



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO -  
CGU  
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ANÁLISE LEGISLATIVA

**PARECER n. 00006/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109683/2017-26**

**INTERESSADOS: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU/CRG-PR**

**ASSUNTOS: ASSUNTOS DISCIPLINARES**

EMENTA: SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E LEI ANTICORRUPÇÃO - LAC.

1. Natureza jurídica. Pessoas jurídicas de direito privado que atuam em colaboração com o Poder Público.
2. Entidades que não integram a Administração Pública. Parecer n. 00395/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.112890/2017-68).
3. Pela ilegitimidade ativa para instauração de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR (art. 8º e ss. da Lei 12.846/2013).

**I. RELATÓRIO:**

1. Trata-se de consulta a respeito da possibilidade, ou não, de os Serviços Sociais Autônomos instaurarem Processo Administrativo de Responsabilização - PAR (Art. 8º e ss da Lei 12.846/2013).
2. Os autos vieram com documentos dentre o quais se destacam:
  - o Email da Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados - COREP, de 06/09/2017, informando que "*não há entendimento formal ou informal no âmbito desta COREP acerca da possibilidade de entidades do Sistema S instaurarem PAR*", porém, concluindo "*não ser possível que entidades do Sistema S instaurem PAR pelo fato de elas não poderem ser enquadradas no conceito de 'Administração Pública Nacional'*";
  - o Nota Técnica nº 1688/2017/COREP/CRG, de 15/09/2017, concluindo pela "*falta competência legal às entidades do 'Sistema S' para instaurar e julgar processos administrativos de responsabilização – PAR*";
  - o Nota Técnica nº 1907/2017/CRG, de 22/12/2017, entendendo pela "*falta competência à CRG, ante a ausência de atribuições de supervisão correicional sobre os serviços sociais autônomos, para firmar posicionamento acerca da possibilidade de incidência das previsões da Lei nº 12.846, de 2013, em relação a ato lesivos praticados contra as referidas entidades*".
3. Neste contexto, os autos foram encaminhados a esta CONJUR em 03/01/2017.
4. É o relatório.

**II. FUNDAMENTAÇÃO:**

5. Conforme relatado, tratam os autos a respeito de consulta sobre a possibilidade, ou não, de os Serviços Sociais Autônomos instaurarem Processo Administrativo de Responsabilização - PAR (Art. 8º e ss da Lei 12.846/2013), tendo ambas as Notas Técnicas se manifestado contrariamente.
6. Em relação à natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, recentemente me manifestei por meio do PARECER n. 00395/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.112890/2017-68), do qual extraio alguns excertos:

(....)

A Constituição Federal pouco fala sobre os serviços sociais, a não ser em um único artigo que dispõe sobre as contribuições sociais a elas destinadas. Sendo assim, necessário se socorrer da doutrina pátria.

Por todos, Di Pietro:

(...)

Os teóricos da Reforma do Estado incluem essas entidades no que denominam de **terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos**; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado.

(...)

Usando a terminologia tradicional do direito administrativo brasileiro, incluímos essas entidades, quando tenham **vínculo com o Poder Público, entre as chamadas entidades paraestatais, no sentido em que a expressão é empregada por Celso Antônio Bandeira de Mello, ou seja, para abranger pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e às quais o Poder Público dispensa especial proteção**, colocando a serviço delas manifestações do seu poder de império, como o tributário, por exemplo; não abrangem as entidades da Administração Indireta; trata-se de pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado) (...)

(...) Exatamente **por atuarem ao lado do Estado e terem com ele algum tipo de vínculo jurídico, 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** (como Sesi, Sesc, Serrai), os entes de apoio, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público. Embora haja leis específicas que disciplinam algumas dessas modalidades, não há dúvida de que, sob o ponto de vista de seus vínculos com o Estado, elas estão na mesma posição e apresentam vários pontos comuns:

a) **não são criadas pelo Estado, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; é o caso dos serviços sociais autônomos, especialmente as entidades do chamado sistema S, em que houve autorização legal para que fossem criadas pelas respectivas Confederações, porém a autorização não teve por objetivo a delegação de atividades administrativas de titularidade do Estado (já que elas apenas desempenham atividade privada de interesse público)**;

b) **em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado; quando prestados por este, sob regime jurídico de direito público, são serviços públicos; quando prestados pelo particular, são atividades privadas de interesse público, que alguns chamam de serviços públicos impróprios; elas desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas atuam em colaboração com ele**;

c) **recebem algum tipo de incentivo do Poder Público**, que pode ser tanto aoutorga de um título (como o de utilidade pública, por exemplo) , como auxílios e subvenções provenientes do orçamento do Estado, **cessão de servidores públicos**, outorga para utilização de bens públicos;

d) **muitas têm vínculos jurídicos com o Poder Público**, por meio de convênio, termo de parceria, **contrato de gestão** ou outros instrumentos congêneres; nesse caso, vinculam-se aos termos do ajuste e têm que prestar contas ao ente da Administração Pública do cumprimento dos objetivos estipulados e ao Tribunal de Contas, na hipótese de receberem recursos públicos;

e) seu regime jurídico é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao Poder Público;

f) **integram o terceiro setor porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais**.

É preciso fazer aqui uma observação quanto às chamadas **organizações sociais**, disciplinadas, na esfera federal, pela Lei nº 9.637, de 15-5-98. Embora enquadradas, em regra, como entidades de colaboração que integram o terceiro setor, na realidade elas **apresentam uma peculiaridade em relação às demais entidades: elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do Poder Público. Elas se substituem ao Poder Público na prestação de uma atividade que a este incumbe; elas prestam a atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa de particulares, a sua qualificação como organização social constitui iniciativa do Poder Público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público. O grande objetivo é fugir ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública e permitir que o serviço público seja prestado sob o regime jurídico do direito privado. No que diz respeito ao objeto do contrato de gestão que as vincula ao Poder Público, elas não prestam atividade privada de interesse público (serviços sociais não exclusivos do Estado, como as entidades do terceiro setor), mas serviço público social de titularidade do Estado, a elas transferido mediante delegação feita por meio de contrato de gestão. A sua posição é muito semelhante à das concessionárias de serviço público**, com a diferença de que não recebem remuneração dos usuários, mas são mantidas com recursos provenientes do orçamento do ente político que as qualificou. A **aproximação maior é com a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada**. A diferença é que, na concessão administrativa, a entidade privada atua com fins lucrativos, o que não ocorre com as organizações sociais que, necessariamente, para serem qualificadas como tais, não podem ter fins lucrativos. Outro dado relevante a ressaltar quanto às entidades que chamamos de paraestatais (num sentido muito mais amplo que os demais autores citados, porque incluímos as entidades do terceiro setor) diz respeito ao regime jurídico: **todas estão sujeitas ao direito privado, que sofre derrogações por normas de direito público. Porém, não é possível dizer, de forma genérica, em que medida se dá essa derrogação, tendo em vista que cada modalidade está disciplinada por legislação específica**; em consequência, **é nessa legislação, fundamentalmente, que se encontram as derrogações**, muitas vezes consistindo na exigência de

procedimentos simplificados para seleção de pessoal e contratação com terceiros, ou apenas dizendo respeito a algum tipo de controle. Em alguns casos, o legislador privilegiou o direito privado, impondo pouquíssimas normas de direito público, como ocorre em relação às entidades declaradas de utilidade pública; em outros casos, existem maiores exigências quanto à outorga do título, quanto aos requisitos para formação de vínculo com o Estado e quanto à prestação de contas, como ocorre em relação às organizações sociais e às organizações da sociedade civil de interesse público.

(...)

O importante é que **todas as entidades paraestatais estão a meio caminho entre o setor público e o setor privado, entre o direito público e o direito privado (...)**

(...)

**Serviços sociais autônomos, consoante Hely Lopes Meirelles (2003:362), "são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias"**. Como exemplo, ele cita o SENAI, SENAC, SESC, SESI, "com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras". Essas entidades compõem o chamado sistema S, abrangendo SESI, SESC, SENAC, SEST, SENAI, SENAR e SEBRAE. Acrescenta o autor que tais entidades, "**embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários**. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou".

Também Orlando Gomes escreveu sobre o assunto em parecer publicado na RDA nº 19/384-391, mas no qual apenas se preocupa em demonstrar que tais entidades não são pessoas jurídicas de direito público só pelo fato de serem subvencionadas mediante arrecadação de contribuições parafiscais instituídas por lei. Ele apenas conclui que têm personalidade jurídica de direito privado, não se enquadrando especificamente nem como fundações nem como associações, mas sem esclarecer se tais entidades integram ou não a Administração Indireta.

**As leis que deram origem a tais entidades não as criaram diretamente, nem autorizaram o Poder Executivo a fazê-lo, como ocorre com as entidades da Administração Indireta. Tais leis atribuíram a Confederações Nacionais o encargo de fazê-lo**. Veja-se, a título de exemplo, os Decretos-leis nº 9.403, de 25-6-46, e 9.853, de 13-9-46, que atribuíram, respectivamente, à Confederação Nacional da Indústria e à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criarem, organizarem e dirigirem o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC). Paralelamente, pelos mesmos decretos-leis, o Poder Público garantiu a manutenção das entidades por meio de contribuições parafiscais recolhidas pelos empregadores. Essas entidades **não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada 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 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**. Talvez por isso essas entidades não sejam consideradas integrantes da Administração Indireta. No entanto, pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo para contratação de pessoal, à prestação de contas, à equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92).

(...)

(Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014; pgs. 567 e ss)

(...)

7. Como se pode observar, não há dúvidas de que os Serviços Sociais Autônomos não integram a estrutura da Administração Pública. Nesse sentido, também, o email COREP ao citar julgado do STF, *in verbis*:

Esse é o entendimento do próprio STF, esposado no julgamento do **Recurso Especial 789874, o qual teve repercussão geral reconhecida**: "entidades que compõem os serviços sociais autônomos, por possuírem natureza jurídica de direito privado e **não integram a administração indireta**, não estão sujeitas à regra prevista no artigo 37, inciso II da Constituição Federal, mesmo que desempenhem atividades de interesse público em cooperação com o Estado."

8. Corroboram tal entendimento as Notas Técnicas emitidas nestes autos:

(...)

**Classificação das entidades do “Sistema S”.**

Delineada a abrangência da “Administração Pública Nacional” em administração direta e indireta, se faz necessário fazer a classificação das entidades do “Sistema S” a fim de aferir se estas podem ser consideradas pessoas jurídicas da administração indireta. Nesse sentido, insta investigar a natureza jurídica das entidades do “Sistema S”.

No site do Senado Federal tem a seguinte definição para as entidades do “Sistema S”[viii]:

conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

Para Hely Lopes Meirelles, os serviços sociais autônomos são conceituados como “todos aqueles instituídos por Lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais”[ix].

Para Horácio Augusto Mendes de Sousa [x], os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, criadas a partir de autorização em lei, que têm por objetivo a prestação de uma atividade, de natureza pública, embora não estatal, cujocusteio advém de contribuições parafiscais compulsórias das categorias econômicas e profissionais pertinentes.

Não é diferente a posição do **Supremo Tribunal Federal que em sede do RE 789874/DF entendeu por unanimidade que entidades do “Sistema S” não estão obrigadas a realizar concurso público. Na oportunidade, o relator Teori Zavascki sustentou que as entidades que compõem os serviços sociais autônomos, por possuírem natureza jurídica de direito privado e não integrarem a administração indireta, não estão sujeitas à regra prevista no artigo 37, inciso II da Constituição Federal, mesmo que desempenhem atividades de interesse público em cooperação com o Estado.** O relator explicou ainda que os primeiros entes do Sistema S – Sesi, Senai, Sesc e Senac – foram criados por lei na década de 1940, a partir de uma iniciativa estatal que conferiu às entidades sindicais patronais a responsabilidade de criar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores, tendo como fonte de financiamento uma contribuição compulsória sobre a folha salarial [xi].

Finalmente, **a Controladoria-Geral da União, ao se manifestar sobre as entidades do “Sistema S”, apontou que “Os Serviços Sociais Autônomos, também chamados de Sistema “S”, são entidades criadas por lei, de regime jurídico de direito privado, sem fins lucrativos, e foram instituídas para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais, tendo autonomia administrativa e financeira. No cumprimento de sua missão institucional estão ao lado do Estado. Embora sejam criados por lei, não integram a Administração Pública Direta ou Indireta,** contudo, por administrarem recursos públicos, especificamente as contribuições parafiscais, devem justificar a sua regular aplicação, em conformidade com as normas e regulamentos emanados das autoridades administrativas competentes”.[xii]

Como se pode observar dos conceitos doutrinários e jurisprudenciais supracitados, os Serviços Sociais Autônomos são criados por lei (ou têm sua criação autorizada por expressa disposição legal), possuem personalidade de direito privado e não têm fins lucrativos. **Atuam ao lado do Estado, mediante o desempenho de atividades não lucrativas, não integrando a Administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), nem a Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas). Infere-se, portanto, que referidas entidades não se confundem com o Estado, tampouco integram a estrutura deste, atuando em cooperação com o Poder Público para o desempenho de atividades de relevante interesse público e social.**

Logo, se não é possível enquadrar as entidades do “Sistema S” no conceito de “Administração Pública Nacional”, essas entidades não estão enquadradas no rol de sujeitos passivos dos atos lesivos previstos na lei 12.846/13, não podendo, portanto, instaurar o processo administrativo de responsabilização previsto na LAC.

9. Por seu turno, a Nota Técnica nº 1907/2017/CRG também seguiu o mesmo entendimento:

(...)

Ocorre que a alegada circunstância de as entidades sequer integrarem a Administração Pública é questão prejudicial que afeta a competência da CRG para fixar entendimento acerca da aplicabilidade ou inaplicabilidade dos institutos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, a atos lesivos praticados contra entidades que integram o “Sistema S”.

4.4. Assim, entende-se imprescindível, primeiramente, analisar a possibilidade de vinculação das entidades que integram os serviços sociais autônomos a entendimentos da CRG. Entendendo-se pela inexistência de vinculação, cabe sugerir a impertinência expedição de orientação acerca de como proceder no caso de atos lesivos contra as referidas entidades.

4.5. Quanto à natureza jurídica das entidades que compõem o "Sistema S", entende-se ser correta a posição da COREP. De fato, parece restar consolidado na jurisprudência pátria que são entidades de direito privado que não integram a Administração Pública.

(...)

(...) o STF entende que a presença de serviços sociais autônomos sequer é apta a atrair a competência da justiça federal. É tão pacífico o entendimento no bojo da Suprema Corte que foi sumulado, acitar: "**Súmula 516 do STF: O Serviço Social da Indústria - S. E. S. I. - está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual**".

4.8. Além de definir que os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública, a jurisprudência os define como entes de colaboração ligados às entidades patronais. Assim, seu regime jurídico se aproxima das entidades sindicais.

(...)

4.9. Ademais, entende a Suprema Corte que as contribuições parafiscais, após ingressarem nos cofres das entidades do "Sistema S", perdem o caráter de recurso público. Com efeito, cita-se ementa de julgado do STF bastante clara quanto ao tema:

"Ementa: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO – SÚMULA 516 DO STF -ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. I - O SENAI, a exemplo do Serviço Social da Indústria – SESI, está sujeito à jurisdição da Justiça estadual, nos termos da Súmula 516 do Supremo Tribunal Federal. Os serviços sociais autônomos do denominado sistema "S", embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública. II - **Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público.** Precedentes. III - Seja em razão da pessoa, seja em razão da natureza dos recursos objeto dos autos, não se tem por justificada a atuação do Ministério Público Federal, posto que não se vislumbra na hipótese a incidência do art.109 da Constituição Federal. IV- Agravo regimental a que se nega provimento."(ACO 1953 AgR, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 18-02-2014 PUBLIC 19-02-2014) (Grifo Nosso)

10. Estabelecidas as premissas sobre a natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, cumpre citar os dispositivos legais a respeito da Lei Anticorrupção - Lei 12.846/2013, especialmente no que se refere ao PAR:

#### CAPÍTULO IV

##### DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica **cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º **A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada**, vedada a subdelegação.

§ 2º No **âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei**, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

Art. 9º **Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei**, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo [Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000](#).

11. Com efeito, tais entidades não integram a Administração Pública, conforme visto acima, e portanto, carecem de legitimidade ativa por expressa previsão legal.

12. Veja que a *ratio essendi* da LAC é a proteção da Administração Pública em face de atos ilícitos cometidos por pessoas jurídicas, prescrevendo, em regra, a competência da CGU para instaurar PAR, não havendo dúvidas de que por não fazerem parte da estrutura da Administração Pública, tais entidades não possuem legitimidade ativa para instaurar PAR:

#### LAC

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Art. 3º **A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.**

§ 1º A **pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais** referidas no caput.

§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade

(...)

Art. 5º Constituem **atos lesivos à administração pública**, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (...).

13. É dizer, a responsabilização pode ocorrer em várias esferas: penal, administrativa (PAR) e até mesmo civil (Lei de Improbidade Administrativa), todavia tais entidades não possuem competência para instaurar o PAR por não fazerem parte da estrutura da Administração Pública.

14. Por todo o exposto, entende-se pela ilegitimidade ativa das entidades do Sistema "S" para intauração de PAR.

### **III. CONCLUSÃO:**

15. Por todo o exposto, é possível concluir que:

- a) A natureza jurídica das entidades do Sistema "S" é de pessoas jurídicas de direito privado que atuam em colaboração com o Poder Público;
- b) Tais entidades não integram a Administração Pública (Parecer n. 00395/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.112890/2017-68));
- c) Em razão dessas premissas, as entidades do Sistema "S" não possuem legitimidade ativa para instauração de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR (art. 8º e ss. da Lei 12.846/2013).

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 08 de janeiro de 2018.

ISABELA TEIXEIRA BESSA DA ROCHA  
ADVOGADA DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109683201726 e da chave de acesso e6392055

---

Documento assinado eletronicamente por ISABELA TEIXEIRA BESSA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 101008350 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA TEIXEIRA BESSA DA ROCHA. Data e Hora: 23-01-2018 20:43. Número de Série: 13818417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---