



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

### PARECER JURÍDICO N.º 100/2019

De: Procuradoria

Para: Secretaria da Cultura e Turismo

**ASSUNTO:** Pedido de Parecer Jurídico sobre a viabilidade de celebração de termo de parceria com o SESC para organização e execução da Feira do Livro no ano de 2019.

#### **SINTESE DO CADERNO PROCESSUAL:**

**Objeto:** Assinatura de termo de parceria com Empresa do Sistema "S"- SESC.

Aportou nesta Procuradoria para o exame e emissão de parecer jurídico a respeito de Assinatura de Termo de Parceria com Serviço Social Autônomo - SISTEMA "S"- SESC- pelo Município de Jaguarão para organização e execução da Feira do Livro 2019.

#### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo instaurado com o objetivo de verificar a possibilidade de assinatura de termo de parceria sem as exigências da Lei 13019/2014 com o SESC- Serviço Social Autônomo - SISTEMA "S" pelo Município de Jaguarão, através da Secretaria da Educação e Cultura para a execução e organização da Feira do Livro 2019.

Nos termos do artigo 10 da Lei Municipal nº 5672/2013, cabe à Procuradoria do Município emitir parecer jurídico sobre situações que forem postas sob sua análise, como é o caso de questionamentos formulados pelos Secretários Municipais e demais servidores, desde referendados pela Autoridade superior.

Neste prisma, não compete adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pelo administrador público, já que estão dentro de sua atuação discricionária, e nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa e orçamentária, já que esta análise é estritamente jurídica. Assim não nos compete quaisquer considerações a respeito de informações técnicas e administrativas contidas no caderno processual.



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

Por esta razão, as orientações jurídicas são exaradas com base em manifestações e documentos lançados por particulares e ou agentes públicos, os quais se presumem verdadeiros.

Ainda, este parecer não tem cunho vinculativo, mas tão somente opinativo e realizado em tese.

Dito isso, cabe destacar que a administração pública deve primar pela observância dos princípios administrativos, em especial, pela moralidade, impessoalidade, legalidade, finalidade, publicidade, economicidade, eficiência e proteção ao interesse público.

Cabe ao Administrador Público *latu sensu* verificar a conveniência do procedimento adotado, em especial a organização administrativa. Diga-se que a função desta Procuradoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

- **Da disponibilidade orçamentária para garantir a despesa** – Nenhuma compra ou contratação de serviço poderá ser realizada sem que haja indicação dos recursos orçamentários necessários para seu pagamento. Portanto, para a validade da aquisição, seja de produto ou serviço, direta é necessária a indicação da dotação orçamentária e financeira nos termos em que imposto pelos artigos 7º, 14 e caput do art. 38 da Lei de Licitações. No caso, a solicitação de materiais ou serviços apresenta elemento de despesa e código reduzido, bem como a fonte de recurso.

- **Da justificativa para o início do procedimento** – É de conhecimento geral que o ato administrativo somente é válido se for devidamente motivado, para que possa ser confrontado com o interesse público, situação que somente pode ser analisada se houver motivação ou justificativa do ato de contratação.

Em razão da necessária transparência dos atos administrativos é essencial a devida fundamentação do ato, tendo em vista o imprescindível controle externo e interno realizado por órgãos de controle. Frise-se que não é admissível justificativa genérica, entendida aquela que não demonstra claramente a necessidade do objeto ou do serviço e sua aplicação prática na Administração, e que não especifiquem a razão porque foi realizado este procedimento e não a licitação normal. Ainda, a justificativa é de inteira responsabilidade do órgão interessado na contratação.

- **Dos serviços sociais autônomos – sistema “S”**

Os Serviços Sociais Autônomos compõem a categoria dos entes paraestatais ou Terceiro Setor, atuando ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores,



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
**Gabinete do Prefeito**

atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários<sup>1</sup>.

Os mesmos não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público, serviços esses, não exclusivos do Estado.

Suas atividades se concentram nas áreas relativas à assistência social e à formação profissional e educação para o trabalho, além da promoção de ações fomentadoras do setor econômico ao qual se vincula.

Segundo Rafael Maffini<sup>2</sup> Serviços Sociais Autônomos são:

*Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja finalidade é a prestação de serviços assistenciais a certos grupos profissionais ou de natureza médica, de ensino ou, em geral, de assistência social. Não integram a estrutura da Administração Pública, embora alguns desses serviços sociais autônomos tenham recursos que são decorrentes de contribuições patronais, arrecadadas pela Previdência Social.*

Marçal Justem Filho<sup>3</sup> discorre sobre os serviços sociais autônomos o seguinte:

*No entanto, a natureza supra-individual dos interesses atendidos e o cunho tributário dos recursos envolvidos impõe a aplicação de regras de direito público. O relacionamento entre o Serviço Social Autônomo e a realização de seus fins reflete uma função de interesse público. Ainda que não exista exercício de competências estatais (especialmente daquelas de cunho autoritativo) nem possibilidade de atuação dotada de coercitividade, tem-se de reputar que a atuação desempenhada pelos Serviços Sociais Autônomos é norteadada pelos mesmos princípios fundamentais que disciplinam a atividade administrativa. Logo, os integrantes da categoria profissional, subordinados a determinado serviço social autônomo, podem exigir a observância pelos administradores.*

1 LYRA, Rômulo Cruz Britto; LEAL, Marília Daniela Freitas Oliveira. Serviços Sociais Autônomos: divergências teóricas acerca do regime jurídico ao qual se subordinam. Disponível em: [revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/viewFile/512/295](http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/viewFile/512/295). Acesso em: 02-10-2012.

2 MAFFINI, Rafael. Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 239

3 JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 202-203



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)

Gabinete do Prefeito

#### a. Natureza Jurídica dos Serviços Sociais Autônomos

Entendimento de José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> assevera que os serviços sociais autônomos, “apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas”.

Segundo entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup>

*Os Serviços Sociais Autônomos são entidades criadas por lei específica, sem fins lucrativos e cuja principal finalidade é prestar serviços de utilidade pública (não exclusivos do Estado), como assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais. São entes de cooperação do Poder Público, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.*

José dos Santos Carvalho Filho<sup>6</sup> assegura que os serviços sociais autônomos, “apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas”.

Marçal Justem Filho<sup>7</sup> entende que “os Serviços Sociais Autônomos são mantidos mediante contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais ou de intervenção no domínio econômico, de natureza tributária”.

Já o doutrinário mestre Diógenes Gasparini entende que os serviços sociais autônomos não se subordinam a Administração Pública e são dotados de patrimônio e administração próprios:

*Essas entidades, entes privados de cooperação da Administração Pública, sem fins lucrativos, genericamente*

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 449.

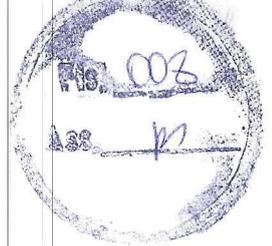
5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008, p. 467.

6 BAPTISTA, Cristiano Chaves. Hipóteses de submissão dos serviços sociais autônomos às regras típicas da administração pública. 2009. Disponível em: [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009\\_1/cristiano\\_baptista.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/cristiano_baptista.pdf). Acesso em: 03-10-2012.

7 JUSTEM FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 202.



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

*denominadas Serviços Sociais Autônomos, foram criadas mediante autorização legislativa federal, mas não prestam serviços públicos, nem integram a Administração Pública federal direta ou indireta, ainda que dela recebam reconhecimento e amparo financeiro. Exercem isto sim, atividades privadas de interesse público. São dotadas de patrimônio e administração próprios. Não se subordinam à Administração Pública Federal, apenas se vinculam ao Ministério cuja atividade, por natureza, mais se aproxima das que desempenham, para controle finalístico e prestação de contas. São associações, sociedades civis ou fundações criadas segundo o modelo ditado pelo Direito Privado, mas delas distinguem-se pelo poder de exigirem contribuições de certos obrigados (industriais e comerciantes), instituídas por lei conforme o previsto no art. 149 da Lei Magna.*

Diante dos conceituados doutrinadores acima citados, que discorreram sobre a natureza jurídica dos serviços Sociais Autônomos ficou claro que os serviços sociais autônomos são entidades que possuem natureza jurídica de direito privado, criados ou autorizados por lei específica, para o exercício de funções de interesse Público, chamados serviços não exclusivos do Estado, tais como de assistência social, educação e formação profissional, mediante o recebimento de contribuições parafiscais, arrecadadas pela Previdência Social.

Referida descrição consubstancia com a plausibilidade da assinatura de termo de parceria sem as exigências legais da Lei 13019/2014, que expressamente exclui do rol de aplicabilidade da lei tais entidades.

**b. da exclusão da aplicação da Lei 13019/2014**

A Lei nº 13.019/2014, em seu art. 3º, X, estabelece que as exigências da lei não se aplicam aos serviços sociais autônomos, dentre os quais está incluído o Sesc:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

[...]

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

Desta forma, o legislador admite a existência de parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos e exclui referidas parcerias das exigências da lei que estabelece o marco regulatório com as organizações da sociedade civil.



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

O Serviço Social do Comércio – Sesc é uma instituição privada de assistência social, sem fins lucrativos, criada pela Confederação Nacional do Comércio – CNC, nos termos do Decreto-lei nº 9.853/46 e Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.836/67.

A entidade atua no desenvolvimento da cidadania e na participação social em todo seu amplo aspecto, cujos trabalhos são direcionados às áreas da assistência social, da educação, do lazer, do turismo, da cultura e da saúde dos trabalhadores do comércio e de toda e comunidade.

Como é público e notório, por mais de 70 anos o Sesc presta relevante serviço social à nação, em prol dos trabalhadores do comércio e, enfim, da coletividade em geral, implementando seus objetivos institucionais.

A criação do Sesc, segundo consta no Decreto-lei nº 9.853/46, decorre da responsabilidade do Estado de proporcionar melhores condições de vida à coletividade, sendo estes os motivos da referida norma:

*“Considerando que é dever do Estado concorrer, por todos os meios ao seu alcance, para melhorar as condições de vida da coletividade, especialmente das classes menos favorecidas;*

*Considerando que em recente reunião de entidades sindicais do comércio e associações comerciais de todo o Brasil, realizada nesta Capital, foi reconhecida como oportuna organização de um serviço social em benefício dos empregados no comércio e das respectivas famílias;*

*Considerando que a Confederação Nacional do Comércio, órgão máximo sindical da sua categoria, representativo da classe dos comerciantes, oferece sua colaboração para esse fim, dispondo-se a empreender essa iniciativa com recursos proporcionados pelos empregadores;*

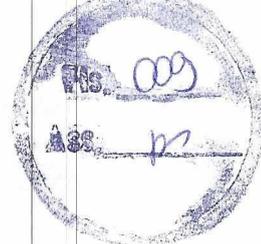
*Considerando que igual encargo foi atribuído à Confederação Nacional da Indústria, pelo Decreto-lei número 9.403, de 25 de Junho de 1946;*

*Considerando que o Serviço Social do Comércio muito poderá contribuir para o fortalecimento da solidariedade entre as classes, o bem estar da coletividade comerciária e, bem assim, para a defesa dos valores espirituais que se fundam as tradições da nossa civilização.”*

Extrai-se das considerações acima que a legislação criadora do Sesc o coloca ao lado do Estado para colaborar com a realização de atividades de interesse público, especialmente os voltados à educação, ao lazer, ao turismo e cultura, objetivos estes



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

aparentemente expressos na justificativa da Secretaria da Cultura e Turismo ao promover a Feira do Livro.

O Decreto nº 61.836/67 (Regulamento Sesc) enumera com clareza o conjunto de finalidades da instituição:

*Art. 1º O Serviço Social do Comércio (SESC), criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos considerar, especialmente:*

- a) assistência em relação aos problemas domésticos (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte);*
- b) defesa do salário real dos comerciários;*
- c) pesquisas socioeconômicas e realizações educativas e culturais, visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.*

*Parágrafo único. A instituição desempenhará suas atribuições em comparação com os órgãos afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.*

*(...)*

*Art. 3º Para a consecução dos seus fins, incumbe ao SESC:*

- a) organizar, os serviços sociais adequados às necessidades e possibilidades locais, regionais e nacionais;*
- b) utilizar os recursos educativos e assistenciais existentes, tanto públicos, como particulares;*
- c) estabelecer convênios, contratos e acordos com órgãos públicos, profissionais e particulares;*
- d) promover quaisquer modalidades de cursos e atividades especializadas de serviço social;*
- e) conceder bolsas de estudo, no país e no estrangeiro, ao seu pessoal técnico, para formação e aperfeiçoamento;*
- f) contratar técnicos, dentro e fora do território nacional, quando necessários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus serviços;*



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito

- g) *participar de congressos técnicos relacionados com suas finalidades;*
- h) *realizar direta ou indiretamente, no interesse do desenvolvimento econômico-social do país, estudos e pesquisas sobre as circunstâncias vivenciais dos seus usuários, sobre a eficiência da produção individual e coletiva, sobre aspectos ligados à vida do trabalhador e sobre as condições socio-econômicas das comunidades;*
- i) *servir-se dos recursos audiovisuais e dos instrumentos de formação da opinião pública, para interpretar e realizar a sua obra educativa e divulgar os princípios, métodos e técnicas de serviço social;*
- j) *promover, por processos racionais e práticos, a aproximação entre empregados e empregadores; e*
- l) *desenvolver programas nos âmbitos da educação, cultura, saúde, assistência e lazer, nesta última categoria inclusas as atividades de turismo em suas diversas modalidades.*

Segundo o que consta no normativo de regência do Sesc, verifica-se que está autorizado a utilizar recursos educativos e assistenciais, tanto públicos como privados, bem como estabelecer convênios, contratos e acordos com órgãos públicos (alíneas “b” e “c” do art. 3º do Decreto nº 61.836/67) para exercer as incumbências que lhe foram atribuídas por determinação legal.

Diante destas características é que a doutrina e a jurisprudência reconhecem o Sesc como “serviço social autônomo” ou ainda entidade integrante do chamado “Sistema S”, promovendo o atendimento das necessidades assistenciais e educacionais em colaboração com o Estado:

*“Exatamente por atuarem ao lado do Estado, recebem a denominação de entidades paraestatais; nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor, o que abrange as declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI), as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.”*

Pelo exposto, resta demonstrada a viabilidade da realização de parcerias com o SESC, eis que integrante dos denominados serviços sociais autônomos e atuam ao lado do Estado no alcance dos interesses sociais.

## 2. CONCLUSÃO:

Destá forma, expostas as observações acima relacionadas e as considerações que entendo serem pertinentes, a celebração do Termo de Parceria entre esta Prefeitura



Prefeitura Municipal de Jaguarão  
Rua. 27 de Janeiro, 422  
CEP 96300 000 - Jaguarão - RS  
Fone. (53) 3261 2633



E-mail: [prefeito@jaguarao.rs.gov.br](mailto:prefeito@jaguarao.rs.gov.br)  
Gabinete do Prefeito



e o SESC para execução da Feira do Livro 2019 é viável, devendo serem observadas todas as exigências legais aplicáveis ao termo de colaboração.

Sem mais me coloco a disposição para esclarecer eventuais dúvidas.  
É o meu parecer.

Jaguarão 18 de novembro de 2019.

  
Silvia González  
Procuradora Jurídica.