



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 31.307/18

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.838, DE 04 DE JULHO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA INSTITUIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO DENOMINADO “AGÊNCIA SÃO PAULO DE DESENVOLVIMENTO-ADE SAMPA”. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA PARA A VALORIZAÇÃO DE INICIATIVAS TECNOLÓGICAS – VAI TEC NO ÂMBITO DA ADE SAMPA. DECRETO N. 54.569, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2013, QUE “INSTITUI A AGÊNCIA SÃO PAULO DE DESENVOLVIMENTO – ADE SAMPA, NA CONFORMIDADE DAS DISPOSIÇÕES DO CAPÍTULO I DA LEI Nº 15.838, DE 4 DE JULHO DE 2013”. DECRETO N. 55.462, DE 29 DE AGOSTO DE 2014, QUE “REGULAMENTA O PROGRAMA PARA VALORIZAÇÃO DE INICIATIVAS TECNOLÓGICAS – VAI TEC, NO ÂMBITO DA AGÊNCIA SÃO PAULO DE DESENVOLVIMENTO – ADE SAMPA, NO TERMOS DA LEI N. 15.838, DE 4 DE JULHO DE 2013”. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO. BURLA À GERAÇÃO DE ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA PRIVADA.

1. Autorização legislativa ao Poder Executivo para instituição de serviço social autônomo denominado ADE SAMPA, para o desempenho de fomento público à iniciativa privada, mediante contrato de gestão com o poder público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

2. Instituição no âmbito da ADE SAMPA do Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas – VAI TEC.
3. Escopo de burla à observância do regime e da natureza jurídicos próprios às entidades da Administração Pública indireta ou descentralizada, nessa espécie anômala de serviço social autônomo.
4. Incompatibilidade com o inciso XXI do artigo 115 da Constituição do Estado, não bastasse seu desalinho com o artigo 144 da Carta Estadual pela penetração indevida na esfera da autonomia privada ao autorizar sua criação *a latere* das exceções constitucionais à geração de pessoas jurídicas pelo poder público, afastando-se, inclusive, das formas constitucionalmente previstas.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei n. 15.838, de 04 de julho de 2013, e dos Decretos n. 54.569, de 08 de novembro de 2013 e n. 55.462, de 29 de agosto de 2014, do Município de São Paulo, pelos fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

Em 04 de julho de 2013, foi editada no Município de São Paulo a Lei n. 15.838, que não apenas autoriza o Poder Executivo a instituir serviço social autônomo denominado “Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA”, como também institui o “Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas – VAI TEC, no âmbito da ADE SAMPA” e modifica dispositivos da Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007 (fls. 194/ 209), e cujo teor, no que interessa, é o seguinte:

“LEI Nº 15.838, DE 4 DE JULHO DE 2013 (Projeto de Lei nº 236/13, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo)

Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA; institui o Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas - VAI TEC, no âmbito da ADE SAMPA; modifica dispositivos da Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 13 de junho de 2013, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I DA AGÊNCIA SÃO PAULO DE DESENVOLVIMENTO

Seção I Da Denominação, Duração, Sede e Foro

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Serviço Social Autônomo, a ser denominado Agência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA, pessoa jurídica de direito privado de fins não econômicos, de interesse coletivo e de utilidade pública, vinculado, por cooperação, à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo.

§ 1º A ADE SAMPA reger-se-á pelas disposições desta lei e por seu Estatuto, que disporá sobre seus objetivos, atividades, estrutura, organização e funcionamento.

§ 2º O Estatuto da ADE SAMPA e suas alterações serão aprovados por decreto.

Art. 2º A ADE SAMPA, com sede e foro no Município de São Paulo e duração por tempo indeterminado, adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição de seu ato constitutivo no registro civil de pessoas jurídicas, ao qual serão apresentados o Estatuto e respectivo decreto de aprovação.

Seção II

Do Objeto

Art. 3º A Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA terá por objeto promover o crescimento econômico e a geração de empregos no Município de São Paulo por meio do fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas e cooperativas.

Parágrafo único. O objeto da ADE SAMPA será realizado mediante os seguintes projetos e atividades voltados ao micro, pequeno e médio empreendedor e às cooperativas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - promoção do acesso a instituições financeiras habilitadas à concessão de microcrédito com taxas de juros reduzidas;

II - assunção gradual das atividades da São Paulo Confia e de seu papel na oferta de microcrédito no Município;

III - oferta de treinamento e desenvolvimento para empreendedores e empregados, com foco na abertura de empresas e sua gestão sustentável;

IV - organização e promoção de assistência técnica nas áreas jurídica, contábil, financeira e de gestão ao empreendedor;

V - implementação de políticas que estimulem a pesquisa, a difusão de tecnologias e a inovação e que incrementem a competitividade das empresas, atuando em conjunto com os Parques Tecnológicos, Centros Tecnológicos, Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT's) e Incubadoras de Empresas;

VI - implementação do Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas - VAI TEC, com a finalidade de apoiar financeiramente, por meio de subsídios, atividades inovadoras e em especial as ligadas à Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC;

VII - promover a estruturação e o desenvolvimento de cadeias produtivas formadas por micro, pequenas e médias empresas e cooperativas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

VIII - outras atividades e projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo;

IX - contribuir para a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento dentro do Município e promover a geração de emprego e renda, prioritariamente nas áreas com alta densidade populacional e limitada oferta de empregos e nas iniciativas voltadas à inclusão social dos segmentos mais vulneráveis, como jovens, mulheres e população negra e indígena;

X - desenvolver programa de incentivo aos setores da economia criativa, a saber: arquitetura, publicidade, design, artes, antiguidades, artesanato, moda, cinema e vídeo, televisão, editoração e publicações, artes cênicas, rádio, softwares de lazer e música, como estímulo ao desenvolvimento econômico e geração de empregos de qualidade e produção de bens e serviços de elevado valor agregado.

Art. 4º Para a realização do seu objeto, a ADE SAMPA:

I - firmará contrato de gestão com a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo;

II - poderá celebrar convênios, contratos, ajustes e parcerias com pessoas físicas, jurídicas de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou internacionais, atendidas as exigências do contrato



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de gestão, especialmente com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo - SEBRAE e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC;

III - poderá celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, sempre que considere ser essa a solução mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Seção III Do Patrimônio e da Receita

Art. 5º O patrimônio da Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA será constituído pelo acervo de bens e direitos que adquirir ou vierem a ser-lhe incorporados.

Art. 6º Com a extinção da ADE SAMPA, os seus bens e direitos serão revertidos ao patrimônio da Prefeitura do Município de São Paulo.

Art. 7º Constituirão receitas da ADE SAMPA:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no orçamento, créditos adicionais, transferências ou repasses;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organizações e empresas, públicas ou privadas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

III - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

IV - os valores decorrentes da exploração econômica de seu patrimônio, como rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;

V - outras receitas que lhe sejam atribuídas.

Seção IV

Da Organização Subseção I Dos Órgãos Superiores

Art. 8º São órgãos superiores da Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA: I - Conselho Deliberativo: órgão colegiado de deliberação, composto por 8 (oito) membros e respectivos suplentes;

II - Conselho Fiscal: órgão colegiado de fiscalização e controle interno dos atos do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva, composto por 3 (três) membros e respectivos suplentes;

III - Diretoria Executiva: órgão de direção e administração, ao qual estão subordinadas administrativamente as demais diretorias, composta por 3 (três) membros, sendo um deles o Diretor-Presidente. Parágrafo único. O detalhamento da composição, as atribuições e as competências dos Conselhos de que trata este artigo, assim como a forma de escolha e destituição de seus membros, serão estabelecidos no Estatuto da entidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 9º Os membros dos Conselhos e da Diretoria Executiva, o Presidente do Conselho Deliberativo e o Diretor-Presidente serão nomeados pelo Prefeito, conforme o Estatuto. Parágrafo único. O Diretor-Presidente e os demais membros da Diretoria Executiva podem ser destituídos pelo Prefeito a qualquer tempo, de ofício ou por proposta do Conselho Deliberativo, aprovada por maioria absoluta de seus membros.

Subseção II

Do Conselho Deliberativo

Art. 10. Ao Conselho Deliberativo compete:

I - aprovar o estatuto social da entidade, sujeito à ratificação pelo Prefeito e publicação por meio de decreto;

II - aprovar a política de atuação institucional, em consonância com o estatuto social da entidade e o contrato de gestão celebrado com o Poder Executivo;

III - deliberar sobre o planejamento estratégico da ADE SAMPA;

IV - deliberar sobre os planos de trabalho anuais e os relatórios de acompanhamento e avaliação, inclusive o relativo ao contrato de gestão firmado com o Poder Executivo;

V - deliberar sobre a proposta do orçamento e o plano de aplicações apresentados pela Diretoria Executiva;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

VI - deliberar sobre as demonstrações contábeis e a respectiva prestação de contas da Diretoria Executiva;

VII - deliberar sobre a proposta da Diretoria Executiva referente ao plano de gestão de pessoal e ao plano de cargos, salários e benefícios, assim como sobre o quadro de pessoal;

VIII - deliberar sobre a proposta de Regimento Interno contendo os procedimentos a serem adotados para contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, elaborado pela Diretoria Executiva, e suas posteriores alterações;

IX - fixar o valor da remuneração dos membros da Diretoria Executiva; X - exercer outras competências que o Estatuto lhe atribuir;

XI - garantir a publicidade e a transparência de suas deliberações.

§ 1º O Conselho, em situações devidamente justificadas, poderá realizar e coordenar audiências e consultas públicas sobre as propostas de orçamento, plano de aplicações, política de atuação institucional e planejamento estratégico da instituição, bem como as avaliações e prestações de contas.

§ 2º O Conselho deliberará mediante resoluções, por maioria absoluta de seus membros.

Subseção III

Do Conselho Fiscal

Art. 11. Ao Conselho Fiscal compete:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - fiscalizar a gestão administrativa, orçamentária, contábil e patrimonial da ADE SAMPA, compreendendo os atos do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva, observado o disposto no contrato de gestão;

II - deliberar sobre as demonstrações contábeis;

III - dar publicidade e transparência às suas deliberações.

Parágrafo único. O Conselho Fiscal deliberará por maioria absoluta de seus membros.

Subseção IV

Da Diretoria Executiva

Art. 12. Ao Diretor-Presidente compete:

I - dirigir e coordenar as atividades da Agência e da Diretoria Executiva;

II - cumprir e fazer cumprir o estatuto social e as diretrizes da ADE SAMPA;

III - cumprir e fazer cumprir o contrato de gestão celebrado com o Poder Executivo;

IV - representar a Agência em Juízo ou fora dele.

Art. 13. São atribuições da Diretoria Executiva:

I - elaborar e executar o planejamento estratégico;

II - elaborar e executar os planos de trabalho, bem como produzir os relatórios de acompanhamento e avaliação, inclusive o relativo ao contrato de gestão firmado com o Poder Executivo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

III - acompanhar matérias relevantes que lhe forem submetidas pela Administração Municipal;

IV - elaborar a proposta de orçamento, para apreciação e deliberação pelo Conselho Deliberativo, e executá-lo;

V - elaborar as demonstrações contábeis;

VI - prestar contas ao Conselho Deliberativo sobre a execução do contrato de gestão; VII - elaborar plano de gestão de pessoal e plano de cargos, salários e benefícios, assim como definir o quadro de pessoal da entidade;

VIII - elaborar proposta de Regimento Interno contendo os procedimentos a serem adotados para contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações e suas posteriores alterações;

IX - exercer as demais atribuições que o Estatuto estabelecer.

Subseção V

Do Quadro de Pessoal

Art. 14. O regime jurídico dos funcionários da ADE SAMPA será o da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

§ 1º A contratação de pessoal permanente será precedida de seleção pública.

§ 2º O processo de seleção deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da Cidade e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

observará os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

Art. 15. Os níveis de remuneração do pessoal da entidade deverão ser estabelecidos em padrões compatíveis com a Administração Pública Municipal, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

Art. 16. As funções dos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal serão consideradas serviço público relevante, vedada sua remuneração a qualquer título. Parágrafo único. Os Conselheiros e Diretores da ADE SAMPA, incluindo o Presidente e o Diretor-Presidente, não poderão exercer outra atividade na ADE SAMPA, remunerada ou não, com ou sem vínculo empregatício.

Art. 17. As remunerações do Diretor-Presidente e dos membros da Diretoria Executiva da Agência serão fixadas pelo Conselho Deliberativo, em valores compatíveis com os níveis prevalecentes na Administração Pública Municipal para profissionais de formação profissional e especialização equivalentes.

Seção V

Do Contrato de Gestão

Art. 18. Para os efeitos desta lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a ADE SAMPA, com vistas à cooperação entre as partes, para fomento e execução de atividades de desenvolvimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

§ 1º Compete ao Poder Executivo, na supervisão da gestão da ADE SAMPA:

I - definir os termos do contrato de gestão;

II - aprovar, anualmente, o orçamento da ADE SAMPA para a execução das atividades previstas no contrato de gestão.

§ 2º Até o dia 31 de março de cada exercício, o Poder Executivo apreciará o relatório de gestão e emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão pela ADE SAMPA.

Art. 19. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, bem como os estabelecidos nos incisos I e II do art. 149 e nos arts. 161, 162 e 163 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, prevendo-se, expressamente:

I - a especificação do programa de trabalho;

II - as metas e objetivos a serem atingidos e os respectivos prazos de execução;

III - critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

IV - critérios para avaliação da aplicação dos recursos repassados.

§ 1º O contrato de gestão discriminará ainda:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da ADE SAMPA;

II - as penalidades para o caso de inadimplemento das obrigações;

III - limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados da ADE SAMPA;

IV - os recursos orçamentários e financeiros destinados à execução do contrato, bem como os bens públicos e ativos municipais.

§ 2º São assegurados à ADE SAMPA os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 3º Os bens, móveis ou imóveis, serão destinados à ADE SAMPA, dispensada a licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa no contrato de gestão.

§ 4º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo, dispondo também sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato de gestão.

Art. 20. São obrigações da ADE SAMPA:

I - apresentar, anualmente, ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão no exercício anterior, com a prestação de contas dos recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

públicos nele aplicados, a avaliação geral do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

II - remeter ao Tribunal de Contas do Município e à Câmara Municipal de São Paulo, até 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, as contas da gestão anual aprovadas pelo Conselho Deliberativo;

III - divulgar e manter atualizada nos respectivos sítios na internet, além da estrutura remuneratória dos cargos e funções, a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

Art. 21. O Tribunal de Contas do Município fiscalizará a execução do contrato de gestão e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou irregularidades que identificar.

Seção VI

Do Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas - VAI TEC

Art. 22. Fica instituído o Programa para a Valorização de Iniciativas Tecnológicas - VAI TEC, no âmbito da Agência São Paulo de Desenvolvimento, com a finalidade de apoiar financeiramente, por meio de subsídio, atividades inovadoras e em especial as ligadas à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), principalmente de jovens de baixa renda.

Art. 23. O Programa VAI TEC tem por objetivos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I - estimular a criação, o acesso, a formação e a participação do pequeno empreendedor e criador no desenvolvimento tecnológico da Cidade;

II - promover a pesquisa, a difusão de tecnologias e a inovação;

III - promover a estruturação e desenvolvimento de cadeias produtivas formadas por micro, pequenas e médias empresas e cooperativas;

IV - contribuir para a redução das desigualdades regionais dentro do Município, ampliando a oferta de emprego e renda nas regiões nas quais a relação entre oferta de empregos e a densidade demográfica é mais acentuada.

Art. 24. Poderão ser destinados ao Programa VAI TEC recursos provenientes de convênios, contratos e acordos no âmbito tecnológico celebrados entre instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras e a Agência São Paulo de Desenvolvimento.

Art. 25. Os recursos destinados ao Programa VAI TEC deverão ser aplicados em atividades que visem fomentar e estimular a inovação tecnológica no Município de São Paulo. Parágrafo único. É vedada a aplicação de recursos do Programa VAI TEC em projetos de construção ou conservação de bens imóveis ou em projetos originários dos poderes públicos municipal, estadual ou federal.

Art. 26. Fica criada a Comissão de Avaliação de Propostas do Programa VAI TEC, com a finalidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

selecionar as propostas e avaliar o resultado das que forem aprovadas, garantindo a ampla publicidade e transparência do processo em todas as suas fases, desde a definição de critérios até a avaliação dos resultados.

§ 1º A comissão será composta por 8 (oito) membros, sendo 4 (quatro) representantes do Poder Executivo e 4 (quatro) representantes de entidades do setor tecnológico.

§ 2º Os representantes do Poder Executivo deverão ser designados pelo Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e os representantes da sociedade civil pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CMCT&I), criado pela Lei nº 15.247, de 26 de julho de 2010, dentre as entidades nele cadastradas.

§ 3º Os membros da Comissão de Avaliação terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos, uma única vez, por igual período.

§ 4º A Comissão de Avaliação será presidida por um dos representantes do Poder Executivo, designado pelo Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo.

§ 5º O Presidente da Comissão de Avaliação terá direito a um segundo voto em casos de empate.

§ 6º Será devida gratificação aos servidores e não servidores, a qual não se incorporará em nenhuma hipótese aos vencimentos ou salários e só será paga



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

enquanto perdurar o mandato ou a designação, nos seguintes termos:

I - aos integrantes da Comissão de Avaliação, no valor equivalente a 5% (cinco por cento) da Referência DAS-15, por sessão que comparecerem, até o máximo de 4 (quatro) sessões mensais;

II - ao Presidente da Comissão de Avaliação, no valor equivalente a 10% (dez por cento) da Referência DAS-15, por sessão que presidir, até o máximo de 4 (quatro) sessões mensais.

Art. 27. Poderá concorrer a recursos do Programa VAI TEC toda pessoa física ou jurídica, com domicílio ou sede comprovados no Município de São Paulo há, no mínimo, 2 (dois) anos, que apresentar propostas inovadoras de acordo com os requisitos previstos nesta lei.

Parágrafo único. Não poderão concorrer aos recursos do Programa VAI TEC funcionários públicos municipais, membros da Comissão de Avaliação, seus parentes em primeiro grau e cônjuges.

Art. 28. A Agência São Paulo de Desenvolvimento publicará, pelo menos uma vez por ano, Edital de chamamento para a habilitação, análise e seleção de projetos. Parágrafo único. A inscrição para o Programa VAI TEC deverá ser feita de forma simplificada, em locais de fácil acesso e em todas as regiões do Município.

Art. 29. O valor destinado a cada proposta será de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), corrigidos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

pelo IPCA ou índice que o vier a substituir, podendo haver nova solicitação, consecutiva ou não. Parágrafo único. O valor será repassado em até 3 (três) parcelas, a critério da Comissão de Avaliação e de acordo com o cronograma de atividades.

Art. 30. A Comissão de Avaliação selecionará os beneficiários analisando o mérito das propostas segundo critérios de clareza e coerência, interesse público, custos, criatividade, importância para a região ou bairro e para a Cidade.

Art. 31. Os beneficiados pelo Programa VAI TEC deverão prestar contas durante sua execução e ao final dela para a Agência São Paulo de Desenvolvimento, na forma que ela regulamentar.

Art. 32. A avaliação do Programa VAI TEC comparará os resultados previstos e efetivamente alcançados, os custos estimados e reais e a repercussão da iniciativa na comunidade ou localidade. Parágrafo único. É necessária a aprovação da prestação de contas para que o beneficiário do programa possa candidatar-se novamente.

Art. 33. Ao final de cada ano, o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CMCT&I) realizará uma avaliação coletiva do Programa VAI TEC com a presença dos beneficiários. Seção VII Das Disposições Gerais sobre a ADE SAMPA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 34. A ADE SAMPA fará publicar no Diário Oficial da Cidade, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da sua instalação, seu Regimento Interno.

Art. 35. O Estatuto da ADE SAMPA será aprovado pelo Conselho Deliberativo no prazo de 60 (sessenta) dias após a sua instalação.

Art. 36. Fica o Município autorizado a se retirar ou votar favoravelmente à dissolução da associação Crédito Popular Solidário, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.593.667/0001-04.

(...)

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 38. Para atender às despesas decorrentes da execução desta lei, fica o Poder Executivo autorizado, nos termos do art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a abrir créditos especiais até o limite de R\$ 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil reais), destinados à cobertura das despesas necessárias à constituição e instalação da Agência São Paulo de Desenvolvimento - ADE SAMPA.

Art. 39. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Posteriormente, o Decreto n. 54.569, de 08 de novembro de 2013 (fls. 46/47), instituiu a “*Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA*”.

E, por sua vez, o Decreto n. 55.462, de 29 de agosto de 2014 (fls. 48/51) regulamentou o “*Programa para Valorização de Iniciativas Tecnológicas – VAI TEC, instituído no âmbito da Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA, nos termos da Lei n° 15.838, de 4 de julho de 2013.*”

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A lei municipal enfocada contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, e é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu artigo 144, e que assim estabelecem:

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

.....

XXI - a criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção das sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas depende de prévia aprovação da Assembleia Legislativa;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

.....

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Emana da Constituição Estadual no inciso XXI do artigo 115 – que reproduz o quanto disposto no inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal – a taxatividade da criação de pessoas jurídicas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios àquelas expressamente designadas no preceito constitucional que não comporta ampliação.

Converge a tanto a compreensão que emerge da Constituição do princípio de liberdade que ilumina o subprincípio de subsidiariedade no âmbito das relações da Administração Pública, invocável por força da norma constitucional estadual remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual.

Esse preceito da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

10-2010, DJe 26-10-2010). Aliás, este entendimento foi condensado em sede de repercussão geral no Tema 484, com a fixação da seguinte tese:

“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

Daí ser possível o contraste do preceito indicado da lei local com o artigo 144 da Constituição Estadual, por sua remissão à Constituição Federal e seus dispositivos que amparam o princípio da subsidiariedade, como o inciso IV do artigo 1º da Constituição da República.

Com efeito, o poder público só é legitimado a criar aquelas formas típicas (acima indicadas) de pessoas jurídicas (autarquias, fundações e empresas estatais) e, além disso, elas têm vocação institucional limitada.

Se autarquias e fundações públicas podem exercer atividades próprias do Estado (como polícia administrativa, serviços públicos) e as empresas estatais só podem desempenhar atividades econômicas em sentido amplo (prestação de serviços públicos empresariais e exploração de atividades econômicas), nos termos do artigo 173 da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico constitucional não comporta a possibilidade de o poder público criar, mediante autorização legislativa, outras pessoas jurídicas de direito privado (nem para o exercício das funções de parceira no fomento econômico), pois, a interferência estatal é indébita à luz do projeto de sublimação da liberdade de iniciativa (artigos 1º, IV, e 170, Constituição Federal), e pelo qual se extrai a limitação da intervenção estatal nas relações econômicas e sociais, tanto que, no campo da criação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de serviços sociais autônomos, a Constituição Federal preservou os já existentes no art. 240, *in verbis*:

Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

E limitou a sua criação no Ato das Disposições Transitórias estabelecendo o seguinte:

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca entre os princípios gerais do Direito Público a subsidiariedade (*Curso de Direito Administrativo*. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pp. 78-108), explicando que ela se refere à relação entre níveis de concentração de poder e respectivos níveis de interesse a serem satisfeitos, escalonando atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. É aos indivíduos que compete em sede primária a atuação e a decisão para satisfação, com seus próprios meios, o que se relacione aos seus interesses individuais, assim como aos grupos sociais maiores ou menores conforme a dimensão dos respectivos interesses coletivos e à sociedade civil em face dos interesses gerais. Destarte, arremata que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“somente aquelas demandas que por sua própria natureza, em razão da complexidade e da necessidade de uma ação concentrada e imperativa, inclusive com a centralização coacta de recursos, não puderem ser atendidas pela própria comunidade deverão ser cometidas às organizações políticas, que atuarão, portanto, subsidiariamente à sociedade” (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 20).

Ou seja, deixa-se à esfera da autonomia da vontade – inclusive associativa – o desempenho de atividades que não são ontologicamente reservadas à esfera do raio de ação do setor público, sem prejuízo do poder público dedicar a atividades privadas possuidoras de alta significância para o interesse público incentivo, apoio, auxílio, fomento.

O fenômeno de criação abusiva de serviços sociais autônomos não passou despercebido pela literatura nem pela jurisprudência.

Classificados como entidades paraestatais, os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública indireta (ou descentralizada), sendo entes de cooperação com o poder público, com administração e patrimônios próprios e personalidade e regime jurídico de direito privado, instituídos por lei para assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais. O conceito é dado por Hely Lopes Meirelles:

“*Serviços sociais autônomos* são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais” (*Direito Administrativo Brasileiro*. 35^a ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 385).

E prossegue essa ilustrada lição discorrendo que:

“Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhe são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou” (op. cit., p. 385).

Sob os auspícios da Constituição de 1946 a legislação autorizou confederações nacionais à sua criação, de modo que não foram criados diretamente por lei nem o Poder Executivo foi autorizado a fazê-lo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica o seu objetivo institucional:

“Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade de interesse público (serviços não exclusivos do Estado). Exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de **fomento** e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar” (*Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 635).

Como expressa José dos Santos Carvalho Filho, essas pessoas de cooperação governamental “têm sempre como objeto uma atividade social que representa a prestação de um serviço de utilidade pública, beneficiando certos grupamentos sociais ou profissionais” (*Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 565).

Entretanto, adverte a doutrina que “tem havido hipóteses de entidades criadas com a denominação de serviços sociais autônomos, porém com características diferenciadas, por serem **criadas diretamente por lei**” e assinala que:

“Tais entidades, embora criadas com a denominação de **serviço social autônomo**, refogem inteiramente às características dos modelos anteriores. É como se a simples denominação fosse suficiente para definir a natureza da pessoa jurídica. O real objetivo foi o de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

fugir ao regime jurídico próprio das entidades da Administração Pública Indireta.

Alice Gonzalez Borges (2010:264-265) compartilha dessa opinião, ao observar que ‘pela sua própria denominação já se vê que tais novas entidades, criadas *diretamente* pela lei, em sua maioria mediante a transformação de preexistentes entidades da administração indireta e passando a manter-se exclusivamente com dotações orçamentárias, eram destinadas a finalidades bem diversas da primitiva previsão constitucional de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias profissionais que caracterizava, até então, os serviços sociais autônomos de que têm o nome.

Tais entidades melhor se enquadrariam na Administração indireta do Estado, porém usufruindo de maior grau de autonomia” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 30^o ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 636).

E salienta que “nesses casos, em que a entidade é instituída por lei e vive de dotações do orçamento do Estado, a figura do serviço social autônomo constitui-se em desvirtuamento do instituto, porque ela apresenta praticamente todas as características das entidades da Administração Indireta, razão pela qual deveriam submeter-se às normas pertinentes da Constituição” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Tratado de Direito Administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, vol. 2, pp. 281-282).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Importante é a transcrição da lúcida análise de Alice Gonzalez Borges explicando essa autêntica duplicidade de serviços sociais autônomos:

“Mas eclodiram, nesse Estado, a seguir, como cogumelos, várias outras entidades denominadas ‘serviços sociais autônomos’, mediante a transformação de entidades da administração indireta preexistentes, para as mais diversas finalidades e espécies de serviços públicos, a serem mantidos exclusivamente com dotações orçamentárias, o que as torna extremamente dependentes dos recursos públicos do Poder central, e de modo algum apropriada sua denominação de ‘autônomo’. Além disso, continuam exercendo as atividades tipicamente públicas de sua entidade de origem. Firmam ‘contrato de gestão’ com o Estado, o que se revela extremamente inapropriado para serviços sociais autônomos.

Ao que parece, sua criação só parece obedecer a uma ‘fuga’ da alegada rigidez da organização administrativa.

(O fato lembra-nos um pouco a verdadeira febre de fundações, nos anos 70, com ou sem propósito, para escaparem seus servidores às regras proibitivas de acumulação de cargos públicos...).

(...)

No cenário jurídico atual, portanto, temos duas espécies bem nítidas e diferenciadas de entidades de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

direito privado denominadas *serviços sociais autônomos*:

- a) os serviços sociais autônomos originários, que se prestam à colaboração com autonomia, que a lei autoriza sejam criadas por confederações de categorias profissionais; que são destinados ao fomento a atividades de interesse público; que são mantidos por contribuições parafiscais arrecadadas pelas próprias entidades e por estas geridos; *cuja criação se arrima em previsão constitucional*;
- b) os *serviços sociais autônomos* criados diretamente pela lei, geralmente mediante transformação de entidades da administração indireta preexistentes; cuja subsistência decorre de repasses governamentais, através de dotações orçamentárias, em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos internos ou externos; que, sendo extremamente dependentes de recursos do Poder Público, não possuem nenhuma autonomia de ação; que são destinados a diversas finalidades de interesse público, inclusive na área da saúde, correspondendo a verdadeiro desempenho de serviços públicos; que em regra são acompanhados da assinatura de contratos de gestão; *que não têm sua criação arrimada em nenhuma previsão constitucional*.

Sobre esta última modalidade de serviços sociais autônomos, têm-se manifestado as mais contundentes críticas da doutrina.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Fernando Scaff afirma:

Parece-me que são tipos diferentes, que se *utilizam* da mesma nomenclatura – o que vem causando uma enorme confusão. No primeiro caso, há efetivamente um sentido de *colaboração* entre o Poder público e a iniciativa privada, que gere recursos que lhe foram atribuídos pelo Estado no uso de *capacidade tributária*. No segundo caso, há uma *contrafação*, um simulacro de descentralização, pois é o próprio Poder Público que extingue um de seus entes, atribuindo a outro ente, também por ele próprio criado, a função de atividade anteriormente delegada ao órgão extinto. Dá-se-lhe a roupagem de ‘ente privado’, batiza-se-lhe de ‘serviço social autônomo’, transfere-lhe verbas públicas através do sistema orçamentário e, em um passe de mágica, os controles são afastados – ou pelo menos reduzidos. Não parece que este tipo de procedimento acate o mandamento constitucional da moralidade administrativa, inserido no art. 37, caput, da Carta de 1988” (“Serviços sociais autônomos – natureza jurídica”, *in Nova Organização Administrativa Brasileira*. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 265-266, coordenação Paulo Modesto).

A distinção não é gratuita nem acadêmica. O Supremo Tribunal Federal se dedicou ao tema como se constata do seguinte julgado:

“3. Presentes no cenário brasileiro desde a década de 1940, as entidades integrantes do denominado Sistema ‘S’ resultaram de iniciativa estatal destinada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social. Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores. Como fonte financiadora desses serviços, atribuiu-se às empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos a obrigação de recolher uma contribuição compulsória, incidente sobre suas folhas de pagamento.

Os atos normativos abaixo definem a finalidade, a natureza jurídica e a contribuição instituída em favor dos quatro primeiros serviços sociais criados no Brasil:

(...)

A configuração jurídica dessas entidades, bem como a prestação pecuniária devida pelas empresas correspondentes, foram expressamente recepcionadas pelo art. 240 da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 62do ADCT, a saber:

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

Com essa orientação, foram criadas, após a CF/88, entidades relacionadas aos serviços sociais do transporte rodoviário e aos serviços de aprendizagem rural e do cooperativismo (SEST, SENAT e SENAR – 8.706/93, 8.315/91 e Medida Provisória 2.168-40/2001).

(...)

Sem embargo de sua natureza jurídica e da sua autonomia administrativa, todas essas entidades se submetem à fiscalização do Tribunal de Contas da União, sujeição que decorre do art. 183 do Decreto-lei 200/67 e do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Dispõe, com efeito, o artigo 183 do Decreto-lei 200/67:

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

Dispõe, por sua vez, o artigo 70 da Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Presente esse quadro normativo, pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema 'S', vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

4. É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARA, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei 11.080/04). Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema 'S', essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União (art. 2º, § 3º, da Lei 8.246/91, art. 13 da Lei 10.668/03 e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

art. 17, I, da Lei 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

(...)

Justamente por isso, a doutrina especializada registra e classifica:

‘(...) dois tipos distintos de Serviços Sociais Autônomos: a) aqueles aos quais foi atribuída capacidade tributária para arrecadar e gerir contribuições sociais, e que atuam em uma nova atividade criada pela iniciativa privada para o desenvolvimento de atividades do terceiro setor; e b) aqueles cuja subsistência decorre de repasses governamentais, decorrentes de receita própria, seja em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos obtidos interna ou externamente, e que são criados a partir de um órgão público preexistente, assumindo-lhe as funções e que, para sua efetiva implementação como instrumentos da atuação do Estado nesta área, devem estar acompanhados de contrato de gestão. (SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de Gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 12, ano 3, out./dez. 2001).

Bem se vê, portanto, que ao contrário dos serviços autônomos do primeiro grupo, vinculados às



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

entidades sindicais (SENAC, SENAI, SEST, SENAT e SENAR), os do segundo grupo (APS, APEX e ABDI) não são propriamente autônomos, pois sua gestão está sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal. Essas limitações atingem, inclusive, a política de contratação de pessoal dessas entidades. Tanto a lei que autorizou a criação da APS, quanto aquelas que implementaram a APEX e a ABDI têm normas específicas a respeito dos parâmetros a serem observados por essas entidades nos seus processos seletivos e nos planos de cargos e salários de seus funcionários (ex: art. 3º, VIII e IX, da Lei 8.246/91, art. 9º, V e VI da Lei 10.668/03 e art. 11, §§ 2º e 3º da Lei 11.080/04)” (STF, RE 789.874-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, 17-09-2014, v.u., DJe 19-11-2014).

Corolário que os autênticos e primitivos serviços sociais autônomos – como os do sistema “S” aludido – não integram a Administração indireta e a eles não se aplicam, *ad esempia*, os incisos II e XXI do artigo 37 da Constituição de 1988 – que estabelecem as regras do concurso público e da licitação – como decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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 PARANEDUCAÇÃO, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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” (RTJ 204/535).

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA ‘S’. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF).

1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema ‘S’, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008.

2. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (STF, RE 789.874-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, 17-09-2014, v.u., DJe 19-11-2014).

Tanto que a doutrina não se recusa a esclarecer, no caso das Leis n. 10.668/03 (APEX) e n. 11.080/04 (ABDI), que:

“(…) estas últimas entidades, conquanto tenham sido qualificadas nas respectivas leis como ‘*serviços sociais autônomos*’, têm regime e perfil jurídicos bem diversos dos atribuídos tradicionalmente às entidades da mesma natureza. Eis alguns aspectos distintivos: (a) nas entidades mais recentes, o Presidente é nomeado pelo Presidente da República; nas anteriores, a autoridade maior é escolhida por órgãos colegiados internos; (b) naquelas, a supervisão compete ao Poder Executivo; nestas inexistente tal supervisão; (c) de outro lado, é prevista a celebração de contrato de gestão com o governo, o que também não existe para os serviços sociais anteriores; (d) por fim,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

contempla-se, para aquelas, a inclusão de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União; os serviços sociais clássicos, todavia, não recebem recursos diretos do erário.

Na verdade, esses serviços sociais autônomos mais recentes afastaram-se do modelo clássico e mais se aproximaram do sistema da Administração Pública descentralizada. Levando em consideração seu objeto institucional, poderiam ser corretamente enquadradas como *agências executivas*, sob a forma de autarquias. No caso, acabou surgindo um regime híbrido: são típicas pessoas administrativas, embora excluídas formalmente da Administração Indireta. Esse ponto é relevante porque, se há algo indiscutível, esse é o de que os serviços sociais autônomos tradicionais *não integram* a Administração Pública” (*Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 566).

Ademais, é importante ressaltar, em adminículo, que o uso indevido da forma jurídico-institucional de serviço social autônomo não pode subtrair o pleno e ordinário controle externo do Tribunal de Contas na forma do artigo 31 e dos incisos II a IV e VI a XI do artigo 71 da Constituição Federal e dos artigos 150 e 151 da Constituição Estadual (não limitado à prestação de contas dos recursos públicos repassados ou da execução do contrato de gestão, portanto, como emerge dos artigos 20, II, e 21, da lei impugnada).

Nota-se que, em suma, o que se tem é a autorização legislativa para instituição, pelo próprio poder público municipal, de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

uma pessoa jurídica de direito privado, sob regime e administração privados mercê da subordinação de sua direção ao Chefe do Poder Executivo, dependente de recursos públicos orçamentários, e cujo objetivo institucional é a execução da política municipal de fomento econômico delegada mediante contrato de gestão.

Em outras palavras, se o fomento público de atividade privada (social ou econômica) de interesse público é uma das atividades tradicionais da Administração Pública, autorizou-se a criação de serviço social autônomo para ser delegada, mediante contrato de gestão, a execução da política pública de fomento público à iniciativa privada que será fomentada.

É princípio que o poder público só deve criar pessoas jurídicas como mecanismo de incremento da descentralização administrativa observando as respectivas formas constitucionalmente admitidas, sendo-lhe vedada a criação de pessoas jurídicas para além das perspectivas do movimento de descentralização bem como de outras modalidades de pessoas jurídicas de direito privado para o desempenho de atividades não exclusivas do setor público, ressalvadas as exceções constitucionais, dada a taxatividade que o orienta na descentralização e a subsidiariedade de sua atuação nas relações sociais e econômicas guiada pela prevalência da autonomia da vontade.

No caso em foco, a lei impugnada autorizou o Poder Executivo à instituição de serviço social autônomo para o desempenho de fomento público com o escopo de burla à observância de seu regime e de sua natureza jurídicos próprios às entidades da Administração Pública indireta ou descentralizada, sendo, por essa razão, incompatível com o inciso XXI do artigo 115 da Constituição do Estado – que reproduz o inciso XIX do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

artigo 37 da Constituição da República – e penetrou indevidamente na esfera da autonomia privada ao autorizar sua criação *a latere* das exceções constitucionais à geração de pessoas jurídicas pelo poder público, afastando-se, inclusive, das formas constitucionalmente previstas.

III - PEDIDO

Face ao exposto, requer o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º a 36 e 38 e 39 da Lei n. 15.838, de 04 de julho de 2013, e, por arrastamento, em razão de sua relação de dependência, dos Decretos n. 54.569, de 08 de novembro de 2013, n. 55.462, de 29 de agosto de 2014, do Município de São Paulo.

Requer, também, a concessão de liminar suspendendo a eficácia da lei impugnada até final e definitiva decisão de mérito, à vista do concurso dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, pois, além de demonstrada a plausibilidade do vício de inconstitucionalidade o prosseguimento da produção de seus efeitos é fator de agravo às finanças públicas e ao regular funcionamento da Administração, de maneira a se evitar lesão irreparável ou de difícil reparação.

Requer, ainda, a requisição de informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de São Paulo e a citação do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 1º de agosto de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 31.307/18

Objeto: controle de constitucionalidade da Lei n. 15.838, de 04 de julho de 2013, do Município de São Paulo.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face dos artigos 1º a 36 e 38 e 39 da Lei n. 15.838, de 04 de julho de 2013, e, por arrastamento, em razão de sua relação de dependência, dos Decretos n. 54.569, de 08 de novembro de 2013, n. 55.462, de 29 de agosto de 2014, do Município de São Paulo.
2. Cumpra-se.

São Paulo, 1º de agosto de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aca/acssp