha jurisprudencial da Corte. Sustentou que a inclusão orçamentária da Agência Paraná de Desenvolvimento não se justificaria, uma vez que a entidade não integraria a Administração Pública. Em sua formulação:

Entendo que a discriminação orçamentária dos recursos destinados ao Contrato de Gestão firmado com Serviço Social Autônomo não se confunde com a determinação de inclusão no orçamento, como unidade orçamentária, de entidade que não integra, efetivamente, a administração pública, ainda que seja dela dependente. [...] Tais recursos, destinados a remunerar as atividades desenvolvidas no âmbito do Contrato de Gestão, é que deverão estar adequadamente discriminadas no orçamento do Estado (p. 46-47).

Trata-se, a meu ver, de um ponto de inflexão na jurisprudência da Corte, em que a divergência entre a unidade técnica e a interpretação do relator passou a assumir centralidade no debate institucional. A posição do Conselheiro Fernando Guimarães, entretanto, foi vencida, e impôs-se a determinação de inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento como unidade orçamentária por decisão majoritária do Tribunal Pleno.

No julgamento das contas do governador relativas ao exercício de 2016 (Acórdão n. 548/17), o Tribunal Pleno consolidou a linha de entendimento adotada nos exercícios anteriores. O relator do processo, o Conselheiro Fábio Camargo, reproduziu, em seu voto, o posicionamento da unidade técnica no seguinte trecho:

Assim, e considerando as decisões do Tribunal Pleno referentes às prestações de contas de 2013 e 2014, que determinaram a consolidação dos demonstrativos da gestão fiscal, especialmente das despesas com pessoal e a RCL dos Serviços Sociais Autônomos; a decisão firmada no exame da prestação de contas do exercício de 2015, que determinou a inclusão do Serviço Social Autônomo Agência Paraná de Desenvolvimento como unidade orçamentária do Estado, a unidade técnica propõe que a determinação deve ser estendida às demais entidades que se enquadram na mesma situação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

visto que, independentemente da sua denominação, utilizando o rótulo de Serviço Social Autônomo, efetivamente dependem dos repasses de recursos do Poder Executivo (p. 13).

E, ao final do voto, formulou a seguinte determinação, aprovada pelo

Pleno:

Incluir no orçamento do Estado, para fins de consolidação integral dos dados nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Entidades que dependem de recursos públicos para seu custeio, inclusive as que utilizam a denominação 'Serviços Sociais Autônomos', em especial, a Agência Paraná de Desenvolvimento (p. 61).

Com isso, é possível afirmar que, até o julgamento das contas do governador relativas ao exercício de 2017, a jurisprudência do Tribunal havia se consolidado em torno das seguintes teses:

- os serviços sociais autônomos se submetem aos princípios constitucionais da Administração Pública;
- os serviços sociais autônomos se submetem à exigência legal de realização de concurso público para a contratação de pessoal;
- os serviços sociais autônomos se sujeitam às normas de procedimento licitatório aplicáveis à Administração Pública para aquisições de bens e serviços;
- os serviços sociais autônomos se submetem ao controle externo e devem prestar contas ao Tribunal de Contas;
- os serviços sociais autônomos devem ser incluídos como unidades orçamentárias no Orçamento Geral do Estado;
- os serviços sociais autônomos devem manter registro contábil nos moldes da contabilidade pública para possibilitar o cálculo da Receita Corrente Líquida do Estado;
- o gasto com pessoal das entidades deve ser incluído no cômputo geral das despesas com pessoal para a verificação do cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa era a moldura interpretativa que se encontrava em vigor e orientava o controle externo até a análise das contas relativas ao exercício de 2017, quando o Tribunal se deparou com divergências relevantes entre a manifestação técnica e o voto do relator.

Com efeito, a análise das contas do exercício de 2017 representou um marco de inflexão na jurisprudência do Tribunal. Naquela ocasião, a unidade técnica reiterou os fundamentos que vinham orientando a atuação da Corte desde o final da década de 1990. Em manifestação densa e fundamentada, a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução n. 226/18, sustentou, recuperando a jurisprudência histórica da Corte, que os serviços sociais autônomos instituídos pelo Estado deveriam ser tratados como unidades orçamentárias em razão de sua completa dependência de recursos públicos, da ausência de autonomia financeira e da natureza pública das atividades que executam.

Segundo a Coordenadoria de Gestão Estadual, a roupagem de direito privado adotada por essas entidades não afastava sua inserção no Orçamento Fiscal nem dispensava a consolidação de seus dados nos Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que diz respeito às despesas com pessoal. Nos termos da instrução:

Ocorre que essa unidade tem entendimento de que esse não é o caso das entidades “dependentes” constituídas pelo Governo do Estado do Paraná como “Serviço Social Autônomo”, tendo em vista que elas não têm nenhuma autonomia frente ao orçamento público, pois são entes que dependem financeiramente do dinheiro público para a consecução de suas finalidades, devendo, então, ser-lhes aplicada a desconsideração da figura jurídica “Serviço Social Autônomo”, determinando-se suas respectivas inclusões, como unidade orçamentária, no orçamento do Estado do Paraná (p. 46).

O relator das contas, Conselheiro Fernando Guimarães, discordou dessa conclusão. Em voto que se afastava da linha interpretativa consolidada pela própria Corte, sustentou que os recursos recebidos pelos serviços sociais autônomos mediante contratos de gestão não caracterizariam dependência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentária no sentido previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nas palavras do relator:

Quantias percebidas à título de obrigação contratual não representam recebimento 'de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal', mas remuneração por serviços prestados ou bens entregues, sendo o caso de Serviços que firmaram contratos de gestão com o Estado, e recebem pagamentos de acordo com o cumprimento de metas pré-estabelecidas. Receitas advindas de contratos de gestão são receitas próprias (Acórdão n. 287/18-Pleno, p. 77-78).

Reconhecendo, no entanto, a complexidade e o impacto do tema, o relator propôs — e o Pleno acolheu — a instauração de um prejulgado específico, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência da Corte sobre a natureza jurídica dos serviços sociais autônomos e a extensão de seus deveres constitucionais e legais. Essa orientação foi acolhida no Acórdão de Parecer Prévio n. 287/18, que aprovou as contas do exercício de 2017 com essa determinação expressa. O presente prejulgado, ora em debate, aguarda há sete anos um posicionamento do Tribunal Pleno.

Independentemente disso, a jurisprudência do Tribunal avançou posteriormente com a aprovação do Prejulgado n. 30, por meio dos Acórdãos n. 1.271/21 e 3.499/21, ambos do Tribunal Pleno. O incidente foi instaurado por iniciativa da Presidência da Corte, a partir de solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com o objetivo de estabelecer procedimentos uniformes para a prestação de contas dos contratos de gestão celebrados com entidades do terceiro setor, como os serviços sociais autônomos, mas não apenas estes, assim também as organizações sociais e as fundações públicas de direito privado.

A motivação do prejulgado foi claramente enunciada no acórdão que o aprovou:

A solicitação foi motivada pelas dúvidas acerca das obrigações oriundas da celebração de Contratos de Gestão, em razão da pluralidade de significados que lhe são atribuídos pelo ordenamento jurídico [...] frente à necessidade de uniformização do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimento acerca da forma de prestação de contas dos Contratos de Gestão nos sistemas utilizados por este Tribunal de Contas.

A decisão fixou que os Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado da esfera estadual devem prestar contas da execução dos contratos de gestão por meio do Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados (SEI-CED) e do Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), ou por sistemas que venham a substituí-los. Para os entes da esfera municipal, a prestação de contas deve ser realizada no Sistema Integrado de Transferências (SIT), até a implementação dos módulos específicos no Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM). Determinou-se, ainda, que, quando os dados da folha de pagamento forem enviados ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal, fica dispensada a necessidade de sua discriminação no Sistema Integrado de Transferências (SIT).

O prejulgado também reafirmou que a obrigação de prestação de contas da execução dos contratos de gestão não substitui o dever de apresentação das Prestações de Contas Anuais por parte das entidades.

Mesmo após a edição do Prejulgado n. 30, a jurisprudência da Corte continuou a se desenvolver. O tema das admissões de pessoal, hoje, parece encontrar estabilidade: os serviços sociais autônomos vêm submetendo seus processos seletivos às exigências do concurso público e essa prática tem sido reconhecida como legítima por este Tribunal. No Acórdão n. 4.198/24, por exemplo, a Primeira Câmara reconheceu a legalidade das admissões realizadas pelo Paranaeducação com base em concurso público, conforme o Edital n. 01/2021, destacando a observância dos prazos e a formalização adequada do termo de referência.

Por outro lado, a obrigatoriedade de licitação para contratações de bens e serviços ainda gera controvérsias e carece de definição jurisprudencial mais clara. No recentíssimo Acórdão n. 488/25, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o Tribunal Pleno enfrentou agravo que alegava irregularidade na contratação direta de seguradora pela Paranaprevidência. O relator afastou a verossimilhança do apontamento, destacando que o tema — a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obrigatoriedade de licitação nos serviços sociais autônomos — está em análise neste prejulgado. Essa remissão reforça a urgência de uma definição mais abrangente e sistemática sobre o regime jurídico das contratações realizadas por essas entidades.

3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.864 – o caso do Paranaeducação

A ADI n. 1.864 – de relatoria formal do Ministro Maurício Corrêa, tendo, como redator do acórdão, o Ministro Joaquim Barbosa (cujo voto vencedor prevaleceu) – teve por objeto a Lei n. 11.970/1997 do estado do Paraná, que criou a entidade denominada Paranaeducação. O julgamento da ação foi realizado em duas sessões plenárias, separadas por um intervalo de três anos: a primeira, em 12 de abril de 2004, quando se iniciou o exame do voto do relator, Ministro Maurício Corrêa, que julgava totalmente improcedente a ação; a segunda, em 8 de agosto de 2007, ocasião em que prevaleceu o voto do Ministro Joaquim Barbosa, que julgou parcialmente procedente a ação, com declaração de inconstitucionalidade apenas do art. 19, § 3º da lei.

No voto condutor do Ministro Joaquim Barbosa, que expressava a posição que prevaleceu em Plenário, tem-se o seguinte:

- i) ao tratar da natureza jurídica da entidade, o Ministro afirmou: “Noutras palavras, destinam-se os serviços sociais autônomos a gerir e desenvolver atividades privadas, embora de algum modo incentivadas e fomentadas pelo Estado”. Essa assertiva é correta quando se refere às entidades paraestatais do Sistema S, mas a utilização desse mesmo raciocínio para enquadrar o Paranaeducação contribuiu para confusões posteriores sobre a sua natureza institucional;
- ii) quanto ao art. 1º da lei estadual, considerou-se que a atividade desempenhada pelo Paranaeducação era paralela e de cooperação, o que permitia sua institucionalização sob o regime de direito privado. Nas palavras do Ministro: “Não há, portanto, vedação para que a administração do instituto se dê sob o regramento do direito privado. Ao contrário, como ente paraestatal, a maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

flexibilização na gerência do Paranaeducação, em razão também da incidência das normas de direito privado, leva a uma maior agilidade e eficiência na prestação do serviço ao qual está vinculado o instituto”;

iii) ao tratar do art. 15, que permite à entidade adotar normas próprias de procedimento simplificado para compras e contratações de serviços, Joaquim Barbosa o considerou constitucional, com o seguinte fundamento: “Assim, tendo a norma determinado que a entidade obedeça aos princípios da Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade e economicidade, e tendo também submetido as contas do Paranaeducação ao controle do Tribunal de Contas estadual, não vejo a inconstitucionalidade apontada”;

iv) em relação ao art. 18, que submetia os empregados do Paranaeducação ao regime celetista, o Ministro afirmou: “Assim, mesmo desempenhando uma atividade pública de cooperação na prestação de serviços de educação, entendo que não está obrigado à contratação de funcionários sob o regime jurídico próprio dos servidores públicos”;

v) por fim, o Ministro considerou inconstitucional o § 3º do art. 19, que autorizava que os servidores estaduais da educação possam optar pelo regime celetista ao ingressarem nos quadros do Paranaeducação: “Assim, a permissão para a livre escolha do regime jurídico ao qual pertencer viola essa obrigatoriedade de filiação ao regime jurídico único”.

A despeito da posição do Ministro cujo voto conduziu o julgamento, os ministros que o acompanharam expressaram reservas importantes às suas razões de decidir, o que impõe cautela na interpretação do alcance vinculante desse precedente. Com efeito, o dispositivo do acórdão — que não reconheceu a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 15 e 18 e declarou inconstitucional o § 3º do art. 19 — é dotado de eficácia vinculante. Já as razões de decidir, centradas na aproximação entre o Paranaeducação e os serviços sociais autônomos do Sistema S e na caracterização do ente como sendo puramente de regime de direito privado, não tiveram a mesma adesão unânime.

As manifestações em Plenário ilustram esse ponto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ministra Cármen Lúcia: “Aqui há um outro dado: disse que seria paralelo ao Estado, mas, na verdade, a composição dela, inclusive, sendo membros natos o Secretário de Educação e o Secretário da Fazenda... O que eu digo não é a inconstitucionalidade, Ministro Gilmar, é apenas que ela não seria uma entidade totalmente privada”.

Ministro Gilmar Mendes: “Sim, mas é o público não estatal”.

Ministra Cármen Lúcia: “Mas é o público estatal, porque o Secretário da Educação e o Secretário da Fazenda compõem”.

[...]

Ministro Cezar Peluso: “Tenho a impressão de que vamos ficar num terreno puramente nominalista. Essas referências a regime de Direito Privado, nome de serviço social, isso não importa. O que importa é o modelo resultante de todas as normas da lei; ele delimita e prevê competências, estabelece o tipo de atividade, etc. Agora, dar nome de serviço social autônomo ou dar outro nome não muda nada; o importante é verificar, no conjunto da lei, a estruturação do serviço”.

[...]

Ministro Ricardo Lewandowski: “Se sufragarmos inteiramente a constitucionalidade do art. 1º desta lei, nós estaremos dando o aval do Supremo Tribunal Federal para que os Estados possam criar essas entidades que são serviços sociais autônomos, sem estarem vinculados à relação capital-trabalho. (...) Creio, Senhor Presidente, tratar-se mais de uma fundação pública do que uma entidade de serviço social autônomo, propriamente dito. Então, manifesto minha reserva quanto a esse aspecto”.

[...]

Ministro Cezar Peluso (ao declarar seu voto): “Podemos até dizer que não é estritamente uma pessoa de direito privado; e parece que não pode sê-lo, porque, com membros natos de todas as secretarias, superintendentes, enfim, diretrizes do Estado, podemos até questionar esse ponto de vista do regime jurídico ser estritamente de direito privado”.

Antes de concluir este tópico, cumpre registrar que alguns argumentos centrais do voto vencido do Ministro Marco Aurélio coincidem com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamentos destacados por ministros que acompanharam o voto vencedor, o que revela a fluidez e ambiguidade das premissas que sustentaram a maioria:

Ministro Marco Aurélio:

“Presidente, a meu ver, sob a minha óptica, só a denominação da pessoa jurídica de direito privado – e a natureza está no artigo 1º – é merecedora de aplauso: Paranaeducação. No mais, com a devida vênia, o que estipulado nessa Lei conflita com o sistema constitucional. Versa sobre serviço público essencial que a Carta Federal, pedagogicamente, principalmente no tocante ao ensino fundamental, revela como dever do Estado, implicando, então, mesclagem nefasta. Nada surge sem uma causa! Tem-se, no caso, que público e privado foram mesclados. Com isso, tudo passa à administração de uma pessoa apontada em lei como de direito privado. A destinação de recursos públicos orçamentários será gerida por essa pessoa jurídica de direito privado quanto, repito, a serviço público essencial, que gera um direito público subjetivo. Haverá a gerência desses recursos sem as cautelas próprias geralmente observadas quando se faz em jogo a coisa pública. Surge, por exemplo, que essa empresa, relativamente às contratações, não estará submetida – muito embora lide com dinheiro público – à Lei de Licitações. A Lei prevê expressamente que o poder público – conforme já ressaltai – destinará dotações orçamentárias a essa pessoa jurídica de direito privado, permitindo-se à diretoria executiva estabelecer critérios de compra, em licitação simplificada que não está definida. [...] Qual seria o objetivo? Vislumbro-o oculto, implícito, de driblar as exigências normativas próprias à atuação da administração pública. Hoje tem-se em área geográfica limitada – o Estado do Paraná – a transferência praticamente linear de atividade pública para o setor privado. Amanhã isso ocorrerá, no campo sensível da Educação, em outros Estados, quem sabe alcançando os demais serviços públicos essenciais. Peço vênia para entender que o Estado existe e deve continuar a existir. [...] Acompanho o Ministro Ayres Britto e concluo – porque, por exemplo, sem o repasse de recursos orçamentários, essa entidade não subsiste – pela inconstitucionalidade total da Lei”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essas manifestações demonstram que o acórdão reconheceu formalmente a constitucionalidade da criação do Paranaeducação e da possibilidade de adoção de regime jurídico próprio para contratações e pessoal. No entanto, o acórdão não distingue com clareza a natureza das contratações realizadas pela entidade: não se explicita se os procedimentos simplificados se aplicam indistintamente às aquisições com recursos próprios e àquelas realizadas com verbas orçamentárias destinadas à execução de políticas públicas do próprio Estado. Não está vedado, evidentemente, que a instituição, com recursos próprios, adote procedimentos próprios e simplificados. Por outro lado, não está claro se, ao utilizar recursos orçamentários para finalidades da Administração direta, não deveria se submeter às exigências do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Concluo, portanto, que o julgamento da ADI n. 1.864 reconheceu a compatibilidade constitucional da criação do Paranaeducação como entidade privada cooperadora do Estado e admitiu a adoção de modelos institucionais mais flexíveis na execução de políticas públicas. No entanto, questões fundamentais permaneceram em aberto, especialmente sobre os efeitos infraconstitucionais do modelo institucional adotado. Isso se explica, em parte, pelo momento histórico do julgamento: a ação foi proposta e julgada nas primeiras fases da reforma do Estado brasileiro, quando ainda não se haviam consolidado as consequências jurídicas, administrativas e fiscais da multiplicação de entes com natureza privada voltados à execução de funções públicas. Ao contrário, os próprios votos que compuseram a maioria vencedora indicam uma compreensão embrionária e ambivalente da natureza híbrida dessas entidades, que seria posteriormente aperfeiçoada e consolidada nos julgados que examinaremos a seguir.

3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.956 – o caso da Parana Previdência

Já ADI n. 1.956, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, transitada em julgado em 16 de agosto de 2022, teve por objeto a Lei n. 12.398/1998 do estado do Paraná, que criou o Sistema de Seguridade Funcional e transformou o antigo Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPE) na entidade denominada Parana Previdência, estruturada sob a forma de serviço social autônomo. Embora dotada de personalidade jurídica de direito privado, a entidade foi instituída pelo estado do Paraná com o objetivo de executar as funções de gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais. A ação foi proposta sob a alegação de que tal transformação violaria os princípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constitucionais da Administração Pública, especialmente por conferir a uma entidade privada a responsabilidade por atividade de natureza essencialmente pública.

A tese central firmada pelo relator foi a de que, embora a Parana Previdência possua natureza jurídica privada, ela não se insere integralmente no regime de direito privado. Sua atuação, segundo o voto, dá-se em regime de cooperação com o Estado, para a consecução de objetivos traçados pelo ente público e sob seu controle e fiscalização permanentes. A Corte foi categórica ao afirmar que:

[...] a entidade gestora atua em cooperação com o Estado do Paraná para a consecução dos objetivos estipulados por esse ente federativo e sob seu controle e fiscalização, visto que não goza a Parana Previdência de autonomia absoluta em face do poder público e não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito (17).

Essa construção reforça a compreensão de que a personalidade jurídica privada dessas entidades não as exime da sujeição a mecanismos de controle próprios do regime jurídico-administrativo, inclusive com respeito à transparência, à consolidação contábil e ao cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa tese (de que o serviço social autônomo não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito) se reflete na parte final do mesmo voto, quando o Supremo Tribunal Federal analisa a possibilidade de extensão da imunidade tributária recíproca à Parana Previdência. Embora reconheça que a entidade não integra formalmente a Administração Pública, o Tribunal conclui que ela não exerce atividade econômica em sentido estrito, atuando exclusivamente na gestão de uma função pública — a previdência estatal. Por essa razão, o STF entendeu ser possível estender à entidade a imunidade prevista no art. 150, VI, “a” e “c”, da Constituição. Segundo se afirmou, “não obstante sua natureza jurídica de direito privado, não se constata o exercício da atividade econômica propriamente dita pela Parana Previdência” (p. 26). Essa conclusão reforça a natureza mista, funcionalmente pública, juridicamente privada da entidade — apta a receber os ônus e os privilégios do regime de direito público, a depender da função que exerce.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essas duas decisões —ADI 1864 e ADI 1956 — compõem um conjunto jurisprudencial progressivo e complementar, que reconhece a possibilidade de o Estado instituir pessoas jurídicas de direito privado para a execução de políticas públicas, mas sem renunciar ao controle e à vinculação funcional próprios da atuação estatal. Em nenhuma dessas decisões se afirmou, ainda que implicitamente, que essas entidades estariam excluídas do campo de incidência das normas constitucionais e legais de controle contábil, orçamentário e fiscal. Pelo contrário, o reconhecimento de sua legitimidade institucional repousa, justamente, na sua subordinação aos princípios da Administração Pública e à lógica de responsabilização típica do setor público, ainda que em estrutura jurídica privada.

Embora apenas as ações diretas de inconstitucionalidades n. 1.864 e 1.956 tenham tratado diretamente da constitucionalidade de serviços sociais autônomos instituídos por leis estaduais, o Supremo Tribunal Federal enfrentou, em outros julgados, discussões conexas sobre formas alternativas de execução de políticas públicas por entidades privadas.

Merecem destaque, nesse contexto, a ADI 1.923 — que versou sobre o modelo das organizações sociais — e o RE 789.874 — que reafirmou o regime jurídico específico das entidades integrantes do Sistema S. Ainda que os objetos desses julgados não coincidam integralmente com a matéria aqui examinada, seus fundamentos oferecem balizas relevantes para a compreensão dos limites constitucionais aplicáveis à atuação de entidades privadas vinculadas ao poder público. Seja pelo reforço do dever de submissão aos princípios da Administração Pública (ADI 1.923), seja pela delimitação rigorosa do alcance da autonomia conferida a certas entidades historicamente constituídas (RE 789.874-DF), esses precedentes ajudam a delinear o regime jurídico constitucionalmente admissível para serviços sociais autônomos.

3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923 – o caso das Organizações Sociais

A ADI 1923 – de relatoria original do Ministro Ayres Britto, tendo, como redator do acórdão, o Ministro Luiz Fux, e transitada em julgado em 4 de fevereiro de 2016 – teve por objeto a Lei Federal n. 9.637/1998, que instituiu o modelo das organizações sociais (OSs). A ação foi julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme à Constituição, admitindo-se a validade do regime jurídico, desde que observados determinados requisitos. As organizações sociais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

são entidades privadas previamente existentes que, mediante qualificação pelo Poder Executivo, celebram contrato de gestão com o Estado para executar atividades públicas não exclusivas, como saúde, educação, cultura e ciência. Embora guardem semelhança com os serviços sociais autônomos, diferenciam-se destes, entre outros aspectos, pela origem e pela forma de vinculação ao poder público — enquanto as organizações sociais são qualificadas por iniciativa discricionária, os serviços sociais autônomos são instituídos por lei. Diferem quanto à fundação e diferem quanto ao vínculo.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal fixou premissas relevantes para a constitucionalidade do modelo: (i) as organizações sociais estão submetidas aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF); (ii) a contratação de pessoal deve observar critérios objetivos e impessoais, com processos seletivos transparentes; (iii) o uso de recursos públicos está sujeito ao controle externo do Tribunal de Contas e do Ministério Público; e (iv) o contrato de gestão, embora central no modelo, não possui natureza de contrato administrativo típico, sendo qualificado pela Corte como espécie de convênio, dada a ausência de contraposição de interesses entre as partes e o caráter colaborativo do vínculo. Essas teses, embora firmadas no contexto das organizações sociais, oferecem balizas interpretativas relevantes também para os serviços sociais autônomos, especialmente quanto à aplicação de princípios constitucionais, à natureza colaborativa dos ajustes firmados com o Estado e à exigência de mecanismos de controle público.

3.4 Recurso Extraordinário n. 789.874 – o caso dos Serviços Sociais integrantes do Sistema S

O RE 789.874 DF, de relatoria do Ministro Teori Zavascki e transitado em julgado em 1º de dezembro de 2014, tratou exclusivamente da obrigatoriedade de realização de concurso público por entidade integrante do Sistema S — no caso, o Serviço Social do Transporte (SEST). O recurso foi interposto pelo Ministério Público do Trabalho, que sustentava a necessidade de submissão da entidade aos ditames do art. 37, II, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade e sem divergência registrada, negou provimento ao recurso, reafirmando jurisprudência consolidada da Corte no sentido de que as entidades do Sistema S, embora instituídas por lei e subvencionadas com recursos públicos, não integram a Administração Pública e, por essa razão, não estão sujeitas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O fundamento central do acórdão foi a caracterização dessas entidades como pessoas jurídicas de direito privado com natureza paraestatal, instituídas para cooperar com o Estado na execução de funções de interesse público, mas fora da estrutura formal da Administração Pública. O voto do relator enfatizou que se trata de situação específica e historicamente consolidada, aplicável somente aos serviços sociais autônomos integrantes do Sistema S, como o SESC¹, SENAC², SENAI³, SESI⁴, SENAR⁵, SESCOOP⁶, SEST⁷, SEBRAE⁸ e SENAT⁹.

Destaco, com toda a nitidez, que o precedente não trata dos demais serviços sociais autônomos que não integram o Sistema S, tampouco discute sua sujeição ao controle externo, sua eventual submissão a limites da Lei de Responsabilidade Fiscal ou a regras de consolidação contábil e orçamentária. A *ratio decidendi* está restrita à não exigência de concurso público nas entidades do Sistema S, não podendo ser estendida, sem análise específica, a outras figuras jurídicas criadas pelo poder público, com natureza privada, mas instituídas sob arranjos institucionais diversos.

O próprio acórdão é explícito ao advertir para a necessidade de diferenciação entre modelos. Com efeito, afirma-se que:

[...] ao contrário dos serviços autônomos do primeiro grupo, vinculados às entidades sindicais (SENAC, SENAI, SEST, SENAT e SENAR), os do segundo grupo (APS¹⁰, APEX¹¹ e ABDI¹²) não são propriamente autônomos, pois sua gestão está

¹ **Sesc**: Serviço Social do Comércio.

² **Senac**: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

³ **Senai**: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

⁴ **Sesi**: Serviço Social da Indústria.

⁵ **Senar**: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

⁶ **Sescoop**: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

⁷ **Sest**: Serviço Social do Transporte.

⁸ **Sebrae**: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

⁹ **Senat**: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

¹⁰ **APS**: Atenção Primária à Saúde.

¹¹ **APEX**: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

¹² **ABDI**: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal.

Essa distinção reforça que o reconhecimento da autonomia administrativa e contratual das entidades do Sistema S não pode ser automaticamente estendido a outros modelos institucionais. Ao reafirmar o regime especial das entidades do Sistema S, o Supremo Tribunal Federal (STF) reforça, por contraste, a possibilidade de que entidades formalmente privadas, mas criadas pelo Estado, financiadas com recursos públicos e sujeitas ao controle estatal, estejam, sim, submetidas às normas de direito público em distintos graus, inclusive quanto à prestação de contas, aos limites da responsabilidade fiscal e à consolidação orçamentária.

3.5 Conclusões sobre a jurisprudência do STF

Com o exame dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre os serviços sociais autônomos, compreendo que não se pode interpretar a jurisprudência da Corte de modo fragmentado ou descontextualizado. Tampouco se pode reduzir sua leitura a trechos isolados do voto condutor da ADI 1.864, cuja fundamentação foi acompanhada com ressalvas por diversos ministros. O que se impõe, portanto, é uma interpretação que considere a trajetória histórica do Estado brasileiro pós-Constituição de 1988, os sentidos atribuídos à reforma administrativa das décadas de 1990 e 2000 e a progressiva maturação institucional sobre a natureza jurídica dessas entidades híbridas.

Reconheço que o julgamento da ADI 1.864 se insere em um contexto histórico ainda recente de reformas administrativas. À época, havia grande expectativa e incerteza sobre os resultados da introdução de novos arranjos institucionais para a execução de políticas públicas, como os contratos de gestão e as parcerias público-privadas. A decisão da Corte, embora tenha reconhecido a constitucionalidade do Paranaeducação, o fez com uma série de ressalvas expressas pelos próprios ministros que acompanharam o voto do relator, o que reduz significativamente o alcance vinculante das razões de decidir do julgado. Foi apenas o dispositivo que obteve convergência suficiente para produzir efeito vinculante — e não os fundamentos que o sustentaram.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa necessidade de releitura da ADI 1.864, julgada em 2007, fica ainda mais clara quando se examinam os julgados posteriores, em especial o RE 789.874 e a ADI 1.956.

No RE 789.874, julgado em 2014, o Supremo Tribunal Federal (STF) tratou exclusivamente da obrigatoriedade de realização de concurso público por entidade integrante do Sistema S — no caso, o Serviço Social do Transporte (SEST). A Corte, por unanimidade, reafirmou que tais entidades, por sua estrutura paraestatal e relação histórica com o setor produtivo, não estão sujeitas ao art. 37, II, da Constituição Federal. O acórdão, no entanto, foi enfático ao destacar que essa conclusão não se aplica a todos os serviços sociais autônomos. Essa diferenciação — entre os serviços sociais paraestatais do Sistema S e outros modelos criados pelo poder público com vinculação orçamentária — revela um avanço interpretativo importante e prepara o terreno para a compreensão mais refinada adotada pela Corte na ADI 1.956.

Na ADI 1.956, julgada em 2022, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a constitucionalidade da criação da Parana Previdência, entidade paranaense estruturada como serviço social autônomo, responsável pela gestão do regime próprio de previdência dos servidores estaduais. A Corte foi categórica ao afirmar que:

(...) não goza a Parana Previdência de autonomia absoluta em face do poder público e não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito (p. 17).

Essa afirmação é decisiva para a interpretação da jurisprudência constitucional sobre os serviços sociais autônomos. A meu ver, o Supremo Tribunal Federal evoluiu de uma aceitação formal do modelo institucional de entidade privada com colaboração estatal, como na ADI 1.864, para o reconhecimento expresso de que essas entidades, quando financiadas com recursos orçamentários e submetidas ao controle permanente do Estado, estão sujeitas a um regime jurídico anômalo, híbrido, no qual se impõem diversas obrigações típicas do direito público.

Pondero, assim, que, entre o julgamento da ADI 1.864 e o da ADI 1.956, decorreu um intervalo de quinze anos que expressa mais do que uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diferença cronológica: revela um processo de amadurecimento institucional e jurídico no qual se consolidou a compreensão sobre a natureza e os limites das entidades criadas para executar funções estatais fora da estrutura administrativa tradicional.

Esse amadurecimento acompanha o próprio percurso da reforma do Estado iniciada nos anos 1990, com o objetivo declarado de modernizar a Administração Pública, aumentar sua eficiência e flexibilidade e fomentar a cooperação com o setor privado. Ocorre que, com o tempo, tornaram-se mais visíveis os riscos e as ambiguidades desse modelo, exigindo da jurisprudência constitucional um olhar mais atento à realidade material dessas entidades e à sua integração de fato na estrutura funcional do Estado.

Reconheço que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema é complexa. Trata-se de matéria sensível, que mobiliza temas centrais da teoria do Estado, do regime jurídico administrativo e da própria conformação da ordem constitucional brasileira. Por isso mesmo, não é possível compreendê-la de modo isolado ou simplificado. A leitura meramente literal de passagens do voto condutor na ADI 1.864 — especialmente quando se ignora a multiplicidade de reparos e ressalvas formuladas por ministros que o acompanharam — conduz a interpretações equivocadas, que desconsideram a função histórica do Supremo Tribunal Federal como intérprete da Constituição em diálogo com os rumos concretos do Estado brasileiro.

Concluo, por isso, que apenas uma leitura histórica e materialista da jurisprudência constitucional permite extrair sua real densidade normativa e sua aplicação adequada ao caso dos serviços sociais autônomos instituídos pelo estado do Paraná. Essa interpretação revela que tais entidades não se situam integralmente no campo do direito privado, tampouco estão imunes aos controles típicos da Administração Pública. Ao contrário, quando operam sob financiamento público, direção estatal e com finalidade eminentemente pública, submetem-se às normas de controle, de consolidação contábil, de transparência fiscal e de responsabilidade previstas na ordem constitucional brasileira.

4 ANÁLISE DA REALIDADE JURÍDICA DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS DO PARANÁ

O modelo dos serviços sociais autônomos foi implementado no estado do Paraná a partir da década de 1990, com a criação de entidades destinadas a exercer funções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicas específicas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Atualmente, oito serviços sociais autônomos seguem formalmente ativos, todos instituídos por lei estadual, e com atuação em áreas sensíveis da Administração Pública. São eles:

- Paranacidade: criado pela Lei nº 11.498, de 30 de julho de 1996, para prestar apoio técnico-operacional aos municípios; atualmente regido pela Lei nº 15.211, de 17 de julho de 2006, que revogou a norma anterior;
- Paranaeducação: criado pela Lei nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997, com a finalidade de prestar suporte técnico, administrativo e institucional à rede pública de ensino;
- Paranaprevidência: criado pela Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, como entidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais;
- Paraná Projetos: instituído originalmente pela Lei nº 12.215, de 10 de julho de 1998; reorganizado pela Lei nº 17.745, de 30 de outubro de 2013, e posteriormente pela Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019;
- Agência Paraná de Desenvolvimento (APD): criada pela Lei nº 17.016, de 16 de dezembro de 2011, denominada Invest Paraná desde 2020 (Lei nº 20.161, de 25 de março de 2020), com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico do Estado;
- SIMEPAR: criado pela Lei nº 17.709, de 15 de outubro de 2013, para atuar no monitoramento meteorológico e ambiental, sucedendo parcialmente as atribuições da extinta Paraná Tecnologia (Lei nº 12.020, de 09 de janeiro de 1998);
- E-Paraná: instituído pela Lei nº 17.762, de 19 de novembro de 2013, com foco em comunicação pública, cultural e institucional;
- Palcoparaná: criado pela Lei nº 18.381, de 15 de dezembro de 2014, vinculado ao Teatro Guaíra, com atuação nas áreas de produção, formação e difusão das artes cênicas.

Para este voto, analisarei em detalhe três dessas entidades — o Paranacidade, o Paranaeducação e a Paranaprevidência — por representarem, de modo suficiente e evidente, a lógica institucional que caracteriza os serviços sociais autônomos do Estado do Paraná. A análise de seus marcos legais, estatutários e contratuais permitirá demonstrar que, embora revestidas da forma jurídica de entes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

privados, tais entidades operam com recursos públicos, exercem funções típicas do Estado e são dirigidas por agentes públicos indicados pelo chefe do Poder Executivo. Essa configuração institucional, como se verá, revela a natureza pública material dessas entidades e justifica a incidência plena dos mecanismos constitucionais de controle.

4.1 Paranacidade

O Serviço Social Autônomo Paranacidade foi instituído originalmente pela Lei Estadual n. 11.498, de 30 de julho de 1996, e reestruturado pela Lei Estadual n. 15.211, de 17 de julho de 2006, que revogou expressamente a norma anterior. Essa é a legislação atualmente vigente e que regula, de forma integral, a organização, as competências, a estrutura e os mecanismos de controle da entidade.

Embora formalmente constituído como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a estrutura e o funcionamento do Paranacidade revelam uma conformação que o identifica substancialmente com a Administração Pública Estadual, tanto no plano institucional quanto no funcional e financeiro.

A direção superior do Paranacidade é exercida por dois órgãos: o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. O Conselho de Administração, nos termos do art. 4º da Lei n. 15.211/2006, é composto por 10 (dez) membros, sendo: um membro honorário, que é o próprio superintendente do Paranacidade — cargo exercido pelo secretário de Estado das Cidades; quatro membros natos, todos titulares de cargos de primeiro escalão do Executivo – secretários de Estado da Fazenda, do Planejamento (SEPL), do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST); e cinco membros nomeados pelo governador do Estado, entre integrantes de entidades representativas dos municípios do estado do Paraná e da sociedade civil organizada nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

A Diretoria Executiva é composta, de acordo com o art. 3º, inciso II, da mesma lei, por um superintendente, um superintendente executivo, um diretor de Operações Municipais; um diretor de Operações Estaduais; e um diretor de Administração e Finanças. Com exceção do primeiro, que exerce o cargo por força de sua titularidade como secretário de Estado, todos os demais são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do Executivo, nos termos do art. 6º. Trata-se,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

portanto, de uma estrutura dirigida exclusivamente por agentes públicos, indicados ou nomeados pelo governador.

A lei também define um conjunto de finalidades que evidenciam a natureza pública das atribuições conferidas à entidade. O art. 7º da Lei n. 15.211/2006 elenca dezenove incisos, todos relacionados à execução de políticas públicas estaduais. Destaca-se, com especial ênfase, o inciso X, que estabelece como finalidade do Paracidade:

X – administrar recursos e fundos financeiros públicos, atendidas as disposições do art. 1º desta lei, em especial o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 8.917 de 15 de dezembro de 1988 [...].

Trata-se de previsão legal clara e direta: o Paracidade está incumbido de gerir recursos públicos, inclusive fundos orçamentários estaduais, com finalidade vinculada à implementação de políticas de desenvolvimento urbano e institucional.

O Estatuto da entidade reitera esse caráter. O art. 1º afirma que o Paracidade tem por missão institucional fomentar e executar atividades que compreendem o desenvolvimento regional, urbano e institucional dos municípios e a administração de fundos financeiros. Essas atribuições são operacionalizadas por meio do Contrato de Gestão celebrado com o estado do Paraná. A cláusula terceira do contrato original, firmado em 1996, define sua finalidade como sendo a de:

[...] disciplinar as relações de cooperação entre o Governo do Estado e o PARANACIDADE na execução das ações previstas em planos, programas, projetos e atividades voltadas para o desenvolvimento urbano, regional e institucional, bem como no gerenciamento do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FDU [...].

Essa redação foi atualizada pelo 14º Termo Aditivo, firmado em 2024, cujo *caput* da cláusula segunda passou a prever que:

O presente CONTRATO DE GESTÃO tem por objeto estabelecer regras para o cumprimento, pelo PARANACIDADE, do disposto na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Estadual nº 15.211/2006, e suas alterações, especialmente no que diz respeito às suas finalidades de [...] administração de recursos e de fundos financeiros públicos [...] bem como, a prestação de assistência técnica e institucional aos Municípios.

Do ponto de vista financeiro, o contrato de gestão e seu 14º termo aditivo revelam que o Paranacidade não possui qualquer fonte própria de receita ou autonomia financeira real. A cláusula oitava do contrato original determina que os recursos da entidade provêm integralmente do orçamento do estado do Paraná, mediante “rubrica específica” consignada à Secretaria de Estado à qual está vinculada. Além disso, o art. 6º do Contrato de Gestão foi alterado pelo décimo segundo termo aditivo que acrescentou as alíneas “e” e “f”.

Esse artigo também foi alterado pelo décimo terceiro aditivo contratual, o qual prevê a remuneração com 5% do valor total conveniado com municípios, que serão transferidos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU). Essa quantia deve ser transferida “de forma concomitante” ao repasse principal e “não poderá ser deduzida das transferências voluntárias”. Em nenhum ponto do contrato ou de seus aditivos há qualquer previsão de receitas próprias, de captação privada ou de cobrança por serviços. Toda a receita da entidade decorre da execução do orçamento público estadual, o que evidencia a inexistência de personalidade econômica autônoma.

Mais grave, porém, é a disfunção institucional evidenciada na forma de contratação. O secretário de Estado das Cidades atua simultaneamente como dirigente máximo do Paranacidade (na condição de superintendente) e como autoridade responsável por firmar o contrato de gestão em nome da Administração Pública estadual. Assim, o mesmo agente público celebra contratos consigo próprio, transfere recursos orçamentários a si mesmo e gerencia sua execução sem qualquer instância intermediária. O secretário de Estado faz uso de recursos depositados em fundo estadual, cuja origem é exclusivamente orçamentária, e o faz por meio de pessoa jurídica de direito privado, pressupondo que o recurso então utilizado já não é mais público e, portanto, alheio aos rigores que pesam sobre a coisa pública. Essa confusão de papéis compromete os princípios da segregação de funções, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

moralidade e da impessoalidade administrativa, além de gerar sérias dúvidas sobre a higidez do modelo adotado.

Diante de todos esses elementos — estrutura funcional composta por agentes públicos, ausência de autonomia financeira, execução de políticas públicas típicas, financiamento integral com recursos orçamentários, gestão direta de um fundo público e identidade entre as autoridades contratantes —, está evidenciado que o Paranaidade, embora formalmente privado, atua como instrumento direto da Administração Pública, sendo funcionalmente indistinguível de uma entidade pública.

4.2 Paranaeducação

Se o exame do caso do Paranaidade já revelou a contradição entre a forma jurídica e a realidade funcional de um serviço social autônomo paranaense, o modelo adotado no Paranaeducação apenas reforça a regra: estrutura estatal travestida de ente privado, recursos orçamentários repassados diretamente do Tesouro Estadual, agentes públicos no comando e funções que são, sem sombra de dúvida, típicas do Estado. A roupagem de direito privado serve aqui ao mesmo propósito: afastar o regime jurídico de direito público e flexibilizar as normas de controle do uso de recursos públicos.

Instituído pela Lei Estadual n. 11.970/1997, o Paranaeducação é apresentado como um serviço social autônomo, de direito privado, sem fins lucrativos, vinculado à Secretaria de Estado da Educação (SEED). Essa vinculação, no entanto, não é meramente protocolar: o secretário de Estado supervisiona sua gestão, aprova seus planos e participa diretamente do contrato de gestão. O comando da entidade é entregue a agentes públicos: o superintendente e os demais membros da Diretoria Executiva (diretor técnico e diretor administrativo financeiro) são todos indicados e nomeados pelo governador do Estado, segundo previsão expressa no art. 10 da lei.

O Conselho de Administração também segue a mesma lógica. É composto por cinco membros natos — todos secretários de Estado ou presidentes de órgãos públicos — e sete representantes da sociedade civil, igualmente nomeados pelo chefe do Poder Executivo. Ou seja: o controle institucional é, desde a origem, público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As atribuições da entidade, previstas no art. 3º da lei, são igualmente públicas: apoio técnico e administrativo ao Sistema Estadual de Educação, elaboração e execução de projetos de engenharia e arquitetura escolar, gestão de programas educacionais e administração de recursos públicos e fundos especiais vinculados à educação. Não há qualquer espaço de atuação fora da esfera estatal. O Paranaeducação atua como braço operacional do governo, especialmente na infraestrutura escolar, sem margem para autonomia institucional ou econômica.

O próprio contrato de gestão reconhece essa realidade. Nele, o Paranaeducação se compromete a executar ações determinadas pela SEED e pelo FUNDEPAR, mediante recursos repassados diretamente do orçamento do Estado. Em 2023, por exemplo, os valores consignados nos créditos orçamentários iniciais da LOA somaram R\$ 37,9 milhões, com origem nas dotações da SEED (R\$ 25,5 milhões) e do FUNDEPAR (R\$ 12,4 milhões). A cláusula oitava do contrato é cristalina: os valores são fixados em rubricas específicas do orçamento público, sem previsão de receitas próprias, cobrança de serviços ou qualquer traço de autofinanciamento.

E mais: o contrato exige que a entidade submeta planos, relatórios e cronogramas à Secretaria da Educação e ao FUNDEPAR, que, por suas vezes, podem intervir na gestão. A prestação de contas está prevista na lei, sob controle da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas. Tudo é público: os objetivos, os recursos, os agentes e os instrumentos de controle.

Portanto, também aqui o cenário é inequívoco. O Paranaeducação é um instrumento estatal disfarçado, operando sob regime privado apenas na forma. Na substância, trata-se de uma estrutura subordinada ao Estado, financiada pelo Estado, dirigida pelo Estado e executando tarefas do Estado. Um serviço social autônomo, sim — mas apenas no nome.

4.3 Paranaprevidência

Se havia alguma dúvida de que a ficção jurídica dos serviços sociais autônomos serve, no Paraná, para revestir de roupagem privada estruturas estatais, o caso da Paranaprevidência dissipa qualquer hesitação. Criada pela Lei Estadual n. 12.398/1998, a entidade nasce da transformação do antigo Instituto de Previdência dos Servidores Estaduais (IPE) — uma autarquia clássica — em pessoa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídica de direito privado, “com natureza de serviço social autônomo paradministrativo”, nos termos do art. 2º do Estatuto, incumbida de gerir o sistema de seguridade funcional do estado do Paraná.

A função da entidade é expressamente estatal: executar a política previdenciária do Estado, com base em contratos de gestão supervisionados pelo secretário especial para Assuntos de Previdência, conforme o art. 5º da lei. A vinculação funcional é reforçada nos arts. 6º e 7º: a entidade se submete à supervisão direta do Estado e do secretário de Previdência, com contratos de gestão que estabelecem metas, mecanismos de controle, parâmetros de contratação de pessoal e regras de prestação de contas. O contrato de gestão, aliás, é celebrado pelo Estado com uma entidade por ele criada, dirigida e mantida — uma simetria funcional que retira qualquer autonomia institucional relevante.

A estrutura administrativa, por sua vez, não deixa margem para dúvida sobre a presença do Estado. Todos os diretores e membros dos Conselhos de Administração são agentes públicos estaduais ou escolhidos por órgãos públicos, sendo: dois escolhidos pelo chefe do Executivo, um pela Assembleia Legislativa, um pelo Tribunal de Justiça, um pelo Ministério Público e quatro pelas entidades representativas dos servidores públicos efetivos do estado do Paraná, nos termos do art. 10 do Estatuto. O Conselho Fiscal será composto por servidores públicos efetivos ou órgãos públicos, sendo a escolha: um pelo chefe do Executivo, um pelo Tribunal de Justiça, um pelo Ministério Público, um pela Assembleia Legislativa, três eleitos pelos servidores efetivos do estado do Paraná e um efetivo eleito diretamente pelos aposentados, nos termos do art. 20 do Estatuto. O diretor-presidente nomeado pelo governador, o que repete o modelo de comando vertical observado nos demais Serviços Sociais Autônomos. O controle das decisões, orçamento e investimentos é exercido por conselhos compostos majoritariamente por representantes estatais, como o próprio contrato de gestão reafirma.

A fonte de recursos, por fim, é absolutamente pública. Conforme o art. 30 da Lei n. 12.398/1998 e cláusulas do contrato, a entidade não possui receitas próprias: suas despesas administrativas, correntes e de capital, são cobertas pela taxa de administração, que advém diretamente de dotações orçamentárias estaduais consignadas ao Fundo de Previdência, Financeiro e Militar, mediante percentual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incidente sobre os proventos pagos a segurados. O orçamento anual é aprovado pelo Conselho de Administração e homologado pela Secretaria da Administração e Previdência.

A Paranaprevidência não atua em regime de concorrência, tampouco presta serviços à iniciativa privada. Não arrecada tarifas ou remunerações. Executa uma atividade exclusiva do Estado, nos termos do art. 40 da Constituição Federal: a gestão do regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Trata-se, portanto, de uma institucionalização administrativa da atividade previdenciária estatal, operando sob forma privada apenas para contornar os controles típicos da Administração Direta e das autarquias.

Não há aqui qualquer elemento que sugira autonomia material. Pelo contrário, a Paranaprevidência é financiada pelo Estado, dirigida por agentes públicos, regida por leis específicas e submetida ao controle institucional e político do Executivo estadual. Sua razão de existir é a de cumprir uma função estatal indelegável. A forma jurídica privada é, nesse caso, uma técnica de gestão — e não um atributo de autonomia.

4.4 Demais Serviços Sociais Autônomos

Conforme evidenciado, os três serviços sociais autônomos analisados têm a composição de seus órgãos de direção inteiramente submetida à indicação do chefe do Poder Executivo. Esse padrão não se restringe a eles. Os demais serviços sociais autônomos instituídos no estado do Paraná seguem idêntica sistemática, reforçando o caráter público da condução administrativa e a vinculação funcional direta ao Governo do Estado.

O Palcoparaná, vinculado por cooperação à Secretaria de Estado da Cultura (SEEC) (art. 2º da Lei n. 18.381/2014), possui Conselho Administrativo composto por cinco membros nomeados pelo governador, sendo sua presidência exercida pelo diretor-presidente do Centro Cultural Teatro Guaíra (CCTG) (art. 5º). A Diretoria Executiva, formada por três membros, também é integralmente designada pelo chefe do Executivo (art. 7º).

O Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná (Simepar), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST) (art. 2º da Lei n. 17.709/2013), conta com Conselho Administrativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integrado por nove membros nomeados pelo governador (art. 6º). O diretor-presidente é indicado pelo chefe do Executivo e sua nomeação depende de aprovação do Conselho Administrativo (art. 11).

A Agência Paraná de Desenvolvimento (APD), denominada em 2020 como Invest Paraná (pela Lei n. 20.161, de 25 de março de 2020), vinculada à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços (SEIC) (art. 1º, § 2º, da Lei n. 17.016/2011), possui Conselho Administrativo com cinco membros, todos de livre nomeação e exoneração pelo governador do Estado (art. 7º, § 1º).

O Paraná Projetos, vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) (art. 3º da Lei n. 12.215/1998), tem Conselho Administrativo composto por cinco membros nomeados pelo governador, presidido pelo secretário de Estado do Planejamento (art. 5º). Sua Diretoria Executiva, formada por três integrantes, também é indicada pelo chefe do Executivo (art. 7-A), e o Estatuto da entidade depende de homologação do governador do Estado (art. 8-A).

O E-Paraná Comunicação, vinculado à Secretaria de Estado da Comunicação – SECOM (art. 2º da Lei nº 17.762/2013), tem Conselho de Administração composto por cinco membros nomeados pelo Governador, presidido pelo Diretor-Presidente da E-Paraná Comunicação (art. 6º, §2º). Sua Diretoria Executiva, formada por um Diretor-Presidente e quatro Diretorias Auxiliares, é de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado (art. 8º). O Estatuto da entidade, da mesma forma, depende de homologação do Governador do Estado (art. 7º, alínea “a”).

Diante do exposto, entendo que não há como desconsiderar a condição de agentes públicos dos dirigentes das entidades aqui analisadas. São nomeações realizadas diretamente pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridades do primeiro escalão, como secretários de Estado. Esses gestores operam com recursos públicos, administram despesas públicas e exercem competências típicas da administração pública. Essa vinculação institucional e a nomeação de dirigentes pelo próprio Poder Executivo encontram paralelo na forma como as entidades conduzem suas contratações, tanto de fornecedores quanto de pessoal. O exame dos mais recentes editais de licitação e de concurso de cada serviço social autônomo demonstra que, embora constituídos sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, submetem-se, *motu proprio*, a regimes e princípios próprios da administração pública.

4.5 Licitações e concursos nos Serviços Sociais Autônomos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No campo das licitações, verifica-se que o Paraná adota a Lei n. 14.133/2021 como normativa obrigatória, conforme Ato n. 06/2024 – Superintendência, que implantou o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da entidade. Esse ato expressamente reconhece a observância obrigatória da lei e o Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2024 repete, em seu preâmbulo, item 1.1, a referência à Lei n. 14.133/2021. O mesmo fundamento consta do Procedimento de Inexigibilidade n. 02/2025, cuja decisão registra: “I - Autorizo a *inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, III, da Lei 14.133/2021*” (Diário Oficial n. 11.852, de 14/03/2025).

O Invest Paraná, nos Editais de Pregão Eletrônico n. 01/2024 e 337/2025, estabelece que a licitação será regida pela Lei n. 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual n. 10.086/2022 — que regulamenta, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, a Lei n. 14.133/2021, dispondo sobre normas gerais de licitação e contratação, aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e outras providências —, além de demais leis estaduais e federais aplicáveis, confirmando a adoção voluntária da Lei Geral de Licitações.

O Simepar, no Edital de Pregão Eletrônico n. 007/2025, declara em seu preâmbulo que a licitação observará a Lei n. 14.133/2021, o Decreto Estadual n. 10.086/2022, a Lei Complementar n. 123/2006 e demais normas pertinentes.

A Parana Previdência, no Edital de Pregão Eletrônico n. 11/2025, item 6.2, igualmente adota a Lei n. 14.133/2021, o Decreto n. 10.086/2022, a Lei Complementar n. 123/2006 e suas Condições Gerais de Contratos (Resolução n. 032/2011).

O Palco Paraná, no Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2020 (prestação de serviços contábeis), previu a aplicação da Lei Estadual n. 15.608/2007, do Decreto Estadual n. 2.474/2015, da Lei Complementar n. 123/2006, da Lei Federal n. 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei Federal n. 8.666/1993. Já no Edital de Chamamento n. 01/2024 (Palco Sunset – Verão Maior Paraná 2024/2025), aplicou a Lei Federal n. 14.903/2024, o Decreto Federal n. 11.453/2023 e o Decreto Estadual n. 3.463/2023, além dos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência. Ressalte-se que a Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual nº. 15.608/2007 dispõe sobre normas gerais de licitação no estado do Paraná e a Lei Federal n. 14.903/2024 trata do fomento à cultura, o que demonstra que a entidade seleciona o regime jurídico conforme a natureza do objeto estatal a ser atendido.

O Paraná Projetos possui regulamento próprio (RLC-PRPRO), aplicado no Edital de Pregão Eletrônico n. 03/2025. O Paranaeducação, por sua vez, regulamentou o procedimento por meio da Resolução n. 06/2023, utilizada no Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2025. Ambos os regulamentos são, em síntese, reproduções da Lei n. 14.133/2021.

Com relação à contratação de pessoal, verifica-se que a Paranaprevidência, no Edital n. 01/2024, adotou a modalidade de concurso público, sob regime celetista, evidenciando a viabilidade dessa forma de ingresso para recomposição de seu quadro.

O Paraná Projetos, no Edital n. 01/2025, utilizou processo seletivo público com duas etapas: prova teórica objetiva (classificatória e eliminatória) e prova de títulos (classificatória). Sistema semelhante foi adotado pelo Paranaidade (Edital n. 01/2022), pelo Paranaeducação (Edital n. 07/2024), pela Invest Paraná (Edital n. 01/2017) e pelo Palcoparaná (Edital n. 01/2023), variando a composição entre provas objetivas, discursivas e de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo.

O Simepar, no Edital n. 08/2025, adotou a contratação por prazo determinado de até 24 meses, com avaliação em duas etapas: análise de documentos e avaliação de conhecimento e entrevista técnica. Essa modalidade afasta-se do padrão da administração pública e aproxima-se de práticas de entidades privadas.

Com exceção do Simepar, portanto, as entidades do serviço social autônomo têm observado, na seleção de seus empregados, a realização de provas objetivas e discursivas, em conformidade com o art. 37, II, da Constituição Federal, ajustando o formato avaliativo à natureza e à complexidade das funções.

A partir desse conjunto de evidências, é possível formular duas conclusões sintéticas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) com relação às contratações de bens e serviços, as próprias entidades, *motu proprio*, submetem-se à Lei Geral de Licitações ou a regulamentos que a reproduzem;

b) com relação à admissão de pessoal, observam regras compatíveis com o concurso público previsto no art. 37, II, da Constituição, garantindo seleção impessoal e meritocrática.

4.6 Do financiamento dos Serviços Sociais Autônomos

A análise do financiamento dos serviços sociais autônomos do Estado evidencia, a meu ver, um traço comum e determinante: sua quase total dependência de recursos do Tesouro. Ao contrário do modelo clássico de entes de cooperação, em que se espera algum grau de diversificação de receitas e a presença de contrapartidas privadas, constato que os serviços sociais autônomos paranaenses são sustentados, em sua essência, por dotações orçamentárias.

As tabelas a seguir apresentam a dimensão dessa dependência nos exercícios de 2022, 2023 e 2024:

| Ano 2022 | Repasse Recebidos | Receita Total | % |
|----------------------------|-------------------|-------------------|---------|
| Paranaeducação | R\$ 52.233.583,00 | R\$ 52.233.583,00 | 100% |
| Paranaprevidência | R\$ 94.754.982,29 | R\$ 94.754.982,29 | 100% |
| Paraná Projetos | R\$ 3.969.938,00 | R\$ 3.969.938,00 | 100% |
| Palco Paraná | R\$ 6.653.142,00 | R\$ 6.705.222,00 | 99,22% |
| Invest Paraná | R\$ 6.278.571,10 | R\$ 6.278.571,10 | 100% |
| Paranacidade ¹³ | R\$ 43.533.000,00 | R\$ 44.680.000,00 | 97,43%* |
| SIMEPAR | R\$ 3.782.879,79 | R\$ 29.301.110,70 | 12,91% |

Fonte: prestações de contas apresentadas pelos serviços sociais autônomos referentes ao exercício de 2022.

| Ano 2023 | Repasse Recebidos | Receita Total | % |
|----------------------------|-------------------|-------------------|--------|
| Paranaeducação | R\$ 71.292.389,00 | R\$ 71.292.389,00 | 100% |
| Paranaprevidência | R\$ 77.247.030,04 | R\$ 77.247.030,04 | 100% |
| Paraná Projetos | R\$ 27.517.083,34 | R\$ 27.517.083,34 | 100% |
| Palco Paraná | R\$ 9.854.581,00 | R\$ 9.864.439,00 | 99,90% |
| Invest Paraná | R\$ 9.464.468,89 | R\$ 9.464.468,89 | 100% |
| Paranacidade ¹⁴ | R\$ 43.691.000,00 | R\$ 44.537.000,00 | 98%* |

¹³ O valor global de repasses em 2022 se refere ao contrato de gestão firmado pelo Paranacidade (valor de R\$ 26.700.000,00) e ao valor de R\$ 16.833.000,00 recebido da Agência de Fomento do Paraná, referente a Ato Conjunto, de 15 de fevereiro de 2006 (Processo 25639-7/23, peças n. 7 e 11).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | | | |
|---------|------------------|-------------------|--------|
| SIMEPAR | R\$ 6.306.477,67 | R\$ 30.014.848,11 | 21,01% |
|---------|------------------|-------------------|--------|

Fonte: prestações de contas apresentadas pelos serviços sociais autônomos referentes ao exercício de 2023.

| Ano 2024 | Repasses Recebidos | Receita Bruta | % |
|----------------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Paranaeducação | R\$ 111.972.400,00 | R\$ 111.972.400,00 | 100% |
| Paranaprevidência | R\$ 97.382.754,46 | R\$ 97.382.754,46 | 100% |
| Paraná Projetos | R\$ 56.992.198,03 | R\$ 56.992.198,03 | 100% |
| PalcoParaná | R\$ 15.640.000,00 | R\$ 15.726.712,00 | 99,45% |
| Invest Paraná | R\$ 9.779.468,88 | R\$ 9.779.468,88 | 100% |
| Paranacidade ¹⁵ | R\$ 50.798.000,00 | R\$ 51.532.000,00 | 98,58% |
| SIMEPAR | R\$ 7.828.726,65 | R\$ 37.622.858,52 | 20,81% |

Fonte: prestações de contas apresentadas pelos serviços sociais autônomos referentes ao exercício de 2024.

Os dados mostram, e não posso deixar de registrar, que, com exceção do Simepar — cuja receita própria tem origem em serviços técnicos prestados a terceiros, ainda que insuficiente para garantir autonomia —, todos os demais serviços sociais autônomos são integralmente custeados por transferências do Estado. Em muitos casos, a coincidência entre repasses recebidos e a totalidade da receita é absoluta, revelando que tais entidades não dispõem de outra fonte de manutenção além do orçamento estadual.

Ainda que a legislação instituidora de cada serviço social autônomo tenha previsto, ao menos em tese, a possibilidade de obtenção de receitas próprias, verifico que a experiência concreta mostra outra realidade: essa alternativa não se consolidou. O financiamento público permanece como a via exclusiva ou predominante, tornando tais entidades economicamente inseparáveis do Estado.

Esse panorama reforça, portanto, que, também sob o aspecto financeiro, os serviços sociais autônomos não se confundem com entidades privadas propriamente ditas. Não enfrentam risco de mercado, não disputam espaço

¹⁴ O valor global de repasses em 2023 se refere ao contrato de gestão firmado pelo Paranacidade (valor de R\$ 15.700.000,00) e ao valor de R\$ 27.900.000,00 recebido da Agência de Fomento do Paraná, referente a Ato Conjunto, de 15 de fevereiro de 2006 (Processo 29991-0/24, peças n. 7 e 11).

¹⁵ O valor global de repasses em 2024 se refere ao contrato de gestão firmado pelo Paranacidade (valor de R\$ 13.100.000,00) e ao valor de R\$ 37.698.000,00 recebido da Agência de Fomento do Paraná, referente a Ato Conjunto, de 15 de fevereiro de 2006 (Processo 27382-5/25, peças n. 7 e 11).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concorrencial nem produzem receitas em escala suficiente para sustentar sua atividade. Ao contrário, funcionam em regime de custeio contínuo, assegurado por transferências públicas, condição que explica — e exige — sua permanente vinculação normativa e funcional ao Estado.

Assim, reconheço que a autonomia jurídica outorgada pela forma de direito privado não encontra correspondência em autonomia econômica efetiva. Essa assimetria será central na análise a seguir, quando examinarei o enquadramento orçamentário, fiscal e contábil dos serviços sociais autônomos no estado do Paraná.

5 DO CONTRATO DE GESTÃO

Registrei, ao examinar a gênese deste prejudicado, que ele nasceu de divergência instaurada no julgamento das contas do governador de 2017. Naquela ocasião, o Conselheiro Fernando Guimarães sustentou que, sendo os recursos transferidos aos serviços sociais autônomos por meio de contrato de gestão, perderiam o caráter de recursos públicos, convertendo-se em receitas próprias das entidades.

Esse entendimento, contudo, não se harmoniza com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, posteriormente à instauração deste feito, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923. Ali, tratando dos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais, a Corte afirmou que se trata, em linhas gerais, de um convênio — “não exatamente um contrato de direito público, senão nominalmente” — pois, ao contrário dos contratos administrativos típicos, não há interesses contrapostos entre as partes, mas “interesses tão recíprocos quanto convergentes”.

Embora o precedente diga respeito às organizações sociais, a lógica nele exposta esclarece a natureza cooperativa do contrato de gestão e afasta a ideia de que a forma jurídica da transferência seja capaz de desnaturar o caráter público dos recursos. A diferença essencial é que, no caso das organizações sociais, trata-se de um contrato de gestão externo, firmado com entidade privada preexistente, que pode, inclusive, receber taxa de administração e incorporar valores ao seu patrimônio. Já nos serviços sociais autônomos estaduais, estamos diante de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato de gestão interno, celebrado entre o ente criador e o ente criado, com destinação integral dos recursos à finalidade legal e com dependência orçamentária quase absoluta.

A decisão do STF, portanto, embora proferida no contexto das organizações sociais, dissipa as dúvidas levantadas no julgamento das contas de 2017: a formalização da transferência por contrato de gestão não altera a natureza pública dos recursos, sendo este um instrumento de cooperação para execução descentralizada de atividade pública.

Essa característica aproxima o contrato de gestão interno do convênio, tal como definido no art. 2º, I, do Decreto Federal n. 11.531/2023: instrumento de transferência de recursos para execução de programas, projetos e atividades em regime de mútua colaboração. No caso dos serviços sociais autônomos, essa colaboração se estabelece entre o próprio Estado e uma entidade que ele criou especificamente para executar determinada política pública, garantindo-se a aplicação integral dos recursos na finalidade legalmente prevista.

Não há, portanto, a lógica de contraprestação comercial própria dos contratos administrativos típicos. Aqui, a Administração descentraliza a execução de atividade que poderia desempenhar diretamente ou por intermédio de autarquia ou fundação, valendo-se de um ente privado sem fins lucrativos. Estamos, assim, diante de um desmembramento funcional da Administração Pública, com vínculo integral à política pública setorial e dependente dos repasses orçamentários do ente instituidor.

Alcanço, com isso, um segundo degrau na argumentação: a relação estabelecida pelo contrato de gestão entre o Estado e o serviço social autônomo é de internalidade e cooperação — e não de bilateralidade e contraposição de interesses —, o que reforça que a transferência de recursos, nesse contexto, não desnatura sua natureza pública. A vinculação a uma finalidade específica, o dever de prestação de contas e a vedação de desvio de uso são elementos que preservam, de forma inequívoca, sua natureza jurídica original. Como bem assinala Marçal Justen Filho, mesmo quando administrados por entidade privada, os valores transferidos por convênios ou instrumentos assemelhados permanecem recursos públicos (Curso de Direito Administrativo, RT, 12ª ed., 2016, p. 313).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa compreensão também encontra respaldo firme na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, ao interpretar o art. 833, IX, do Código de Processo Civil, reconhece a impenhorabilidade desses valores quando afetados a fins públicos determinados. O fundamento central é que tais recursos não chegam a ingressar na esfera de disponibilidade patrimonial da entidade recebedora, mas permanecem vinculados ao interesse público que motivou a transferência, conforme debatido pelo Superior Tribunal de Justiça nos recursos especiais n. 1.878.051/SP e n. 1.691.882/SP.

Os recursos especiais deixaram claro que, quando entidades privadas (no caso, a Confederação Brasileira de Tennis de Mesa e a Cooperativa Agropecuária Alto Uruguai Ltda.) recebem recursos públicos destinados ao atendimento de uma necessidade pública, os valores são impenhoráveis, pois não integram o patrimônio da entidade e mantêm seu caráter público.

Assim, de modo análogo, no caso dos serviços sociais autônomos, a entidade não se torna proprietária do numerário: atua como gestora de recursos públicos, aplicando-os nas metas e objetivos definidos pela lei de criação e pelo contrato de gestão. Essa constatação, a meu ver, é decisiva para afastar qualquer interpretação que pretenda caracterizar tais recursos como privados.

6 DO TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO, CONTÁBIL E FISCAL DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS DO PARANÁ

Os serviços sociais autônomos instituídos no Paraná não possuem qualquer autonomia real em relação ao Estado. Apesar da roupagem de pessoas jurídicas de direito privado, são integralmente dependentes, política, administrativa e financeiramente. Seus dirigentes são nomeados pelo chefe do Poder Executivo, suas receitas provêm quase exclusivamente de dotações orçamentárias e suas atividades estão subordinadas às políticas públicas definidas pelo próprio Estado.

Todos esses entes prestam contas a esta Corte, submetendo-se ao controle externo como qualquer órgão da administração direta ou indireta. Não há como situá-los fora do alcance da fiscalização desta Casa.

Também no plano administrativo sua atuação revela a vinculação pública. Para a aquisição de bens e serviços, observam normas licitatórias, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conformidade com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que exige licitação para contratações públicas. Para a contratação de pessoal, recorrem a concursos públicos ou processos seletivos, seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. É evidente, portanto, que, embora ostentem a forma de pessoas de direito privado, submetem-se cotidianamente a regras típicas do regime público.

Esses elementos — dependência financeira absoluta, sujeição a normas públicas de licitação e contratação, vinculação administrativa à estrutura do Estado e prestação de contas ao Tribunal — conduzem, de forma inequívoca, à conclusão de que os serviços sociais autônomos não são entidades privadas autônomas, mas integram, em sentido material, a Administração Pública do estado do Paraná.

Nesse contexto, reconheço que tais entidades se equiparam, para efeitos práticos, às empresas dependentes, previstas no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Recebem recursos do Estado para custear despesas com pessoal e custeio, sem que haja contraprestação de bens ou serviços. O chamado *contrato de gestão* tampouco tem natureza contratual em sentido próprio: é, na realidade, um instrumento normativo-administrativo, por meio do qual o Estado fixa metas e condiciona a transferência de recursos públicos. Longe de instaurar uma relação de autonomia entre partes, confirma a subordinação e a dependência dos serviços sociais autônomos em relação ao Tesouro estadual.

Por essas razões, os serviços sociais autônomos devem estar incluídos no orçamento fiscal e da seguridade social do Estado, suas contas devem ser consolidadas nos demonstrativos fiscais, contábeis e orçamentários do ente, suas despesas com pessoal devem ser computadas para os limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua execução financeira deve respeitar os limites e condições de gasto público.

Essa conclusão encontra reforço no plano constitucional. O art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, *inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público*. Percebe-se que a Constituição não se detém em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

critérios formais, mas alcança entes que, mesmo de direito privado, foram instituídos, são mantidos e financiados pelo Estado, como é o caso das fundações públicas de direito privado.

Esse entendimento foi igualmente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.956, em que se discutia a natureza da Parana Previdência. Na ocasião, afirmou a Corte que o serviço social autônomo criado pelo Estado para com ele colaborar na execução de uma política pública “não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito”. A lição é inequívoca: quando o ente é constituído para desempenhar funções públicas essenciais, com financiamento e direção estatais, prevalece o regime de direito público, ainda que formalmente organizado como pessoa de direito privado.

Não há, pois, como negar: a execução descentralizada de políticas públicas por serviços sociais autônomos, integralmente custeada por recursos orçamentários e dirigida por agentes nomeados pelo governador, não pode escapar do princípio da universalidade orçamentária. A roupagem de direito privado não desnatura sua condição de entes de cooperação, estrutural e financeiramente vinculados ao Estado.

Negar-lhes esse regime seria admitir um sistema paralelo, fora do alcance da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), onde vultosos recursos públicos poderiam ser movimentados sem sujeição às regras de transparência e controle. O que a Constituição e a lei impõem é exatamente o oposto: a inclusão, no orçamento fiscal e da seguridade social, de todas as entidades que, por sua natureza e dependência, integram a Administração Pública em sentido material.

Essa inclusão impõe consequências contábeis específicas. Uma vez integrados ao orçamento fiscal e da seguridade social, os serviços sociais autônomos devem adotar o padrão contábil público definido pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Somente assim se assegura a padronização dos registros (art. 48, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a consolidação nacional das contas públicas (art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não há, contudo, impedimento para que, paralelamente, mantenham escrituração contábil segundo os moldes da iniciativa privada. Essa contabilidade suplementar pode servir a controles administrativos próprios, mas não substitui a obrigação principal de registro público e padronizado, exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e necessária à transparência e ao controle da execução orçamentária do Estado.

VOTO

Nos termos da fundamentação, VOTO pela aprovação do seguinte enunciado:

I. Os Serviços Sociais Autônomos do Estado do Paraná devem ser incluídos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado, mediante unidade orçamentária específica no órgão ao qual se vincula.

II. As contas dos Serviços Sociais Autônomos devem ser consolidadas nos demonstrativos fiscais, contábeis e orçamentários do ente, respeitando-se as normas estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União (MCASP e PCASP).

III. As despesas com pessoal dos Serviços sociais Autônomos do Estado do Paraná devem ser computadas para aferição dos limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua execução financeira deve respeitar os limites e condições de gasto público.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Em que pese os bem lançados argumentos trazidos pelo ilustre Conselheiro Relator, divirjo do seu entendimento.

Preliminarmente, não obstante inexista previsão expressa na Resolução nº 77/2020 do TCE-PR, que disciplina a realização das sessões virtuais nesta Casa, apresento pedido de destaque a fim de que este feito seja discutido em sessão presencial, considerando a relevância do tema e previsões nesse sentido em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situações semelhantes que constam na Resolução nº 642/2019 do STF¹⁶ e no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná¹⁷.

No mérito, considerar que os serviços sociais autônomos integram a Administração vai de encontro ao entendimento já proferido pelo Supremo Tribunal Federal.

O STF, ao julgar a ADI nº 1864, analisou a natureza jurídica do Paranaeducação, em decisão assim ementada:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Na sessão plenária de 12 de abril de 2004, esta Corte, preliminarmente e por decisão unânime, não conheceu da ação relativamente à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE. Posterior alteração da jurisprudência da Corte acerca da legitimidade ativa da CNTE não altera o julgamento da preliminar já concluído. Preclusão. Legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores reconhecida.

2. O PARANAEDUCAÇÃO é entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema

¹⁶ **Art. 4º.** Não serão julgados em ambiente virtual as listas ou os processos com pedido de destaque feito: (redação, incluindo incisos e parágrafos, dada pela Resolução nº 669, de 19 de março de 2020, publicada no DJe nº 67, Edição Extra, em 20 de março de 2020)

I - por qualquer ministro

(...)

Disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO-C-642.PDF>

¹⁷ Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Paraná

Art. 74. Não serão incluídos na sessão virtual ou dela serão excluídos os seguintes processos: (Vide redação da Resolução nº 49, de 26 de agosto de 2019)

(...)

IV - os que forem destacados por um ou mais votantes para julgamento em sessão presencial, a qualquer tempo. (Vide redação da Resolução nº 49, de 26 de agosto de 2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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. No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANAEDUCAÇÃO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998.

5. Por fim, ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, § 3º da lei 11.970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.

(ADI 1864, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2007, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00089 RTJ VOL-00204-02 PP-00535)

Observo, ademais, que em julgado mais recente (datado de 21/06/2022, proferido na ADI nº 1956), no qual foi apreciada a constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.398/98, que criou o **Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná** e transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) no serviço social autônomo PARANAPREVIDÊNCIA, **esse entendimento foi reiterado pelo STF:**

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e administrativo. Lei nº 12.398/98 do Estado do Paraná, que criou o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná e transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em serviço social autônomo, denominado ParanaPrevidência. Questões preliminares. Ausência de impugnação específica de todos os dispositivos da lei atacada. Preliminar acolhida. Revogação superveniente dos arts. 32 e 79 da Lei nº 12.398, de 1998, pela Lei nº 17.435, de 2012. Conhecimento parcial da ação. Artigos 2º e 100. Serviço social autônomo criado para gestão do sistema previdenciário dos servidores públicos. Preservação da política previdenciária e da titularidade do serviço público com o Estado do Paraná. Entidade privada de cooperação como delegatária da execução. Sujeição a controle e fiscalização. Contrato de gestão. Debate semelhante ao ocorrido na ADI nº 1.864, ocasião em que se entendeu compatível com a ordem constitucional a prestação de serviço educacional do Estado com cooperação de ente de natureza jurídica de direito privado. Ofensa aos princípios do art. 37 da Constituição inexistente. Imunidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tributária recíproca do art. 150, inciso VI, alíneas a e c, da Constituição. Possibilidade de sua extensão a outras entidades, conforme jurisprudência da Corte. Improcedência do pedido.

1. Ação direta de inconstitucionalidade na qual se questiona a lei paranaense que criou o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná e transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em serviço social autônomo, denominado ParanaPrevidência.

(...)

4. O cerne da discussão travada nos autos reside em saber se a transferência da gestão do regime próprio de previdência estadual à ParanaPrevidência importa na outorga de atividade tipicamente estatal a uma pessoa jurídica de direito privado, de forma a burlar a observância dos princípios da Administração Pública presentes no caput do art. 37 da Constituição Federal. A resposta a essa questão só pode ser negativa, haja vista dois argumentos principais: (i) a delegação da gestão do regime próprio de previdência à ParanaPrevidência não importa na transferência da titularidade do serviço público, que é (e sempre será) de responsabilidade do ente federativo, a quem cabe garantir sua execução; e (ii) a entidade gestora atua em cooperação com o Estado do Paraná para a consecução dos objetivos estipulados por esse ente federativo e sob seu controle e fiscalização, visto que não goza a ParanaPrevidência de autonomia absoluta em face do poder público e não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito.

5. Nos termos da lei impugnada, a gestão do regime próprio de previdência no âmbito do Estado do Paraná foi delegada à ParanaPrevidência. É por meio dela que o Estado do Paraná cumpre as obrigações concernentes à proteção previdenciária de seus servidores públicos. **A ParanaPrevidência exerce suas atribuições em cooperação com o Estado do Paraná, perseguindo os objetivos traçados pelo ente federativo e sob sua fiscalização.** O financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Paraná se dá mediante “Fundos Públicos de Natureza Previdenciária constituídos pelo Estado”, sendo que os recursos a eles vinculados se destinam exclusivamente ao pagamento dos benefícios e não se confundem com os demais recursos estatais nem com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

patrimônio próprio do Órgão Gestor (art. 3º, caput, § 1º e § 2º, da Lei nº 17.435/12).

6. A participação do Estado do Paraná na ParanaPrevidência permeia a composição dos órgãos deliberativos e executivos, a formação dos fundos que garantem o pagamento dos benefícios, a fiscalização do equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a responsabilidade quanto à concessão, a manutenção e a revisão dos benefícios, entre outras situações. Ou seja, a obrigação de prestar os serviços referentes ao regime próprio é do Estado do Paraná, tendo sido transferida à ParanaPrevidência, com um propósito instrumental, apenas a atividade de gestão do referido sistema.

7. Longe de significar a “privatização” de uma atividade essencialmente estatal, o modelo adotado pelo Estado do Paraná permite uma nova forma de gestão, mais eficiente, por não se sujeitar às amarras burocráticas e administrativas das pessoas jurídicas de direito público, mas ao mesmo tempo sujeita a amplos meios de controle finalístico que asseguram seu funcionamento regular e o atendimento da sua finalidade institucional.

8. A imunidade tributária recíproca consagrada pelas sucessivas Constituições republicanas brasileiras representa um fator indispensável à preservação institucional das próprias unidades integrantes do Estado Federal, constituindo, ainda, importante instrumento de manutenção do equilíbrio e da harmonia que devem prevalecer, como valores essenciais que são, no plano das relações político-jurídicas fundadas no pacto da Federação (RE nº 363.412/BA-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 19/9/08).

9. No caso, trata-se de entidade paraestatal, sem fins lucrativos, vinculada ao Estado do Paraná, a quem foi atribuída a execução do serviço público consistente na gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos daquele ente federativo. Para tanto, suas finalidades institucionais são estipuladas, fiscalizadas e garantidas pela pessoa jurídica de direito público responsável pelo regime previdenciário em testilha. Ademais, não obstante sua natureza jurídica de direito privado, não se constata o exercício de atividade econômica propriamente dita pela ParanaPrevidência, e sua qualidade de entidade gestora de um regime próprio de previdência social impede sua inserção no contexto concorrencial, até porque o art. 40, § 20, da Constituição Federal veda “a existência de mais de um regime próprio de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previdência social e de mais um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo". É compatível com a Constituição a incidência da imunidade recíproca relativamente à ParanaPrevidência, uma vez que não prosperam as alegações quanto à inconstitucionalidade do art. 100 da Lei nº 12.398/98.

10. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece apenas em relação aos arts. 2º e 100 da Lei estadual nº 12.398/98, relativamente aos quais a ação é julgada improcedente.

(ADI 1956, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022)

Desta forma, havendo a Suprema Corte ratificado o modelo sedimentado no Estado do Paraná de serviço social autônomo em sede de ações diretas de inconstitucionalidade, não vislumbro a possibilidade de este Tribunal de Contas proferir entendimento em sentido diverso.

Assim, entendo que este prejudgado deve ser fixado nos termos sugeridos pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 183/20 – PGC (peça 21). Deixo de acolher, todavia, a tese 4 do Ministério Público de Contas (que foi acrescida pelo Parecer nº 240/22 – PGC, peça 29), em virtude de que não foi conferida à Procuradoria-Geral do Estado do Paraná a oportunidade de se manifestar sobre o teor da Portaria nº 377/2021 – STN e da Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, citadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução nº 217/22 (peça 28), sendo tais regramentos editados posteriormente à manifestação da PGE-PR no feito (peça 15), que ocorreu com fulcro no art. 417-D do Regimento Interno¹⁸, considerando a polêmica sobre o tema e por envolver a estrutura administrativa do Estado do Paraná.

Além disso, considerar que todas as despesas com pessoal realizadas no cumprimento dos contratos de gestão estabelecidos entre os serviços

¹⁸ **Art. 417-D.** Nos incidentes de inconstitucionalidade, prejudgados, súmulas e uniformização de jurisprudência, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sociais autônomos e o Estado do Paraná devam ser incluídas no cálculo da despesa total com pessoal do Estado acaba indo de encontro com os julgados do STF acima citados, atenuando a possibilidade de uma gestão mais eficiente sem tantas amarras burocráticas e administrativas que é a finalidade que ensejou a criação de tais serviços sociais autônomos.

De fato, conforme expressa dição do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, somente os valores decorrentes dos contratos de terceirização de mão-de-obra devem integrar a rubrica "Outras Despesas de Pessoal".

Uma vez que os contratos de gestão, por sua própria natureza não representam terceirização de mão de obra, as respectivas despesas não devem integrar o índice de despesas com pessoal da unidade federativa ao qual o Serviço Social Autônomo se encontra vinculado.

Diante do exposto, **VOTO**:

1) Preliminarmente, diante da relevância do tema, apresento **pedido de destaque** para que este processo seja julgado em sessão ordinária presencial do Tribunal Pleno;

2) No mérito, para que este Prejulgado seja fixado nos termos inicialmente propostos pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 183/20 – PGC (peça 21):

1. Nos termos do art. 2º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas empresas estatais dependentes as empresas controladas que recebam do controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

¹⁹ Art. 18. (...)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A caracterização de dependência econômica redundante, no âmbito normativo fiscal, pelo menos nas seguintes características: a) inclusão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; b) consideração de seus gastos com pessoal no limite do controlador; e c) consolidação de suas contas com as do respectivo ente;

3. Em compasso com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, os serviços sociais autônomos instituídos pelo Estado do Paraná são entidades paraestatais, organismos de colaboração que não integram a Administração Pública, e, por isso, sua dependência econômica do Estado não é suficiente para que integrem o conceito jurídico de empresa estatal dependente.

Após o trânsito em julgado da decisão, determinar os seguintes encaminhamentos:

a) À Escola de Gestão Pública, para efetuar a numeração do Prejulgado em ordem sequencial e as publicações necessárias nos termos do art. 413, §1º do Regimento Interno;

b) Após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventual adoção de medidas concernentes, considerando o teor do Despacho nº 370/20 – CGF (peça 19).

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

(i) Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A controvérsia exige delimitação conceitual que evite o falso dilema de que reconhecer que os serviços sociais autônomos ostentam personalidade jurídica de direito privado equivale a afirmar que se encontram fora do alcance do controle externo ou imunes aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública quando manejam recursos públicos.

O ordenamento brasileiro convive, há décadas, com modelos de colaboração público-privada em que entidades privadas executam atividades de interesse público sob intenso controle e sob exigências de objetividade, impessoalidade, publicidade e transparência, sem que isso converta tais entidades em órgãos ou pessoas jurídicas integrantes da Administração Direta ou Indireta.

Essa é precisamente a moldura constitucional reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ao examinar a Lei 9.637/1998 (ADI 1923/DF), ao assentar que se trata de instrumento de colaboração e fomento, admitido pela Constituição, desde que submetido a procedimentos públicos, objetivos e impessoais, afastando-se, de modo expresso, qualquer leitura que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, da aplicação de verbas públicas.

Posta essa premissa, o ponto decisivo para o deslinde do tema é que, no caso dos serviços sociais autônomos aqui analisados, a jurisprudência do STF contém afirmações diretas e reiteradas acerca de sua natureza privada, ainda que reconheça a existência de limites e controles rigorosos decorrentes do caráter cooperativo e do manejo de recursos públicos.

No julgamento da ADI 1.864, relativo ao Paranaeducação, o Supremo descreveu a entidade como organismo de cooperação, com atuação paralela e auxiliar em relação ao Estado na execução de políticas públicas, reconhecendo a possibilidade do modelo e afirmando expressamente que a contratação de empregados sob o regime celetista não ofende a Constituição justamente porque se trata de entidade de direito privado. Ao mesmo tempo, o STF impôs limites relevantes, por interpretação conforme, para evitar delegação ampla e irrestrita da gestão de recursos públicos da política educacional, precisamente porque, embora a entidade seja privada, a titularidade e a direção constitucional da política pública permanecem com o Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A mesma lógica aparece, de modo ainda mais explícito, no julgamento da ADI 1.956, concernente à Parana Previdência. O STF enfrentou matéria sensível, a gestão do sistema previdenciário dos servidores, e, mesmo reconhecendo o caráter estatal da política previdenciária, reputou constitucional que a execução seja desempenhada por entidade privada em regime de cooperação, como delegatária, desde que preservada a titularidade do serviço público com o Estado e assegurada a sujeição a controle e fiscalização no âmbito do contrato de gestão. A decisão é particularmente instrutiva porque afasta, de forma direta, a objeção segundo a qual o exercício de atividade pública (mesmo essencial) implicaria, automaticamente, a publicização da personalidade jurídica. O STF manteve a natureza privada, mas ressaltou o regime cooperativo e o controle permanente, que funcionam como garantias institucionais contra desvios e como instrumentos de accountability.

Em reforço, embora situado no contexto do Sistema S, o RE 789.874 explicita a separação entre natureza jurídica e regime de controle. O STF afirma que serviços sociais autônomos ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com o Estado na execução de atividades de relevante significado social, sujeitando-se ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. O valor desse precedente para a presente discussão está em evidenciar que a presença de interesse público, de arrecadação vinculada ou de controle externo não são elementos incompatíveis com personalidade privada, ao contrário, constituem traços típicos do modelo de colaboração constitucionalmente tolerado e historicamente consolidado.

A partir de tais pontos, devemos contestar a linha argumentativa segundo a qual a personalidade privada dos serviços sociais autônomos seria meramente formal, porque tais entidades são instituídas por lei, dirigidas por agentes indicados pelo Chefe do Poder Executivo, financiadas majoritariamente por recursos públicos e incumbidas de atividades públicas.

O enfrentamento desse argumento não depende de negar que existam, de fato, elementos de forte vinculação estatal. O ponto a ser considerado é que tais características não constituem critério jurídico automático de transformação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da personalidade privada em pública, especialmente quando o STF já reconheceu a constitucionalidade do modelo paranaense, admitindo expressamente a natureza privada e, simultaneamente, impondo limites e controles adequados. A criação por lei, a governança com presença de agentes públicos, o financiamento por dotações ou repasses e a execução de atividades de interesse público são fatores que justificam, e até impõem, maior rigor de controle, transparência e conformidade a princípios, contudo, não autorizam, sem mediação normativa adequada e sem respeito à moldura constitucional, desconsiderar a personalidade jurídica privada como se ela fosse mero rótulo. Do contrário, seria preciso concluir que qualquer entidade privada que receba volume expressivo de recursos públicos ou atue em área sensível se converte, por isso, em Administração Indireta, conclusão que não se compatibiliza com a jurisprudência do STF sobre modelos cooperativos e nem com o próprio desenho constitucional do controle externo, que alcança expressamente pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que administrem recursos públicos.

Nessa linha, também é necessário enfrentar a construção técnica que busca equiparar serviços sociais autônomos às empresas estatais dependentes em razão da dependência econômica e do financiamento pelo Tesouro, com base em considerações de isonomia material e de efetividade do controle fiscal, defendendo como consequência a inclusão dessas entidades como unidades orçamentárias e sua submissão, por analogia, às implicações previstas na LRF para empresas estatais dependentes. Esse raciocínio é desenvolvido na instrução técnica, em que se sustenta que, via de regra, boa parte dessas entidades se mantém exclusivamente com recursos do Tesouro Estadual e, por isso, deveriam receber, na medida do possível, tratamento equivalente ao das estatais dependentes, com reflexos em orçamento, demonstrativos e limites fiscais.

Ocorre que essa equiparação, quando formulada como conclusão automática, confunde aspectos distintos, a natureza jurídica (personalidade) e o regime de controle e de efeitos fiscais. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém conceito jurídico específico de empresa estatal dependente, construído para empresas controladas nos termos definidos na própria LRF, o que não se confunde com organismos cooperativos estruturados como serviços sociais autônomos. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dependência econômica pode demandar mecanismos contábeis e fiscais de transparência e pode justificar que o ente estatal contratante adote arranjos informacionais e demonstrativos adequados, mas não tem o condão de desconstituir a personalidade jurídica privada validamente instituída e reconhecida como constitucionalmente compatível nos precedentes do STF. Essa distinção é ressaltada, com precisão, no parecer ministerial, que reconhece a relevância do tema fiscal e a existência de dependência econômica, mas rejeita a equiparação automática a empresa estatal dependente, invocando a jurisprudência do STF e defendendo que o esforço de controle seja direcionado à prestação de contas e à fiscalização dos instrumentos de repasse e dos contratos de gestão.

Por fim, convém registrar que a própria regulamentação desta Corte, ao tratar da competência fiscalizatória, explicita a possibilidade (ou melhor, o dever) de fiscalização de recursos repassados a entidades privadas que se vinculem ao Estado em regime de colaboração, incluindo expressamente serviços sociais autônomos, por contratos de gestão e instrumentos congêneres. Esse dado normativo reforça a conclusão de que o controle externo não exige, como pressuposto, que a entidade seja pública em sentido orgânico, bastando que ela administre recursos públicos ou desempenhe atividades financiadas por repasses públicos, hipótese em que o controle incide para assegurar legalidade, legitimidade, economicidade e transparência, preservada a natureza privada da personalidade quando assim estruturada pelo ordenamento e reconhecida pela jurisprudência constitucional.

Diante desse conjunto, a afirmação da natureza jurídica privada dos serviços sociais autônomos deve ser compreendida exatamente no seu sentido jurídico próprio, trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Direta ou Indireta, que atuam em regime de cooperação com o Estado e, por isso mesmo, submetem-se a limites, deveres de transparência e controles compatíveis com o manejo de recursos públicos e com a execução descentralizada de políticas públicas. O reconhecimento dessa natureza privada não elimina o controle, pelo contrário, organiza o controle de forma constitucionalmente adequada, distinguindo personalidade de regime de atuação e evitando que premissas meramente fáticas (como dependência econômica ou intensa vinculação)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sejam utilizadas para reclassificar automaticamente entidades cujo modelo já foi admitido pelo STF, com as cautelas e condicionantes que a própria Corte delineou.

(ii) Finalidade da atuação X Natureza da receita

O critério determinante, para definir natureza jurídica de uma entidade, enquadramento fiscal, consequências relativas à sua inclusão como unidade orçamentária e incidência dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal não é teleológico (“para que serve” ou “qual a finalidade pública do que faz”), mas objetivo-financeiro (natureza do ingresso de recursos), deve-se verificar o título jurídico e contábil pelo qual o dinheiro chega à entidade e o modo como esse ingresso se conecta ao custeio de despesas típicas, especialmente as de pessoal e custeio.

Essa distinção não é meramente retórica, mas decorrente da própria estrutura normativa do direito financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tipificar a figura da empresa estatal dependente, não o faz a partir da finalidade pública do ente, mas a partir de elementos de financiamento, considera-se dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital (com a ressalva legal quanto a aportes por aumento de participação acionária). O gatilho normativo não é prestar serviço público ou atuar em área finalística, mas o recebimento de recursos com finalidade de custeio/pessoal/capital, em termos financeiramente verificáveis.

É exatamente por isso que surgiu importante divergência quando se percebeu que tratar como dependência tudo o que se relaciona a entidades de atuação pública implicaria confundir duas categorias distintas de ingresso, a remuneração por obrigação contratual e a transferência orçamentária destinada a custeio desvinculado. Conforme bem colocado no Acórdão 287/18-STP, “quantias percebidas a título de obrigação contratual não representam recebimento ‘de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal’, mas remuneração por serviços prestados ou bens entregues” e que “receitas advindas de contratos de gestão são receitas próprias”. O argumento é simples e, por isso mesmo, poderoso, quando o Estado paga a entidade em razão de obrigações pactuadas com metas e entregas, não se está diante de um repasse para manter a entidade ou para custear



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua folha, mas de contraprestação por execução contratual, com natureza de receita auferida pela entidade em decorrência do ajuste, ainda que os recursos tenham origem pública.

Essa lógica é corroborada, de forma bastante didática, por orientação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, ao tratar do registro e do enquadramento das despesas com pessoal em contratações indiretas. A Nota Técnica SEI 45.799/2020/ME parte da finalidade da LRF de limitar a despesa com pessoal e explicita que o sistema fiscal não pode ser burlado por deslocamento formal da força de trabalho para fora do ente, razão pela qual a LRF já determinava, no art. 18, § 1º, que terceirizações que substituam servidores sejam tratadas como Outras Despesas de Pessoal. A partir daí, a Nota Técnica distingue cenários que, embora possam envolver a mesma finalidade pública no plano material, produzem efeitos fiscais distintos por causa do modo de financiamento e do vínculo entre recursos e mão de obra.

De um lado, a Nota descreve situação em que a Administração apoia ou fomenta a atuação de organizações da sociedade civil que já

desenvolvem determinada atividade de interesse social, frequentemente com múltiplas fontes de custeio. Nesses casos, afirma-se expressamente que, como regra geral, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão de obra para determinado serviço público, e, por isso, “as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal, para fins dos limites da LRF”, devendo a classificação orçamentária refletir a natureza do gasto (contribuições, auxílios ou subvenções sociais). Aqui, novamente, não é a finalidade pública que decide, a decisão decorre de não haver nexo identificável entre o repasse e o custeio de mão de obra de atividade-fim do ente, em termos fiscalmente rastreáveis.

De outro lado, a Nota Técnica enfrenta a hipótese em que a entidade privada, mediante contrato de gestão, passa a administrar estrutura estatal ou a executar serviço público de responsabilidade do ente, com despesas custeadas pelo Poder Público. Nesse cenário, que é substancialmente diferente de fomento, a Nota é categórica ao afirmar que as transferências não têm por objetivo apoiar atividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preexistente da entidade, mas custear serviço público do ente, razão pela qual “do total de recursos transferidos será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente” para incluí-lo no cômputo do limite.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), em versão vigente utilizada nacionalmente como referência de interpretação e padronização dos demonstrativos da LRF, converge com esse raciocínio ao reforçar que o registro e o cômputo das despesas com pessoal devem observar a realidade do gasto e, inclusive, o princípio da prevalência da essência sobre a forma. O MDF explica que a LRF não captura toda terceirização, mas aquela que substitui servidor ou empregado público, e orienta que tais despesas sejam registradas em rubricas apropriadas, inclusive quando se trate de contratação indireta em atividade-fim. Em exemplo elucidativo, demonstra que até mesmo um serviço público clássico como limpeza urbana pode ter enquadramento fiscal diverso conforme o regime jurídico-financeiro; se prestado diretamente, com cobrança de taxa, as despesas correspondentes integram o gasto público; se prestado indiretamente sob concessão ou permissão, com cobrança de tarifa, a concessionária arca com as despesas de pessoal, que não integram a despesa com pessoal do ente. O ponto é cristalino, a finalidade pública do serviço permanece a mesma, mas o desenho jurídico-financeiro do arranjo (e, portanto, a natureza da receita e do custeio) é o que determina as consequências fiscais.

A instrução técnica que advoga tratamento equivalente ao das estatais dependentes parte de premissas de isonomia material e da constatação de que determinadas entidades se mantêm com recursos do Tesouro, defendendo, por isso, implicações como inclusão no orçamento e consolidação fiscal. Todavia, esse raciocínio, quando formulado como consequência automática, desloca o critério do plano jurídico-financeiro (que é o escolhido pela LRF e operacionalizado pelo MDF e pela STN) para um critério teleológico e amplo (finalidade pública), que não é verificável com a mesma precisão e pode levar a resultados inconsistentes, afinal, inúmeras entidades privadas podem atuar em fins públicos, e o próprio Estado pode optar por múltiplos instrumentos para realizar suas políticas, mas o que define o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

perímetro fiscal e os limites da LRF é o modo como o custeio é estruturado e identificado, especialmente quando se trata de despesas de pessoal e custeio.

(iii) Contrato de gestão X Transferências orçamentárias desvinculadas de instrumento jurídico

Entendo indispensável explicitar que a correta qualificação jurídico-fiscal dos recursos que ingressam em entidades privadas cooperadoras do Estado não decorre da origem pública do numerário, mas do título jurídico do ingresso e do regime de responsabilização que o acompanha. Não basta dizer que o dinheiro vem do Tesouro para, automaticamente, afirmar dependência. É preciso identificar se o ingresso ocorre como contraprestação vinculada a instrumento jurídico específico, com obrigações assumidas, metas, parâmetros de desempenho, fiscalização e prestação de contas (contrato de gestão, no sentido material do ajuste por resultados), ou como transferência orçamentária destinada a custear despesas correntes de forma indistinta, sem instrumento jurídico finalístico apto a delimitar objeto, metas e responsabilidades, hipótese em que o repasse se aproxima, em sua essência, de subvenção/ajuda financeira para manutenção, com todas as consequências próprias do direito financeiro.

A partir desse marco, a tese se estrutura em duas premissas complementares. A primeira é de teoria geral do ingresso patrimonial. Quando uma entidade privada recebe valores em razão de obrigação assumida em instrumento jurídico bilateral (quando há dever de entregar, executar, gerir ou produzir resultados mensuráveis, sob fiscalização e sob cláusulas pactuadas) o ingresso tem causa jurídica contratual, e, por isso, ingressa no patrimônio da entidade como receita decorrente de sua atuação (ainda que a fonte originária do pagamento seja pública). Esse raciocínio não nega a natureza pública dos recursos na perspectiva do controle externo, ao revés, apenas distingue, no plano fiscal, pagamento por obrigação de aporte para custeio. A segunda premissa é de direito financeiro positivo. Quando o Estado transfere recursos para cobrir custeio/pessoal de modo estrutural, ordinário ou extraordinário, sem que tal repasse esteja amarrado a instrumento jurídico apto a delimitar objeto, metas e prestação de contas por resultados, o ingresso se aproxima de subvenção/ajuda financeira para manutenção e, por isso, pode caracterizar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dependência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, quando presentes os demais requisitos legais.

Nesse ponto, a Lei de Responsabilidade Fiscal oferece o critério jurídico decisivo, a dependência, para fins fiscais, é definida pelo recebimento, do ente controlador, de recursos financeiros destinados ao pagamento de despesas de pessoal, de custeio em geral ou de capital (com a ressalva legal quanto aos aportes por aumento de participação acionária). Observe-se que a lei não utiliza como gatilho a origem pública abstrata do dinheiro, nem a finalidade pública da entidade, mas dado objetivo de financiamento, aporte do controlador destinado a cobrir despesas típicas de manutenção/custeio/pessoal. Isso permite afirmar que o elemento discriminante está no modo de financiamento. Se o ente público paga por obrigação pactuada (contraprestação por metas/entregas), está no campo de remuneração por ajuste; se transfere recursos para manter a entidade operando, cobrindo custeio/pessoal sem disciplina finalística suficiente, aproxima-se do núcleo de dependência descrito na LRF.

A Lei 4.320/64, por sua vez, fornece o vocabulário técnico que ajuda a dar substância a essa distinção. Ao tratar das transferências correntes, o Diploma disciplina subvenções sociais e subvenções econômicas, inclusive prevendo, no campo econômico, a cobertura de déficits de manutenção como hipótese de subvenção econômica, e estabelecendo, ainda, balizas restritivas para ajudas financeiras a entidades de fins lucrativos. Esse arcabouço é relevante porque evidencia que o direito financeiro sempre distinguiu, por essência, o pagamento por obrigação (contraprestação) da ajuda/subvenção destinada a cobrir manutenção e déficits. Assim, quando o Estado repassa recursos para custeio corrente sem instrumento jurídico que estabeleça obrigações e metas verificáveis, o que se tem, em substância, é mais próximo de subvenção/ajuda financeira do que de remuneração contratual, e é exatamente nesse terreno que se torna juridicamente consistente falar em dependência estrutural.

A operacionalização contábil-fiscal reforça, de modo muito expressivo, essa mesma diferença. A Nota Técnica SEI 45.799/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional, ao orientar o registro das despesas de pessoal em contratações indiretas e parcerias, faz distinção explícita entre situações em que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração apoia/fomenta entidades (em que, como regra, não se consegue vincular o repasse a mão de obra específica, e o tratamento contábil se dá como contribuições/auxílios/subvenções) e situações em que entidades com contrato de gestão assumem a execução de serviços públicos do ente, com custeio pelo Poder Público. Para essa última hipótese, a Nota Técnica é categórica em dois pontos, as transferências “não devem ser classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais” e devem ser registradas em codificação específica, inclusive com utilização do elemento “Transferências por meio de Contrato de Gestão” (Elemento de Despesa 85), com controles gerenciais posteriores para tratamento de parcelas relevantes (por exemplo, quando se exige identificar despesas de pessoal relacionadas à atividade finalística). Esse desenho técnico-contábil torna evidente que o contrato de gestão é reconhecido como canal jurídico-orçamentário próprio, distinto de repasses soltos de custeio, ele pressupõe instrumento, classificação específica e prestação de contas compatível com a lógica do ajuste.

Em reforço local, a Orientação Técnica Contábil 005/2024 da SEFA/DCG (SIAFIC-PR) trata precisamente da contabilização dos contratos de gestão no âmbito do Estado do Paraná, indicando que, após o registro do contrato e a execução orçamentária, a classificação deve utilizar o Elemento 85 e que a prestação de contas demanda procedimentos próprios (inclusive mediante nota patrimonial), tendo como referência o montante pago a ser prestado contas. O ponto, aqui, não é meramente procedimental, é substantivo.

Se o Estado possui orientação oficial para que contratos de gestão sejam registrados, executados e prestados contas por trilha própria, isso evidencia que contrato de gestão é justamente o oposto de transferência desvinculada, é um mecanismo jurídico que amarra repasse, execução e accountability.

É importante, todavia, afastar uma objeção previsível. No julgamento da ADI 1923, o STF consignou, na ementa, que o contrato de gestão possui natureza de convênio, no contexto do marco legal das organizações sociais. Essa qualificação, porém, não enfraquece a distinção aqui afirmada, pelo contrário, a reforça. O que o STF reconhece é a natureza colaborativa do vínculo (que não se trata de contrato administrativo típico de oposição de interesses, mas de instrumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de colaboração/fomento) e, simultaneamente, a Corte exige que a celebração seja submetida a procedimento objetivo e impessoal e afasta interpretações que restrinjam o controle da aplicação de verbas públicas, sublinhando a necessidade de critérios objetivos, transparência e controle externo. Logo, mesmo quando se diz convênio, não se está dizendo repasse sem instrumento, está-se dizendo instrumento jurídico de colaboração, que exige disciplina, critérios, fiscalização e prestação de contas. A própria Lei 9.637/98, ao tratar da execução e fiscalização do contrato de gestão, prevê fiscalização pelo órgão supervisor e a apresentação de relatório com comparativo entre metas e resultados, acompanhado de prestação de contas, além de análise periódica por comissão de avaliação. Portanto, a classificação do vínculo como convênio não autoriza a desvinculação do repasse, apenas descreve a natureza colaborativa, mas preserva, e, na verdade, exige, o amarramento jurídico do fluxo financeiro ao objeto, às metas e ao controle.

Portanto, se há contrato de gestão (ou instrumento congênere idôneo) com objeto delimitado, metas/indicadores e prestação de contas, e se os repasses são realizados sob essa disciplina, então os valores ingressam como recursos vinculados ao ajuste, com causa jurídica na obrigação assumida, e, sob a perspectiva aqui analisada, qualificam-se como receita da entidade decorrente do vínculo (ainda que permaneçam sujeitos ao controle quanto à regular aplicação). Se, ao contrário, o Estado realiza transferências orçamentárias para manter a entidade em funcionamento, cobrindo despesas correntes e folha de modo estrutural, ordinário ou extraordinário, sem contrato de gestão ou sem instrumento jurídico apto a delimitar metas, responsabilidade e prestação de contas por resultados, então o ingresso se aproxima de subvenção/ajuda de custeio no sentido do direito financeiro, e, nessa hipótese, torna-se tecnicamente consistente reconhecer a configuração de dependência nos termos do art. 2º, III, da LRF, porque se trata precisamente de recursos do controlador destinados ao custeio/pessoal da entidade.

(iv) Controle

Parece-me crucial recolocar o debate no lugar tecnicamente correto. Não se trata de afirmar que houve falta de controle por parte desta Corte, mas de reconhecer que, por muitos anos, o controle foi exercido com o foco deslocado do seu objeto central. O arranjo jurídico que justifica a transferência de atividades para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidades privadas cooperadoras, e que, ao mesmo tempo, legitima o repasse de recursos públicos, é o contrato de gestão (ou instrumento equivalente), com seus anexos, plano de trabalho, metas, indicadores, regras de repasse, critérios de avaliação e mecanismos de prestação de contas por resultados.

Quando o Tribunal direciona seu olhar predominantemente para a prestação de contas da entidade, como se a entidade fosse, ela própria, a unidade estatal a ser controlada em bloco, o risco é fiscalizar o invólucro institucional e perder, em parte, o núcleo que realmente interessa ao controle externo, a aderência do repasse ao objeto pactuado e o desempenho alcançado com os recursos transferidos. Esse diagnóstico não é uma construção abstrata.

Essa distinção é determinante porque dela decorre a resposta institucional adequada ao prejulgado. Se o problema fosse ausência de controle, a conclusão natural seria mais controle pela via mais simples (a absorção fiscal do ente, a imposição de contabilidade pública integral e a sua inclusão como unidade orçamentária), como se a transformação do status fiscal resolvesse a qualidade do controle. Ocorre que essa conclusão confunde meios com fins. Absorver fiscalmente a entidade pode até ampliar o espectro formal de informações contábeis, mas não garante, necessariamente, que o controle se torne mais efetivo sobre aquilo que importa, o cumprimento das metas, a qualidade da prestação, a economicidade do arranjo e a correta vinculação do repasse ao resultado. Em sentido inverso, fortalecer o controle finalístico, controlar o contrato de gestão em sua dimensão de resultados e de vinculação, enfrenta diretamente o problema diagnosticado, reposiciona o controle sobre o objeto correto, sem precisar desnaturar, por via reflexa, a personalidade jurídica privada da entidade.

Esse reposicionamento, ademais, está em plena consonância com a jurisprudência constitucional que baliza a matéria. No julgamento da ADI 1923, o Supremo Tribunal Federal validou, em linhas gerais, a parceria do poder público com organizações sociais para prestação de serviços sociais não exclusivos e reconheceu o contrato de gestão como instrumento de colaboração, mas, ao mesmo tempo, destacou expressamente que deve ser afastada qualquer interpretação que restrinja o controle da aplicação de verbas públicas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas, além de enfatizar a necessidade de condução pública, objetiva e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impessoal da celebração do ajuste, sob os princípios do art. 37 da Constituição. A consequência lógica dessa premissa é inequívoca, o controle não pode ser suprimido, mas também não precisa ser deslocado para um modelo de estatização contábil da entidade, ele deve incidir, com precisão, sobre a aplicação das verbas públicas no âmbito do instrumento que as legitima (o contrato e seus resultados), porque é ali que se forma a ponte entre o recurso público e a finalidade pública a ser alcançada.

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Mantenho o entendimento por mim já lançado na sessão virtual, acompanhando, integralmente, as teses sugeridas pelo Ministério Público de Contas²⁰.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs nº 1864 (Paranaeducação)²¹ e nº 1956 (Paranaprevidência)²², reconheceu que os serviços

²⁰ Conforme Pareceres nº 183/20-PGC (peça 21) e nº 240/22-PGC (peça 29), ambas da lavra da então Procuradora-Geral Valéria Borba.

²¹ “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Na sessão plenária de 12 de abril de 2004, esta Corte, preliminarmente e por decisão unânime, não conheceu da ação relativamente à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE. Posterior alteração da jurisprudência da Corte acerca da legitimidade ativa da CNTE não altera o julgamento da preliminar já concluído. Preclusão. Legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores reconhecida.

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 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. No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANAEDUCAÇÃO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998.

5. Por fim, ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, § 3º da lei 11.970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.”

(ADI 1864, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 08-08-2007, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00089 RTJ VOL-00204-02 PP-00535)

22 “Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e administrativo. Lei nº 12.398/98 do Estado do Paraná, que criou o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná e transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em **serviço social autônomo, denominado ParanaPrevidência**. Questões preliminares. Ausência de impugnação específica de todos os dispositivos da lei atacada. Preliminar acolhida. Revogação superveniente dos arts. 32 e 79 da Lei nº 12.398, de 1998, pela Lei nº 17.435, de 2012. Conhecimento parcial da ação. Artigos 2º e 100. Serviço social autônomo criado para gestão do sistema previdenciário dos servidores públicos. Preservação da política previdenciária e da titularidade do serviço público com o Estado do Paraná. **Entidade privada de cooperação como delegatária da execução. Sujeição a controle e fiscalização. Contrato de gestão. Debate semelhante ao ocorrido na ADI nº 1.864, ocasião em que se entendeu compatível com a ordem constitucional a prestação de serviço educacional do Estado com cooperação de ente de natureza jurídica de direito privado.** Ofensa aos princípios do art. 37 da Constituição inexistente. Imunidade tributária recíproca do art. 150, inciso VI, alíneas a e c, da Constituição. Possibilidade de sua extensão a outras entidades, conforme jurisprudência da Corte. Improcedência do pedido.

1. Ação direta de inconstitucionalidade na qual se questiona a lei paranaense que criou o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná e transformou o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em serviço social autônomo, denominado ParanaPrevidência.

2. No caso, houve impugnação específica apenas em relação aos arts. 2º, 32, 79 e 100 da Lei Estadual nº 12.398/98, deixando o requerente de apontar as razões pelas quais considera inconstitucionais os demais dispositivos do diploma legal atacado. Ademais, com a superveniência da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2021, do Estado do Paraná, a qual revogou os arts. 32 e 79 da Lei estadual nº 12.398/98, restou caracterizada a perda de objeto relativamente a esses dois dispositivos, segundo a jurisprudência da Corte. Precedentes.

3. Além de contributivo e solidário, o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos tem caráter estatal, por ser uma atividade típica do ente federativo competente (União, estados, Distrito Federal ou municípios). Ele é qualificado como básico, pois não se confunde com o regime de previdência complementar; e é de filiação obrigatória, porquanto é aplicável a todos os servidores investidos em cargo efetivo, caracterizando-se pela unidade de gestão, eis que vedada a existência de mais de uma unidade gestora em cada ente federativo.

4. O cerne da discussão travada nos autos reside em saber se a transferência da gestão do regime próprio de previdência estadual à ParanaPrevidência importa na outorga de atividade tipicamente estatal a uma pessoa jurídica de direito privado, de forma a burlar a observância dos princípios da Administração Pública presentes no caput do art. 37 da Constituição Federal. A resposta a essa questão só pode ser negativa, haja vista dois argumentos principais: (i) a delegação da gestão do regime próprio de previdência à ParanaPrevidência não importa na transferência da titularidade do serviço público, que é (e sempre será) de responsabilidade do ente federativo, a quem cabe garantir sua execução; e (ii) **a entidade gestora atua em cooperação com o Estado do Paraná para a consecução dos objetivos estipulados por esse ente federativo e sob seu controle e fiscalização, visto que não goza a ParanaPrevidência de autonomia absoluta em face do poder público e não se sujeita a regime de direito privado em sentido estrito.**

5. Nos termos da lei impugnada, a gestão do regime próprio de previdência no âmbito do Estado do Paraná foi delegada à ParanaPrevidência. É por meio dela que o Estado do Paraná cumpre as obrigações concernentes à proteção previdenciária de seus servidores públicos. **A ParanaPrevidência exerce suas atribuições em cooperação com o Estado do Paraná, perseguindo os objetivos traçados pelo ente federativo e sob sua fiscalização.** O financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Paraná se dá mediante ‘Fundos Públicos de Natureza Previdenciária constituídos pelo Estado’, sendo que os recursos a eles vinculados se destinam exclusivamente ao pagamento dos benefícios e não se confundem com os demais recursos estatais nem com o patrimônio próprio do Órgão Gestor (art. 3º, caput, § 1º e § 2º, da Lei nº 17.435/12).

6. A participação do Estado do Paraná na ParanaPrevidência permeia a composição dos órgãos deliberativos e executivos, a formação dos fundos que garantem o pagamento dos benefícios, a fiscalização do equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a responsabilidade quanto à concessão, a manutenção e a revisão dos benefícios, entre outras situações. Ou seja, a obrigação de prestar os serviços referentes ao regime próprio é do Estado do Paraná, tendo sido transferida à ParanaPrevidência, com um propósito instrumental, apenas a atividade de gestão do referido sistema.

7. **Longe de significar a ‘privatização’ de uma atividade essencialmente estatal, o modelo adotado pelo Estado do Paraná permite uma nova forma de gestão, mais eficiente, por não se sujeitar às amarras burocráticas e administrativas das pessoas jurídicas de direito público, mas ao mesmo tempo sujeita a amplos meios de controle finalístico que asseguram seu funcionamento regular e o atendimento da sua finalidade institucional.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sociais autônomos criados pelo Estado do Paraná são entidades que atuam em colaboração com a Administração Pública.

Desse modo, em linha com a fundamentação exposta pelo Conselheiro Fabio Camargo no voto divergente que apresentou na sessão virtual, considerar tais entidades como integrantes da Administração contraria as decisões da Suprema Corte.

Decorre desse entendimento que os serviços sociais autônomos não devem ser incluídos no orçamento do Estado nem realizar a sua contabilidade pelas regras do direito público.

Quanto aos gastos com pessoal, corroboro com o posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, que, em face da regulamentação contábil e fiscal, concluíram pela necessidade de contabilização dessas despesas.

A antiga Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE)²³, expôs que o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), em sua 10ª edição, estabeleceu a inclusão das despesas com organizações sociais e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressaltou que, por meio da Portaria nº 377/2021-STN, foi adiada de 2021 para 2022 a vigência dessas novas regras.

8. A imunidade tributária recíproca consagrada pelas sucessivas Constituições republicanas brasileiras representa um fator indispensável à preservação institucional das próprias unidades integrantes do Estado Federal, constituindo, ainda, importante instrumento de manutenção do equilíbrio e da harmonia que devem prevalecer, como valores essenciais que são, no plano das relações político-jurídicas fundadas no pacto da Federação (RE nº 363.412/BA-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 19/9/08).

9. No caso, **trata-se de entidade paraestatal, sem fins lucrativos, vinculada ao Estado do Paraná, a quem foi atribuída a execução do serviço público consistente na gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos daquele ente federativo.** Para tanto, suas finalidades institucionais são estipuladas, fiscalizadas e garantidas pela pessoa jurídica de direito público responsável pelo regime previdenciário em testilha. Ademais, não obstante sua natureza jurídica de direito privado, não se constata o exercício de atividade econômica propriamente dita pela ParanaPrevidência, e sua qualidade de entidade gestora de um regime próprio de previdência social impede sua inserção no contexto concorrencial, até porque o art. 40, § 20, da Constituição Federal veda 'a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo'. É compatível com a Constituição a incidência da imunidade recíproca relativamente à ParanaPrevidência, uma vez que não prosperam as alegações quanto à inconstitucionalidade do art. 100 da Lei nº 12.398/98.

10. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece apenas em relação aos arts. 2º e 100 da Lei estadual nº 12.398/98, relativamente aos quais a ação é julgada improcedente."

(ADI 1956, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022)

²³ Instrução nº 217/22 (peça 28).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como salientei na divergência já apresentada na sessão virtual, dito regramento foi replicado nas edições subsequentes, inclusive na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válida para o exercício de 2024²⁴.

²⁴ **“3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta**

*Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as **despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade-fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, de serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.***

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.

*Da mesma forma, a **parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.***

Ressalta-se que, se os entes da Federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

As contratações dos serviços de profissionais relacionados à atividade finalística dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas, em regra, permitem a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado. Nessas situações, as despesas devem ser consideradas como substituição de servidores e empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para ‘Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização’.

Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo Poder Público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade-fim do ente da Federação que é custeada com os recursos repassados pelo Poder Público.

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

*Deste modo, pode-se dizer que, em relação às organizações da sociedade civil, há duas formas de abordagem. A primeira está relacionada à contratação de uma organização que atua em determinado setor de interesse social e que recebe apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum. Na maioria desses casos, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão de obra para determinado serviço público, pois a entidade possui outras fontes de custeio dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF. As transferências, neste caso, devem ser classificadas nos elementos referentes a contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Como exemplo, tem-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades. A outra situação está relacionada aos casos em que **essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente, tendo, nesses casos, as despesas relacionadas a esses serviços custeadas pelo Poder Público.** Nessa situação encontram-se as organizações sociais e **outras entidades que firmaram contrato de gestão com o Poder Público.** Observa-se que as transferências de recursos a essas organizações não têm como objetivo apoiar ou fomentar as atividades já realizadas por elas, mas **custear o serviço público de responsabilidade do ente público que será gerido e executado pela organização.** Portanto, do total de recursos transferidos, será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da Federação **para que esse valor seja incluído no cômputo da despesa com pessoal.***

Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

Assim, o valor integral da transferência realizada nesta modalidade de contratação deverá ser registrado no Elemento de Despesa 85 – Contrato de Gestão, não havendo necessidade de especificar o objeto de gasto (pessoal, serviço, material, etc). O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser contabilizado em contas de controle após a apresentação da prestação de contas ao ente estatal. Para que seja possível registrar essas informações de forma tempestiva, a prestação de contas referentes aos gastos com pessoal das OS deverá ocorrer mensalmente.

Na ausência de registro dos valores referentes à despesa com pessoal decorrentes da prestação de contas das organizações com contrato de gestão, poderá ser considerado, para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, o total dos recursos transferidos nesta modalidade de contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na instrução, a unidade técnica informou que a Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, emitida pela Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, publicou orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da Administração Pública, definindo as rotinas contábeis, bem como incluindo as classificações orçamentárias com a finalidade de possibilitar o registro dessas despesas.

Destacou que a referida nota técnica também inclui, como despesas com pessoal indireta, a situação específica de contratação de organizações sociais e outras entidades por meio de contrato de gestão, abordando as questões relativas à identificação de quais despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal, para fins de cumprimento dos limites estabelecidos na LRF.²⁵

Coaduno com as conclusões da Coordenadoria no sentido de que os serviços sociais autônomos, para os quais o Estado do Paraná vem repassando recursos por meio de contratos de gestão, enquadram-se perfeitamente na situação prevista na citada regulamentação contábil e fiscal, de observância obrigatória pelos entes da federação.

No voto que apresentei na sessão virtual, ressaltai que o Manual de Demonstrativos Fiscais trouxe rol meramente exemplificativo de entidades por

É importante esclarecer que as situações de contratação de forma indireta apresentadas são exemplos que ocorrem na gestão pública e que pode haver outras não descritas que devem ser analisadas com a mesma premissa. Ou seja, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.” (grifo nosso)

²⁵ O Ministério Público de Contas Parecer nº 240/22-PGC²⁵, trouxe os seguintes excertos da referida Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME a respeito da contratação de organizações sociais e de outras entidades por meio de contratos de gestão: *“Ainda em relação às organizações da sociedade civil, outra situação está relacionada aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente, tendo, nesses casos, as despesas relacionadas a esses serviços custeadas pelo Poder Público. Nessa situação encontram-se as organizações sociais e outras entidades que firmaram contrato de gestão com o poder público.*

Observa-se que as transferências de recursos a essas organizações não têm como objetivo apoiar ou fomentar as atividades já realizadas por elas, mas custear o serviço público de responsabilidade do ente público que será gerido e executado pela organização. Portanto, do total de recursos transferidos, será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da federação para que esse valor seja incluído no cômputo da despesa com pessoal.

Ressalta-se que as transferências a essas organizações não devem ser classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Essas transferências devem ser classificadas em codificação específica que identifica as despesas de transferências para entidades que possuem contrato de gestão com poder público. O montante desses recursos utilizados no custeio das despesas com pessoal relacionado à atividade fim deverá ser controlado de forma gerencial em contas de controle que serão criadas para esse fim. (Grifamos)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

intermédio das quais o ente pode realizar despesa de pessoal de forma indireta, fazendo expressa menção a “*outras entidades que firmaram contrato de gestão com o Poder Público*”.

Na presente oportunidade, convém registrar que a 15ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido a partir do exercício de 2026, alterou o entendimento relativo às organizações sociais para considerar que os gastos dessas entidades não devem ser incluídos na despesa de pessoal do ente contratante.

Não obstante, o novo MDF destacou que tal entendimento refere-se exclusivamente às organizações sociais (OS) e outras Organizações da Sociedade Civil (OSC), mantendo a regra anteriormente prevista para entidades contratadas indiretamente para execução de serviços públicos relacionados à atividade-fim do ente, como cooperativas, consórcios públicos, empresas individuais e “outras formas assemelhadas”²⁶.

Ora, se tais regras se aplicam a despesas de pessoal realizadas com recursos públicos por entidades estritamente privadas, quanto mais quando executadas por entidades criadas pelo próprio Estado.

Diante desse regramento, embora os serviços sociais autônomos, na linha do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, não integrem a Administração Pública, não há como afastar, do cômputo da despesa total de pessoal do Estado do Paraná, os gastos realizados por essas entidades, a quem foi

²⁶ “3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. Existem despesas, inclusive com pessoal, decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade-fim do ente público realizadas por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, de serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. As contratações dos serviços de profissionais relacionados à atividade finalística dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas, em regra, permitem a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado. Nessas situações, as despesas realizadas para pagamento dos profissionais que prestam esses serviços devem ser consideradas como substituição de servidores e empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para ‘Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização’. É importante esclarecer que as situações de contratação de forma indireta apresentadas são exemplos que ocorrem na gestão pública e que pode haver outras não descritas, mas que devem ser analisadas com a mesma premissa. Ou seja, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.

Por outro lado, nos termos do Parecer SEI nº 3974/2024/MF, aprovado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 04 de novembro de 2024, e especificamente para o controle exercido sobre as organizações sociais (OS) e outras Organizações da Sociedade Civil (OSC) que utilizam recursos públicos para custeio de folha de pagamento, esses valores não devem ser caracterizados como terceirização e nem impactar as despesas com pessoal, nos termos do §1º do art. 18, a não ser que seja constatada fraude ou desvio de finalidade por simulação mediante a atuação dos órgãos de fiscalização conforme previsto no Caput do art. 59 da Lei Complementar 101, de 2000 (LRF), in verbis: (...).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transferida, mediante contratos de gestão, a execução de atividades finalísticas públicas.²⁷

Assim, reitero que, em acréscimo às teses defendidas ao final da proposta de voto divergente apresentada pelo Conselheiro Fábio de Souza Camargo²⁸, este Tribunal, em consonância com as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas²⁹, deve também fixar tese no sentido de que:

4. Em relação aos serviços sociais autônomos, as despesas executadas com atividades finalísticas públicas devem ser incluídas no cômputo da despesa total de pessoal do Estado, conforme metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

É como voto.

VISTOS, relatados e discutidos,

²⁷ No mesmo norte, o órgão ministerial:

“(…) conquanto seja acertada a compreensão de que não se tem, na espécie, dependência econômica que qualifique tais entidades como empresas estatais dependentes, é necessário que, evidenciado que se trata de entidade paraestatal destinada ao cumprimento de políticas e serviços públicos, cujas atribuições demandam a transferência de recursos públicos como mecanismo primário de financiamento, a parcela destinada ao custeio de despesas com pessoal seja assim identificada contabilmente.

(…)

Assim, ressoa cristalino que, embora não seja devida a consideração dos serviços sociais autônomos instituídos no Estado do Paraná como empresas estatais dependentes, é imprescindível incluir os gastos com pessoal por eles realizados no cumprimento dos respectivos contratos de gestão no índice total de despesas com pessoal do Estado – circunstância que, todavia, não desnatura sua qualificação como entidade paraestatal, nos exatos termos defendidos no Parecer Ministerial nº 183/20.”

²⁸ “1. Nos termos do art. 2º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas empresas estatais dependentes as empresas controladas que recebam do controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária; 2. A caracterização de dependência econômica redundará, no âmbito normativo fiscal, pelo menos nas seguintes características: a) inclusão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; b) consideração de seus gastos com pessoal no limite do controlador; e c) consolidação de suas contas com as do respectivo ente; 3. Em compasso com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, os serviços sociais autônomos instituídos pelo Estado do Paraná são entidades paraestatais, organismos de colaboração que não integram a Administração Pública, e, por isso, sua dependência econômica do Estado não é suficiente para que integrem o conceito jurídico de empresa estatal dependente.”

²⁹ Conforme Pareceres nº 183/20-PGC (peça 21) e nº 240/22-PGC (peça 29), ambas da lavra da então Procuradora-Geral Valéria Borba.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

Fixar as seguintes teses de Prejulgado:

- 1. Nos termos do art. 2º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas empresas estatais dependentes as empresas controladas que recebam do controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;*
- 2. A caracterização de dependência econômica redundante, no âmbito normativo fiscal, pelo menos nas seguintes características: inclusão de suas receitas na apuração da receita corrente líquida; e consolidação de suas contas com as do respectivo ente;*
- 3. Em compasso com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864, os serviços sociais autônomos instituídos pelo Estado do Paraná são entidades paraestatais, organismos de colaboração que não integram a Administração Pública, e, por isso, sua dependência econômica do Estado não é suficiente para que integrem o conceito jurídico de empresa estatal dependente.*

Votaram nos termos acima os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI. Vencido o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. *O total das despesas de pessoal devem integrar as despesas de pessoal do Estado para aferição dos limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua execução financeira deve respeitar os limites e condições de gasto público.*

Votaram nos termos acima os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI. Vencidos os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, que foi acompanhado pelo Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, e o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 1 de abril de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 9.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente