



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

**PROTOCOLO SIC nº** [REDACTED]

**SECRETARIA:** Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação

**UNIDADE:** Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – Investe-SP

**ASSUNTO:** Pedido de informação formulado por [REDACTED]

**EMENTA:** Informações sobre conselhos, dirigentes e salários. Informações parcialmente fornecidas. Entidade com a quase totalidade de sua receita constituída por recursos públicos. Dever de publicidade. Parecer PGE. Precedentes da CGA. Recurso provido.

**DECISÃO OGE/LAI nº 054/2018**

1. Trata o presente expediente de pedido formulado à Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – Investe-SP, número SIC em epígrafe, para acesso a informações sobre os conselhos diretores e deliberativos, os dirigentes, seus salários e jetons.
2. Em resposta, o ente prestou informações relativas aos conselhos, à diretoria e ao jetom, afirmando que o salário de cada diretor não era disponível publicamente. Em resposta recursal, a agência informou ser pessoa jurídica de direito privado à qual não se aplica o princípio da publicidade. Insatisfeito, o interessado apresentou recurso cabível a esta Ouvidoria Geral, conforme atribuição estipulada pelo artigo 32 do Decreto nº 61.175/2015.
3. A negativa de acesso às informações solicitadas toma por base a natureza jurídica da entidade demandada, a qual, por não se entender parte da administração pública direta ou indireta, rejeita qualquer obrigação legal de disponibilizar os dados requeridos. Imprescindível que se analise, portanto, a amplitude da sujeição da Investe São Paulo aos ditames da Lei de Acesso à Informação.
4. A Lei Estadual nº 13.179, de 19 de agosto de 2008, que autorizou a criação da Investe São Paulo, qualificou-a como serviço social autônomo, designação tradicionalmente utilizada para se referir às entidades paraestatais integrantes do chamado Sistema S, vinculadas ao sistema sindical patronal e financiadas por meio de contribuições sociais obrigatórias. Ao adotar o modelo dos serviços sociais autônomos, a Investe São Paulo seguiu modelagem de outras entidades, a exemplo da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e da



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, ambas instituídas pelo governo federal.

5. O surgimento dos novos serviços sociais autônomos tem gerado controvérsia quanto ao regime jurídico que lhes é aplicável, na medida em que tais entidades apresentam certas características que as distinguem das tradicionais entidades do Sistema S, conforme consignado em voto do Ministro Relator Teori Zavascki, em recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (RE 789.874 – DF):

*(...) 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 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 art. 17, I, da Lei 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e**

5





GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

*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. (g.n.)*

6. Em que pese a persistente controvérsia jurídica, análise da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo concluiu que a Investe São Paulo não integra a Administração Pública direta ou indireta do Estado de São Paulo, conforme parecer PA nº 50/2009, assim ementado:

*VENCIMENTOS. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. Com arrimo na exegese placitada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIn nº 1.864-9-PR, pode-se concluir que aos empregados e diretores da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO não se aplica o teto remuneratório estipulado no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, devendo porém sua remuneração ser fixada em níveis compatíveis com os praticados no mercado, e em consonância com os princípios da moralidade, impessoalidade, economicidade, eficiência e publicidade, nos termos dos arts. 5º, 6º, § 2º e 8º da Lei Estadual nº 13.179, de 19 de agosto de 2008, que autorizou a instituição daquela entidade.<sup>1</sup>*

7. Tendo em vista o caráter vinculante, no âmbito da Administração Pública estadual, do entendimento jurídico exarado pela Procuradoria Geral do Estado, resta claro que a entidade deve ser tratada como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.
8. Nesse ponto, importa destacar que a Lei de Acesso à Informação trouxe regra específica para tais entidades, determinando em seu artigo 2º que
- aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.*
9. Também o Decreto nº 58.052/2012, norma que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no Estado, expressamente incluiu em seu escopo as entidades privadas:

<sup>1</sup> O mesmo entendimento serviu depois de base ao Parecer nº 89/2009 (fls. 12/19), da Consultoria da Fazenda: "Ementa: Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade – Investe São Paulo. Instituído pela Lei nº 13.179/2008 na forma de serviço social autônomo. Consulta quanto à sujeição da agência aos mecanismos de controle do codec. Impossibilidade, tendo em vista que a "Investe São Paulo" não integra a administração pública indireta, tratando-se de um ente de cooperação do Estado. Indicação dos controles internos e externos aos quais está sujeita".



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

*Art. 1º Este decreto define procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos estaduais para a realização de atividades de interesse público, à vista das normas gerais estabelecidas na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

10. Vale destacar que a Investe São Paulo recebe recursos públicos em virtude do Contrato de Gestão 013/2014 (DOE 12 de agosto de 2014, Poder Executivo, Seção 1, pp. 51/52), celebrado com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, de modo que, qualificada como pessoa jurídica de direito privado, está sujeita aos deveres de publicidade e transparência fixados pela Lei de Acesso à Informação em relação a todas as despesas decorrentes da execução do referido ajuste, pois custeadas com recursos públicos oriundos do erário estadual, impondo-se o dever de prestar contas.
11. A entidade demandada, contudo, não esclareceu se as informações solicitadas encontram-se de algum modo relacionadas à execução do contrato de gestão celebrado com a Administração Pública; no entanto, diversos dados apontam para uma resposta positiva. De acordo com o Relatório de Atividades da instituição referente ao exercício de 2015, as despesas naquele ano somaram R\$17.393.054,00. Ao mesmo tempo, dados do Portal da Transparência indicam ter ela recebido, naquele ano, R\$16.200.000,00 por meio do aludido contrato de gestão, inferindo-se que, aparentemente, quase totalidade dos gastos realizados pela entidade pode estar relacionada ao contrato, suportado por dinheiro arrecadado junto ao contribuinte paulista.
12. Frise-se que os recursos públicos transferidos à Investe São Paulo, por meio do contrato de gestão, são utilizados também para a remuneração dos seus agentes, conforme se conclui da leitura do próprio ajuste, cuja cláusula 3.1.10 impõe à contratada o dever de “limitar suas despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas por seus dirigentes e empregados a 75% do valor global repassado”.
13. De acordo com a sistemática da Lei de Acesso à Informação, portanto, sendo a instituição quase integralmente financiada por recursos públicos estaduais, não pode ela furtar-se a disponibilizar informações completas sobre os gastos decorrentes da execução do contrato, o que inclui a remuneração de seus empregados e diretores, conforme exposto.
14. A presente conclusão se coaduna, ademais, com a Manifestação nº 268/2014, exarada pelo Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares da Corregedoria Geral da Administração, em resposta à consulta formulada pela própria Investe

5





GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

São Paulo a respeito da obrigatoriedade ou não de divulgação dos dados de remuneração de servidores no Portal da Transparência Estadual:

*(...) Em suma, "s.m.j.", no que envolve os questionamentos formulados, tem-se que:-*

*(a) a INVESTE SÃO PAULO não estaria abrangida no campo de incidência do Decreto 59.954, de 13.12.2013 e do Decreto 57.500, de 08.11.2011, por tratar-se de um Serviço Social Autônomo, não integrante da Administração Pública;*

*(b) não obstante, por imperativo constitucional do direito fundamental de acesso à informação, contido no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF, regulado pela Lei Federal n. 12.527, de 18.11.2011 e regulamentado pelo Decreto Estadual 58.052, de 16.05.2012, a INVESTE SÃO PAULO deveria disponibilizar na rede mundial de computadores (internet), informações quanto aos contratos de serviços especializados firmados, bem como a tabela de remuneração mensal dos seus agentes. Para tanto, pode fazer uso do seu próprio Portal --- [www.investe.sp.gov.br](http://www.investe.sp.gov.br) --- ou daquele utilizado pelo Poder Executivo --- [www.transparencia.sp.gov.br](http://www.transparencia.sp.gov.br).*

15. À luz dessa manifestação, esta Ouvidoria Geral expediu o Ofício OGE nº 110/2015, dirigido à entidade ora recorrida, recomendando a disponibilização das informações relativas à remuneração de empregados e diretores na rede mundial de computadores.

16. Merece alusão, ainda, o fato de que o já mencionado Parecer PA nº 50/2009, ao afastar a incidência do teto remuneratório fixado pela Constituição da República, afirmou aplicar-se à remuneração dos empregados da Agência o princípio da publicidade:

*Destarte, concluímos (...) que aos empregados e diretores da Agência (...) não se aplica o teto remuneratório estipulado no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, devendo porém sua remuneração ser fixada em níveis compatíveis com os praticados no mercado, e em consonância com os **princípios da moralidade, impessoalidade, economicidade, eficiência e publicidade**, nos termos dos arts. 5º, 6º, §2º e 8º da Lei Estadual nº 13.179, de 19 de agosto de 2008.*

17. De fato, a incidência do princípio da publicidade vem disposto no próprio Estatuto da entidade, aprovado pelo Decreto nº 53.961, de 21 de janeiro de 2009, cujo artigo 26º, §1º, prevê que **"a contratação do pessoal da INVESTE SÃO PAULO deverá ser precedida de processo seletivo simplificado e de edital publicado no Diário Oficial do Estado, e observará os princípios da impessoalidade,**

5



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

*moralidade e publicidade, na forma do seu regulamento próprio de seleção e contratação de pessoal aprovado pelo Conselho Deliberativo”.*

18. Verifica-se, portanto, que a natureza jurídica da instituição demandada não é suficiente para afastar seu dever informacional em relação às remunerações e demais vantagens percebidas por seus empregados e diretores, sob pena de se inviabilizar o controle social sobre a realização de despesas custeadas por recursos públicos, para o desempenho de atividades de interesse coletivo, razão de ser de sua própria criação e subvenção pelo Poder Público.
19. Assim, submete-se a Investe São Paulo ao princípio da publicidade, conforme previsão expressa de suas próprias normas constitutivas, bem como em virtude da sistemática vigente quanto à transparência devida ao uso dos recursos públicos, como corolário republicano e democrático inafastável, sob a égide do Estado de Direito.
20. Ante o exposto, **conheço do recurso**, para no mérito, **dar-lhe provimento**, com fundamento no artigo 2º da Lei nº 12.527/2011, no artigo 20, I, do Decreto nº 58.052/2012 e nos artigos 5º e 6º, §1º, da Lei Estadual nº 13.179/2008, determinando-se a adoção, nos termos do § 2º do artigo 20 do aludido Decreto, das providências necessárias com vistas a dar cumprimento ao disposto na Lei, conforme esta decisão.
21. Publique-se no sistema eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, dando-se ciência aos interessados. Na ausência de nova manifestação no prazo de 15 (quinze) dias, arquivem-se os autos.

OGE, 17 de abril de 2018.

  
**GUSTAVO UNGARO**  
OUVIDOR GERAL DO ESTADO

MKL