



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Conceito constitucional dos Serviços Sociais Autônomos

Constitutional concept of the Autonomous Social Services

Edvaldo Nilo de Almeida

Resumo: O objeto de estudo são os serviços sociais autônomos e o conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Por certo, a delimitação do estudo são os serviços sociais autônomos, especificadamente o seu conceito constitucional. Com esse propósito, busca-se responder se o fenômeno da criação e atuação dos serviços sociais conflita com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo. Constituição Federal de 1988.

Abstract: The object of study is the Brazilian Autonomous Social Services and the constitutional rights of the citizens: the constitutional concept founded in article 6th of the Brazilian Constitution. Therefore, the delimitation of the study is the autonomous social services, specifically the constitutional concept. With this purpose, the intention is to answer if the phenomenon of the creation and performance of social services conflicts with the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Autonomous Social Services. Federal Constitution of 1988.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n2p194-233>

CONCEITO CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Edvaldo Nilo de ALMEIDA*

Sumário: 1 Fatores considerados no arranjo institucional e que incidem na decisão política de descentralizar determinado serviço como serviço social autônomo; 2 A natureza jurídica dos serviços sociais autônomos; 2.1 Prévia compreensão sobre regime jurídico e natureza jurídica; 2.2 Vertentes doutrinárias: 2.2.1 Serviços sociais autônomos como entes paraestatais; 2.2.2 Serviços sociais autônomos como entes associativos ou fundacionais; 2.2.3 Serviços sociais autônomos como entes de primeiro, segundo e terceiros tipos; 2.2.4 Serviços sociais autônomos como agências executivas, sob a forma de autarquia; 2.2.5 Serviços sociais autônomos como entidades sui generis; 3 Existe um sistema "S"?; 4 Proposta de conceito constitucional dos serviços sociais autônomos; 5 Conclusões; 6 Referências bibliográficas.

1. Fatores considerados no arranjo institucional e que incidem na decisão política de descentralizar determinado serviço como serviço social autônomo

Partindo-se da correta premissa de que os serviços sociais autônomos realizam atividade privada de interesse público e social, é mister compreender os motivos pelos quais o Estado, por meio do legislador, autoriza-os ou institui, deixando de optar pela criação de ente da administração pública direta ou indireta, ou por outra forma institucional para alcançar seus objetivos.

Cumprido esclarecer que não haveria qualquer óbice para a instituição de entes da administração indireta, ou até mesmo da direta, com vistas à realização das atividades atualmente confiadas aos serviços sociais autônomos, sendo certo que a opção pelo modelo em discussão é legítima à luz do que dispõe o texto constitucional.

Salgado e Almeida (2012, p. 197) lecionam que a definição quanto às formas institucionais de atuação do Poder Público obedecem àquilo que denominam gradiente ou *continuum*, que é modulado, do ponto de vista jurídico, desde as entidades com

* Pós-Doutorando no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae* associado à Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Planejamento Tributário (FTE). Procurador do Distrito Federal (2009-atual). Procurador da Fazenda do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal - TARF/DF (2019-atual).

maior grau de incidência de normas jus publicísticas até aquelas em que há preponderância do direito privado.

Na construção deste gradiente de formas jurídico-institucionais, são levados em consideração principalmente dois critérios principais de definição: o grau de razão pública da ação estatal e a área de intervenção (econômica ou social). Como recorte metodológico, representam o gradiente a partir de dois eixos cartesianos. O eixo das abscissas classifica a ação estatal pelo setor de atuação. O eixo das ordenadas separa a ação executiva direta e indireta do estado. Quanto mais alto e mais à direita, no gradiente, uma forma institucional estiver, mais afetada às normas de direito público se encontrará. Quanto mais à esquerda, e abaixo, no gradiente, mais incidência de normas privatísticas ocorrerá.

Ainda segundo os referidos autores (Salgado, Almeida, 2012, p. 299), com base nesses dois critérios, a distribuição no gradiente, das diversas formas jurídico-institucionais e de relacionamento público-privado previstas no direito administrativo brasileiro, consideram-se os principais aspectos estatutários definidores de cada uma das figuras e modelos de relacionamento, particularmente os seguintes: (i) natureza de suas finalidades; (ii) natureza do ente instituidor; (iii) direito de propriedade; (iv) forma de governança; (v) formas de financiamento; (vi) regime jurídico aplicável e (vii) forma de controle.

Salvo naquelas hipóteses em que não seja possível ao Estado deixar de prestar determinado serviço público, ou atividade, pela administração pública direta, como, por exemplo, relações exteriores ou polícia, verifica-se que a adoção de formas jurídicas-institucionais pela administração indireta, ou pelos entes de colaboração, é plenamente viável, à luz da ordem jurídica, bastando, para isso a observância dos critérios de definição sugeridos acima que, como se vê, referem-se mais à definição do regime jurídico aplicável que propriamente aos critérios de conveniência do legislador.

O aspecto da finalidade da atuação estatal é, segundo Valéria Alpino Bigonha Salgado e Valdomiro José de Almeida, o mais importante, já que atividades estatais privativas do estado e do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a direção superior da administração pública (Constituição Federal, artigo 84, inciso II), obrigatoriamente se encontram sob a égide das normas do direito público, naquilo que denominam polo superior do gradiente. A razão pública, neste caso, impede a adoção de forma jurídica diversa que não seja a prestação da atividade pela administração pública direta.

No caso dos serviços sociais autônomos, as atividades de fomento, de assistência e de educação prestadas não encontram razão pública suficiente para ocuparem exclusivamente a área estrita do direito público e da incidência das normas do regime jurídico-administrativo, podendo a finalidade da atuação estatal ser alcançada por formas jurídicas de direito privado.

Por outro lado, ainda de acordo com os referidos autores, a natureza do ente instituidor interfere diretamente na definição da forma jurídico-institucional, sendo que quanto mais direta e exclusiva for a participação do poder público na criação da instituição, mais incidência de normas jus publicísticas ocorrerá.

Os serviços sociais autônomos ainda que criados ou instituídos a partir do Estado, por meio da lei, assumem forma jurídica de direito privado e não compõe a administração pública direta ou indireta. Quando muito, podem ser considerados entes que atuam em conjunto com o Estado, ou, numa acepção muito ampla, e não aceita integralmente pela doutrina, entes colaboradores. Outrossim, é certo que é antiga a preocupação com a delimitação da natureza jurídica dos serviços sociais autônomos, constituída pelo Poder Público, mas sob a forma de sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo social é a atividade de inclusão no mercado de trabalho e a promoção social dos trabalhadores.

Como terceiro aspecto de definição de formas jurídico-institucionais, os autores Salgado e Almeida (2012, p. 201) apontam, ainda, o direito de propriedade dos bens e interesses vinculados à prestação de serviços afetados à busca do interesse público exclusivo ou não exclusivo. Deste modo, na administração pública, o direito de propriedade estatal implica que há total submissão do uso desse direito à consecução dos interesses públicos, enquanto que o direito privado de propriedade se destina à busca do interesse particular.

Aqui, neste ponto do estudo dos serviços sociais autônomos, constata-se com clareza a confluência das esferas pública e privada, e um hibridismo no regime da propriedade já que as referidas entidades são de direito privado, e a tal regime jurídico se submetem, porém, é reconhecida a derrogação parcial por normas de direito público a justificar, por exemplo, a prestação de contas perante os tribunais de contas, a supervisão administrativa por parte do Executivo, a participação do Estado nos órgãos de direção superior e a realização de procedimentos de aquisição de bens e serviços obedientes aos princípios da administração pública, além de processos seletivos de pessoal que devem ser impessoais.

Quanto ao sistema de governança, verifica-se que por estarem fora da administração pública, não haveria como inseri-los no direito público, uma vez que as mais diversas entidades dos serviços sociais autônomos submetem-se a procedimentos específicos de definição dos órgãos de gestão, em que há participação paritária do Estado e da sociedade.

Deste modo, e ainda tendo em vista a hibridez do instituto, bem como as finalidades para as quais foram instituídos os serviços sociais autônomos, a composição paritária de seus órgãos de direção mitiga as normas do regime jurídico administrativo enquanto que estabelece a gestão privada dos seus bens e serviços, à luz do regime jurídico de direito privado.

Tem-se, portanto, que as formas jurídico-institucionais situadas nos quadrantes superiores do gradiente caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade público, na linguagem de Salgado e Almeida (2012, p. 204), enquanto que as que se situam abaixo do eixo das abscissas caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade privado, em que os resultados da atividade institucional – novas receitas, incorporação ao patrimônio, assim como dívidas e prejuízos – se revertem ao particular. É neste último quadrante que se encontram os serviços sociais autônomos.

Outra dimensão importante na definição da atuação estatal, a justificar a adoção de uma outra forma jurídica-institucional, segundo os autores acima, refere-se às fontes de financiamento da ação direta ou indireta do Poder Público. As entidades estatais mais próximas da atuação privativa do Estado, mais vinculadas ao regime de direito público, em geral, são financiadas por recursos de origem pública, provenientes do orçamento geral da União ou por tributos, por exemplo. Outrossim, entidades como os serviços sociais autônomos, ainda que possuam em seu benefício contribuições para fiscais, ou até mesmo dotações orçamentárias, podem também contar com recursos de natureza privada de modo que não dependam exclusivamente do fomento público e ainda que não possuam finalidade lucrativa.

Salgado e Almeida (2012, p. 206) apontam, ainda, quanto ao regime jurídico, outro aspecto de definição das formas jurídico-institucionais em estudo, qual seja, a existência de uma região *borderline* no gradiente, com regimes híbridos de direito público, com regras administrativas de direito privado (administração indireta) e de direito privado, com regras de direito público impostas pela relação contratual ou convencional estabelecida entre a entidade civil e o Poder Público.

Quando as finalidades da instituição atenderem a objetivos privados, ainda que de interesse público, o regime jurídico tenderá a ser privado, afirmam os autores acima. Ora, é justamente como ocorre com os serviços sociais autônomos que, como já dito, realizam atividade privada de interesse público e social, nos termos das leis que autorizaram sua criação ou os instituíram.

Por fim, aduzem que a incidência do tipo de controle nas formas jurídico-institucionais adotadas pelo Poder Público varia em conformidade com o regime jurídico adotado, o direito de propriedade e o grau de incidência das normas jus publicísticas quanto às fontes de financiamento e seus sistemas de governança. No caso dos serviços sociais autônomos, é assente na jurisprudência que não se sujeitam ao controle dos tribunais de contas da mesma forma que as entidades da administração pública, na qual não se enquadram.

Deste modo, percebe-se que a opção pela adoção da forma institucional estudada neste artigo, num primeiro momento, quando se deu a autorização para a criação dos serviços sociais autônomos, foi justamente conferir maior independência para

os setores empresariais interessados na prestação de assistência e educação profissional às respectivas categorias profissionais destinatárias.

Ainda que posteriormente se perceba uma evolução legislativa no sentido de agregar outras características de interesse social aos serviços sociais autônomos, o objetivo de suas instituições, inclusive das novas, foi a busca e o alcance da efetivação dos direitos sociais para integração no mercado de trabalho dos menos favorecidos, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de acordo com o que está expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal, mediante participação da sociedade na gestão e no desenvolvimento das atividades destas entidades.

Como dito, a forma institucional adotada foi, e é, a que se considerou a mais adequada, à luz dos critérios do legislador, para o alcance das finalidades de cada entidade. Se é certo que os serviços sociais autônomos realizam atividade privada de interesse público, não menos certo é que representam uma evolução na atuação do poder público na busca dos objetivos postos na Constituição Federal relacionados à busca de um maior desenvolvimento social, sem os rígidos limites do regime jurídico administrativo, porém com todos os ganhos representados pela gestão compartilhada dos interesses.

Por fim, é interessante observar que não deixa de ser preocupante a posição de alguns no sentido de privilegiar o princípio da “reserva institucional”, como apto a acoimar de inconstitucionais os serviços sociais autônomos, enquanto reconhecem que não são entidades da administração pública, além de desconhecer o gradiente de formas institucionais, conforme acima demonstrado, que refletem, antes de qualquer anomalia, a riqueza do Direito brasileiro que se recusa, corretamente, a se limitar aos rígidos cânones de formas pré-determinadas, como se o trabalho do legislador não merecesse, como de fato merece, ser reconhecido.

2. A natureza jurídica dos serviços sociais autônomos

Conforme demonstrado nas linhas pretéritas, a compreensão do que sejam os serviços sociais autônomos na ordem jurídica brasileira, bem como a extensão de suas prerrogativas e sujeições, notadamente quanto à sua submissão, ou não, às normas juspublicísticas, imprescinde da prévia análise de sua natureza jurídica.

Como se sabe, a expressão “natureza jurídica” remete à compreensão do enquadramento do tema em estudo no campo maior da teoria do geral do direito com vistas a identificar os elementos conceituais que o peculiarizam e permitem a aplicação de um regime jurídico próprio e adequado.

Neste sentido, para uma análise mais detalhada dos serviços sociais autônomos é curial a verificação, aos níveis doutrinário e jurisprudencial, das diversas compreensões acerca do instituto em discussão, bem como das consequências práticas ad-

vindas da assunção de um entendimento ou de outro, à luz do que dispõe o artigo 6º da Constituição Federal e da necessária efetivação dos direitos sociais.

2.1. Prévia compreensão sobre regime jurídico e natureza jurídica

Carneiro Neto (2011, p. 3) com razão aduz que o enquadramento de um objeto de estudo do Direito numa determinada categoria, conferindo-lhe o que se costumou chamar de “natureza jurídica”, é apenas o primeiro passo para se entender qual o conjunto de normas que lhe são aplicadas.

Em outras palavras, e em conformidade com o objeto de estudo neste trabalho, a compreensão do que seja a natureza jurídica de um instituto permite identificar seu regime jurídico, este compreendido como o conjunto de normas que lhes sejam aplicáveis.

A partir daí, ou seja, da compreensão do que seja a natureza jurídica de um objeto de conhecimento, como são os serviços sociais autônomos, pode-se obter sua classificação e compreensão no campo da teoria do geral do direito, bem como a delimitação dos institutos e alcance dos respectivos modais deônticos, ou seja, da ordenação estatal dos comportamentos mediante o direito posto.

Por esta razão, no trabalho de classificação e definição taxionômica jurídica é mister identificar dentre os objetos de conhecimento, as similaridades, os pontos em comum, para que se possa reunir sob um único rótulo, e tão somente para fins de compreensão científica, e definição da natureza jurídica, o termo que precise com a exatidão possível, dadas as deficiências da linguagem, a espécie, ou a localização do instituto, na teoria geral do direito. Em outras palavras, antes de se definir a natureza jurídica de um instituto, é mister, tanto quanto possível, classificar os objetos de conhecimento.

Neste sentido, aduz Carneiro Neto (2011, p. 4), classificar é agrupar por classes, segundo aquilo que se compreende como sendo a “natureza” de cada coisa. Coisas com características similares são agrupadas numa mesma classe, passando a ser consideradas, sob esta ótica, como detentoras de uma mesma natureza.

Além disso, é preciso entender que toda classificação é apenas um modo de ordenar o pensamento e, invariavelmente, carrega em si algum grau de subjetivismo já que é o classificador que estabelece os critérios pelos quais os objetos de conhecimento serão segregados em categorias ou classes.

Ainda, segundo as lições de Carneiro Neto (2011, p. 5), no campo do direito, os grupos nos quais se buscam classificar objetos diversos segundo determinadas características possuem em comum aquilo que se convencionou chamar de “natureza jurídica”, ao passo que o conjunto dessas características de cada coisa compõe o seu respectivo “regime jurídico”. Coisas com uma mesma natureza (categoria jurídica a que pertence o objeto) costumam ter regimes jurídicos (conjuntos de normas jurí-

dicas que incidem sobre o objeto) semelhantes que justificam esse enquadramento, ou seja, regimes jurídicos com pontos comuns, ou, como preferem alguns, um “regime jurídico geral”.

Bandeira de Mello (2019, p. 166), por sua vez, leciona que a taxinomia jurídica, como outra qualquer, só tem o préstimo de fornecer rotulação para objetos símiles. A similaridade em Direito é a de regime jurídico e não alguma outra qualquer. Assim, um *nomen juris* só pode corresponder a um signo breve para nominar coisas juridicamente equiparáveis pelos princípios e regras que os regulem.

Os serviços sociais autônomos, conforme se defendeu em linhas pretéritas, e conforme será demonstrado adiante, constituem categoria distinta das demais existentes nas classificações geralmente aceitas pela doutrina, já que sua natureza jurídica não comporta os rígidos limites do regime jurídico administrativo, com suas prerrogativas e sujeições, bem como admite derrogações nas normas de direito privado.

2.2. Vertentes doutrinárias

2.2.1. Serviços sociais autônomos como entes paraestatais

Não se localiza na doutrina majoritária entendimento que preconize a manutenção dos serviços sociais autônomos na administração pública indireta. No máximo, como fazem Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, entende-se que estes serviços se enquadram como *entidades paraestatais*.

Di Pietro (2019, p. 303) leciona que os serviços sociais autônomos não se sujeitam às mesmas normas constitucionais das entidades da administração indireta, havendo, tão somente, derrogação parcial de normas de direito privado, na medida prevista em leis infraconstitucionais, em especial nas que autorizaram sua instituição.

Do mesmo modo, no caso dos serviços sociais autônomos não há *delegação* de atividade administrativa, mas, sim, *fomento*. A única delegação reconhecida pela autora, em relação aos serviços sociais autônomos, é de capacidade tributária ativa para (algumas entidades) receber contribuições parafiscais instituídas em seu favor.

Por fim, a Professora Maria Sylvania, ainda distinguindo os serviços sociais autônomos das entidades da administração pública indireta, aduz que aqueles apenas colaboram com o Estado em atividades de interesse público fomentadas, enquanto estas, mesmo as que possuem personalidade jurídica de direito privado, integram a Administração Pública e constituem-se em *longa manus* de atuação estatal.

Lopes Meirelles (2003, p. 361) leciona que as entidades do sistema “S” são serviços sociais autônomos classificáveis como entes paraestatais:

Serviços sociais autônomos 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 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 fundações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (grifo nosso)

Segundo Lopes Meirelles (2003, p. 361), “[...] 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 serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.”.

Com efeito, especialmente em relação aos serviços sociais autônomos clássicos, ou entidades “puras”, verifica-se que sua instituição se deveu à necessidade, identificada pelo Estado, de fomentar certas atividades e serviços relacionados a categorias econômicas e profissionais, como educação profissional, assistência social e saúde.

Essa lição é acatada e reproduzida por quantos tenham se dedicado ao tema, como, por exemplo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 271):

[...] Hely Meirelles qualificou como entes paraestatais as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou autorizadas por lei, com patrimônio próprio, e competência específica para o desempenho de certas funções de interesse coletivo. Podem, entretanto, ter prerrogativas estatais, desde que em caráter excepcional, ao contrário do que ocorre com as autarquias. Então, englobam, no termo a que atribui caráter genérico, várias espécies, como as empresas públicas, as sociedades de economia mista, os serviços sociais autônomos, as fundações culturais e hospitalares..

Ainda, como anota Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, foi acertada a orientação preconizada em manter a figura do ente paraestatal como pessoa jurídica de direito privado. Serve para designar entidades, na regência de interesse coletivo, mas sob organização jurídica privada. Realmente, diz, a própria denominação esclarece não se tratar de entidades estatais, mas paraestatais, portanto, não devem ser consideradas pessoas de direito público, mas de direito privado, para realizar cometimentos paralelos ao do Estado.

Esta posição é criticada por Bandeira de Mello (2019, p. 166) para quem ao se colocar os serviços sociais autônomos sob a mesma rotulação de “paraestatais”, com as sociedades de economia mista e empresas públicas, estas sim integrantes da administração pública indireta, Hely Lopes Meirelles assumiu posição insuscetível de ser aceita no Direito brasileiro. Segundo Celso, “[...] é inaceitável colocar sob um di-

visor comum, entidades da administração indireta de par com sujeitos alheios a ela [...]”.

Da mesma forma, Di Pietro (2019, p. 302) aduz que Hely Lopes Meirelles coloca na mesma categoria de entidades paraestatais pessoas jurídicas que têm natureza jurídica diversa, já que as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações instituídas pelo Poder Público são entes da administração pública indireta, o mesmo não ocorrendo com os serviços sociais autônomos. Di Pietro, por outro lado, apoiando-se nos entendimentos de Hely Lopes Meirelles e Orlando Gomes, leciona que estas entidades (os serviços sociais autônomos) não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); e exatamente por isso são incentivadas pelo poder público.

Di Pietro (2015, p. 283) leciona no sentido de que “[...] não há dúvida de que tais entidades foram criadas com personalidade jurídica de direito privado, o que afasta a natureza autárquica.”.

A atuação estatal, no caso, diz Di Pietro, 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.

Moreira Neto (1997, p. 88-89), a seu turno, aduz que “[...] Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação.”. Outrossim, ainda de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “[...] embora oficializadas pelo Estado, não integram nem a Administração Direta nem a Indireta, mesmo empregando recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais.”.

Ainda, Moreira Neto (2014, p. 131) aponta que ao cabo da vertiginosa evolução da Política e do Direito Político ocorrida no final do século 20 houve a percepção da necessidade de se limitar hipertrofia dos modelos dominantes de Estado, reduzindo suas onímodas intervenções regulamentadoras nos processos espontâneos da sociedade para adotar uma crescente atuação suasiva, orientadora e estimuladora, despida de coação, com o oferecimento de novos modelos alternativos de livre adesão, racionais, razoáveis e voltados à coordenação de esforços para o desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, é possível qualificar os serviços sociais autônomos naquilo que o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto denomina atividade de fomento exercida pelo Estado. Não compõem a administração, mas exercem atividade fomentada, estimulada, pelo Estado.

Rocha Furtado (2016, p. 188), após qualificar de *anomalias* os serviços sociais autônomos, por pretensa violação ao princípio da reserva institucional, também defende que os serviços sociais autônomos sejam classificados como entes paraestatais, aduzindo, ainda que a maior particularidade dessas entidades reside no fato de que são criadas pelo Estado, mas não integram a administração pública direta ou indireta.

Justen Filho (2013, p. 322) aproxima os conceitos de ente paraestatal e de serviço social autônomo ao conceituá-los da seguinte forma:

Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Por fim, Marçal Justen Filho informa que durante os anos de 2008 e 2009 foi formada uma comissão de juristas com a intenção de realizar uma reflexão sobre os limites, contradições, fragilidades e potencialidades de cada forma de estruturação das atividades administrativas e de fomento e parceria do Poder Executivo Federal.

Disso resultou uma proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração. Nesse sentido, nos termos desse documento, os serviços sociais autônomos são previstos formalmente como entes paraestatais, não integrantes da administração pública e definidos como “[...] pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no artigo 240 da Constituição.” (art. 71).

Ainda assim, de acordo com o referido projeto, devem obrigatoriamente observar os princípios da “[...] legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade, e atender às normas constitucionais, legais, regulamentares, estatutárias e regimentais aplicáveis.”.

De acordo com Di Pietro (2015, p. 230), preferiu-se, no projeto incluir na categoria de entidades paraestatais as pessoas jurídicas que, embora criadas mediante autorização estatal, não integram a administração pública direta ou indireta. Por outro lado, ficaram separadas das entidades do terceiro setor que, embora prestem serviços de relevância pública, são criadas pela iniciativa privada; quando muito, rece-

bem alguma qualificação jurídica, que as habilita a fazer parceria com o Estado. Foram previstas como entidades paraestatais as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos.

Como se vê, o entendimento que prevalece majoritariamente, é no sentido de que os serviços sociais autônomos são entidades paraestatais, ainda que não integrem o Poder Público, e ainda que não pudessem ser classificados na mesma espécie das pessoas jurídicas de direito privado da administração pública indireta.

2.2.2. *Serviços sociais autônomos como entes associativos ou fundacionais*

Orlando Gomes (1950, p. 391), em lição pretérita, ao analisar detidamente a natureza jurídica do Senac e do Sesc não deixou de revelar o incômodo da inegável delimitação híbrida dos referidos serviços sociais autônomos. De acordo com o mestre, não bastaria, porém, a exclusão desses entes da esfera do direito público. Porque não cabem naquela, na outra mão de estar, ainda que, como se vê, não seja tarefa simples seu enquadramento no direito privado.

Brandão Cavalcanti (1950, p. 378), analisando a questão, advertiu, ainda em 1949, que a personalidade jurídica de que se revestem tais institutos decorrem de sua autonomia financeira, e de serviço; nunca, porém, se lhe poderia atribuir o caráter estritamente de direito privado.

Ainda segundo Orlando Gomes (1950, p. 392), conforme orientação tradicionalmente seguida, as pessoas jurídicas de direito privado se bipartem em associações e fundações, sendo que o Senac e o Sesc não se ajustam bem a nenhuma dessas categorias, muito embora, quanto à finalidade se assemelhem mais às fundações. Orlando Gomes prossegue afirmando que esses entes têm, portanto, uma feição que não se enquadra aos tipos clássicos, posto que nos seus traços se estampa visivelmente o ar de família, indicativo do parentesco próximo.

Orlando Gomes conclui que é nesse tipo de pessoa jurídica de direito privado (fundação) que se encaixam entes como o Senac e o Sesc, instituídos, segundo diz, como foram, para o preenchimento de finalidades permanentes, dotados de patrimônio afetado a essas finalidades, sem que, porém, se tenham originado da vontade de um cidadão, que fosse seu fundador. Estribado na doutrina de Luigi Ferrara, diz que possuem, os serviços sociais autônomos, toda a contextura de uma fundação, faltando apenas o fundador. Finaliza aduzindo que tais instituições não de permanecer necessariamente na esfera própria das associações e fundações.

Caio Tácito (2001, p. 316), opinando acerca da natureza jurídica do Senai/RJ é peremptório em afirmar a natureza associativa privada da entidade:

O SENAI/RJ não se enquadra, para qualquer fim, como órgão integrante da Administração Pública Direta ou Indireta da União, Estados e Municípios. É associação privada, vinculada à correspondente

entidade de classe econômica. (...) O SENAI/RJ, como demonstrado no corpo do presente parecer, é associação civil privada, ainda que autorizada em lei, não sendo gestora ou destinatária de recursos públicos.

A doutrina mais contemporânea insiste em defender a natureza associativa ou fundacional das referidas entidades, deixando, entretanto, de apontar os requisitos conceituais e o enquadramento dos serviços sociais autônomos nestas figuras.

Para Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) os serviços sociais autônomos são entes associativos não fundacionais, de direito privado e sem fins lucrativos, e que, portanto, não integram a estrutura da administração pública, seja a administração direta ou a administração indireta. São em regra criados por lei e têm como objetivo a execução de atividades de interesse público não econômicas, o que justifica o fomento prestado pelo Poder Público.

Moreira Neto (2014, p. 298) defende que os serviços sociais autônomos são instituídos sob o modelo totalmente privado, como associações civis, e se distinguem do gênero associação civil pela delegação legal que os vincula à prestação de serviços de interesse público no campo do ordenamento social e do fomento público social e, exclusivamente no caso da União pela específica delegação legal para auferirem receita arrecadada impositivamente – como contribuições sociais – destinada ao custeio dos serviços delegados.

Desta posição diverge Di Pietro (2015, p. 284) que entende não haver *delegação*, nem prestação de serviços públicos, no caso dos serviços sociais autônomos. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Santos de Aragão (2013, p. 143) observa que dentro do tema da participação do Estado em entidades privadas, merecem destaque os serviços sociais autônomos, entidades de direito privado, instituídas por lei sob formas privadas comuns – associações ou fundações, com vistas a prestar assistência, sem fins lucrativos, a certos grupos sociais e categorias profissionais, e que são financiadas por dotações orçamentárias públicas ou por contribuições parafiscais de natureza tributária.

Portanto, também o referido doutrinador reconhece a natureza associativa ou fundacional, dos serviços sociais autônomos, muito embora, tanto quanto os demais autores citados neste tópico, não explique a ausência de “sócios” ou “instituidores” em referidas entidades.

Outrossim, Santos de Aragão (2013, p. 144), após ressaltar o fato de que os serviços sociais autônomos não compõem a administração pública, possuem patrimônio próprio e realizarem atividades de interesse público, observa que o Estado possui alguma ingerência sobre tais entidades, como, por exemplo, a exigência de que devam cumprir os princípios da administração (artigo 37, *caput*, da Constituição) e

que estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União, ainda que não se submetam à obrigatoriedade de licitar suas aquisições de bens e serviços.

Como se vê, esta posição doutrinária antiga, diga-se, ainda não logrou explicar a ausência de associados e fundadores nos serviços sociais autônomos, o que dificulta sua aceitação.

2.2.3. *Serviços sociais autônomos como entes de primeiro, segundo e terceiros tipos*

Dadas as distinções que surgiram ao longo do tempo, até como forma de amadurecimento do instituto, os serviços sociais autônomos, sobretudo os mais recentes, passaram a ostentar características outras que os primeiros, levando parte da doutrina a afirmar que não é possível admitir-se a existência de um sistema “S”, com características uniformes.

Facury Scaff (2001, p. 273-297) aduz que há uma notória diferença entre o sistema estabelecido para os serviços sociais autônomos do tipo “Sesc” e “Senac” e este mesmo instituto revisitado, utilizado na Associação das Pioneiras Sociais (Aps). Ainda, segundo o referido autor, são tipos distintos, que se utilizam da mesma nomenclatura, o que vem causando uma enorme confusão. O Professor Fernando Facury Scaff defende que os novos serviços sociais autônomos, na linha do que entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro, constituem contrafação, ou simulacro, de descentralização administrativa, negando, deste jeito, a existência de um sistema “S”, e a possibilidade de evolução do instituto, à luz do atual ordenamento.

Gonzalez Borges (2011, p. 4), por outro lado, ao se referir às entidades criadas a partir dos anos 1990 (Apex, Abdi e Aps) é enfática ao afirmar que não possuem nenhuma semelhança com as entidades do Sistema “S”, posto que foram criadas diretamente pela lei, mediante a transformação de entidades pré-existentes da administração pública, mantendo-se com dotações orçamentárias e destinadas a finalidades bem diversas das de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias econômicas que caracteriza até então os serviços sociais autônomos.

Gonzalez Borges (2011, p. 6), no mesmo texto, ainda se referindo aos serviços sociais autônomos mais recentes, defende que sua criação se destina à fuga da rigidez da organização administrativa, havendo entidades cuja criação se arrima em previsão constitucional e as que não têm criação arrimada em nenhuma previsão constitucional. Nega, portanto, a existência de um Sistema “S”, na linha do que defendido por outros doutrinadores, como Fernando Facury Scaff (2011, p. 277) e Di Pietro (2015, 287), além de outros.

Bertucci Barbieri (2013, p. 2), por exemplo, aduz que essa denominação “Sistema S” remete à ideia de que a administração de todas as entidades classificadas como serviços sociais autônomos é uniforme e única, que essas entidades são inter-relacionadas e interdependentes. No entanto, segundo a referida autora, cada uma de

las mantém regulamentos e autonomia administrativa próprias, que não se confundem.

Assim, diz, o fato de uma das entidades adotar um determinado procedimento ou estar sujeita a determinado regime, não implica necessariamente que outra entidade classificada como serviço social autônomo também o esteja. Além do “equivoco” da questão semântica envolvendo a palavra “sistema”, defende que a expressão “Sistema “S”” encontra-se ultrapassada, em razão do surgimento de outras pessoas jurídicas classificadas como serviços sociais autônomos cujos nomes são iniciados até mesmo por outras letras.

Ainda defende que não se pode tratar sob o mesmo prisma de análise jurídica, entidades vinculadas ao sistema sindical patronal (como é o caso do das entidades iniciadas pela letra “S”) e outras que foram instituídas para descentralizar atividade estatal. Assim, Carla Bertucci Barbieri considera a expressão “Sistema “S”” inadequada à denominação do grupo não uniforme de entidades classificadas como serviços sociais autônomos.

Seja como for, Carla Bertucci Barbieri defende a existência de três espécies de serviços sociais autônomos: i) os tradicionais, subdivididos entre os pioneiros e os mais recentes (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat, Senar e Sescop); ii) os não tradicionais (Sebrae, Apex e Abdi); e, iii) uma terceira espécie, não nominada, cuja principal seria a Associação das Pioneiras Sociais – APS (Rede Sarah).

As tradicionais seriam aquelas mais antigas, idealizadas pelo empresariado, mantidas por contribuições parafiscais, autorizadas pela lei e vinculadas ao sistema sindical.

Por outro lado, as entidades não tradicionais exerceriam suas atividades por meio de contratos de gestão, além de serem custeadas por recursos provenientes de dotação orçamentária e não estarem vinculadas ao sistema sindical, sendo instituídas pelo Poder Público. Estas entidades, diferentemente das tradicionais, não possuem beneficiários específicos, realizando atividades de interesse estatais, sobretudo vinculadas à geração de emprego e ao desenvolvimento econômico (Sebrae, Apex e Abdi).

Por fim, Carla Bertucci Barbieri apresenta uma terceira espécie de entidade, que se caracteriza por sua fonte de custeio ser predominantemente formada por dotações orçamentárias governamentais, segundo a autora (APS).

Do mesmo modo, e admitindo distinções entre os serviços sociais autônomos, Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174), também classificam os serviços sociais autônomos em três subespécies, ou “tipos”.

As entidades de primeiro tipo são aquelas que compõem o denominado sistema “S” (Sesc, Senac, Sesi, e Senai num primeiro momento; e, Sest, Senat, Senar e Sebrae a

partir dos anos 1990). São os serviços “sociais” ou “clássicos”, ou entidades “puras” que surgiram na década de 1940, a partir da edição do Decreto-lei nº 9.403/1946.

Suas principais características, ainda de acordo com os referidos autores, são: i) autorização legal para sua instituição por terceiros; ii) exercício de atividades não inseridas nas incumbências estatais; iii) custeadas por contribuições parafiscais; e, iv) capacidade tributária ativa para a cobrança de tais contribuições.

Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) lecionam, por outro lado, que as entidades de segundo tipo surgiram a partir da década de 1990, como a Associação das Pioneiras Sociais (APS), com características distintas das de primeiro tipo, vez que foram criadas concomitantemente com a extinção de entes integrantes da administração pública, com assunção das respectivas competências, e serem custeadas por dotações orçamentárias.

Além disso, ainda segundo eles, outras características apontadas pela doutrina com relação a estas entidades e que fogem à disciplina dos serviços sociais autônomos “puros” residem no fato de (i) terem sido criadas diretamente por lei (e não meramente autorizadas), (ii) possuírem menor autonomia, (iii) terem seus dirigentes nomeados diretamente pelo Poder Executivo, (iv) celebrarem contratos de gestão com o Poder Público — inclusive para viabilizar o repasse de recursos — e (v) não terem sua criação fundada em previsão constitucional.

Outra característica importante a ressaltar é que, diferentemente das entidades de primeiro tipo, as de segundo tipo não se direcionam ao atendimento de grupos específicos de beneficiários, mas, sim, para a prestação de serviços públicos ou fomentar políticas de interesse do Estado.

Cunha Júnior (2019, p. 206) ensina que a Lei nº 8.246/91, autorizou o Poder Executivo a instituir o Serviço Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (APS) “[...] com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.”. Do mesmo modo, a Lei nº 10.668/2003, autorizou o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil “[...] com o objetivo de promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.

A mesma observação, pode ser feita em relação à Abdi, autorizada pela Lei nº 11.080/2004, e cujas finalidades dirigem ao fomento da produção industrial.

No que diz respeito à Aps, Zanella Di Pietro (2015, p. 288) não poupa críticas ao modelo adotado, qualificando a forma de sua instituição e gestão de seus recursos

como “[...] utilização indevida da parceria com o setor privado como forma de fugir ao regime publicístico [...]”.

Aduz que a entidade em referência não possui patrimônio, já que os bens que gere pertencem à União, conforme foi estabelecido na lei que extinguiu a fundação que a precedeu. Além disso, a autora entende como irregular o fato da entidade se manter com dotações orçamentárias da União e que ostenta, em verdade, diversas características da administração pública indireta. Conclui afirmando que a Associação das Pioneiras Sociais está “[...] em situação inteiramente irregular, qualquer que seja a natureza jurídica que se lhe queira atribuir [...]”.

Por fim, Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) identificam, segundo seu entendimento, uma terceira espécie de serviços sociais autônomos que, muito embora não se destinem a “[...] fomentar categorias profissionais e não contem com custeio de contribuição parafiscal (entidades do Sistema “S”) [...]”, não é originada a partir da extinção de entidades públicas pré-existentes com assunção das respectivas competências.

Tais entidades, como a Apex e a Abdi, que se destinam a exercer atividades de interesse público não exclusivas do Estado, são denominadas pelos referidos autores como “heterônomas” vez que não integram o sistema “S” (entes de primeiro tipo), sendo financiadas a partir de dotações orçamentárias, além de outras fontes como, *v.g.*, doações, contratos de gestão, decisões judiciais e exploração de seu patrimônio.

2.2.4. Serviços sociais autônomos como agências executivas, sob a forma de autarquia

Carvalho Filho (2019, p. 580) entende que os serviços sociais autônomos, mesmo não sendo integrantes da administração pública, cooperam com o governo, prestam serviço de inegável utilidade pública e se sujeitam a controle direto e indireto do Poder Público. Por tais fundamentos, entende que os serviços sociais autônomos “[...] são pessoas de cooperação governamental [...]” visto que colaboram com o Poder Público, por meio da execução de alguma atividade caracterizada como serviço de utilidade pública.

Mais adiante, Carvalho Filho (2019, p. 582) aduz que os 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 enquadrados 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.

2.2.5. *Serviços sociais autônomos como entidades sui generis*

Dizer que os serviços sociais autônomos são entidades *sui generis* não quer dizer coisa alguma como também não leva a lugar nenhum. Metaforicamente, poder-se-ia dizer que na Ciência do Direito utilizar a expressão *sui generis* na interpretação não é nada e nem coisa alguma ou nem é bem e nem mal. Diante da primeira dificuldade interpretativa de determinado instituto jurídico ou aparente novidade, diz-se é *sui generis* e abre-se às portas para as arbitrariedades ao invés de estudar a fundo e encontrar um caminho sólido e sério.

Usar expressão *sui generis* para a caracterização de determinado instituto jurídico é querer interpretar o Direito dando um ou mais saltos triplos carpados hermenêuticos ou um salto triplo carpado hermenêutico-dialético, mais precisamente. Essa expressão ficou conhecida quando o Ministro Carlos Ayres Britto interpelou o Ministro Cesar Peluso no julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, no Recurso Extraordinário n.º 630.147/DF, eis que Peluso entendia pela inconstitucionalidade da lei em razão de uma emenda de redação aceita na tramitação pelo Senado Federal, que alterou o tempo do verbo no texto do projeto do particípio passado para o pretérito futuro. Neste momento, Ayres Britto disse “[...] o senhor está dando um salto triplo carpado hermenêutico [...]”¹, ou seja, utilizando-se de um argumento na interpretação constitucional que poderia ser considerado malabarismo jurídico bastante inovador.

Registra-se que a analogia da interpretação constitucional de Cesar Peluso com a ginasta brasileira Daiane dos Santos não seria nem possível na hipótese, pois a atleta executou com perfeição o duplo twist carpado ao conseguir medalha de ouro no XXXVII Campeonato Mundial de Ginástica Artística, na cidade de Anaheim, Estados Unidos, e o triplo *twist* carpado nunca foi executado, o que é ainda humanamente impossível na ginástica feminina segundo especialistas de biomecânica².

Decerto, explicou muito bem o uso da nomenclatura o presidente da OAB, Ophir Cavalcante, à época do julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa:

Saltos triplos são perigosos; carpados, mais ainda. Mas quando são feitos sobre a hermenêutica (interpretação) da lei só servem para atrapalhar. Evidentemente este ‘salto triplo carpado hermenêutico’ é uma invenção perigosa e nunca antes utilizado. Mais parece uma manobra protelatória para que nada seja decidido.”³.

Nessa senda, a expressão *sui generis* obscurece o saber e, muitas vezes, é utilizada como serviçal para aplicação de um regime jurídico mais benéfico a entidades que

1 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fZvStEnJ7-Y>>. Acesso em 25/12/2019.

2 Disponível em: <<http://pesquisa.ufabc.edu.br/bmclab/o-salto-de-daiane-do-santos/>>. Acesso em 25/12/2019.

3 Disponível em: <<http://poderonline.ig.com.br/index.php/2010/09/22/o-que-e-o-salto-triplo-carpado-hermeneutico-do-presidente-stf-cezar-peluso/>>. Acesso em 25/12/2019.

se equivalem, isto é, uma entidade com o mesmo regime jurídico de outras tem a incidência menos incisiva de normas mais rigorosas de fiscalização em detrimento de outras em que se aplicam integralmente o regime jurídico mais duro. Ou vice-versa, aplica-se um regime jurídico mais duro e não o legalmente posto em determinada situação por naquele ramo do Direito a aplicação do instituto ser supostamente *sui generis*.

Cita-se dois exemplos apenas: (i) a OAB ser uma instituição “mais que *sui generis*” segundo o STF, ou seja, o Supremo conseguiu ir além do indefinido e concedeu um plus ao *sui generis* e (ii) a aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho.

No primeiro caso, discutia-se a exigência de concurso público para preenchimento de cargo ou emprego na OAB e o STF reconheceu, por maioria, a desnecessidade de concurso público para contratação de pessoal com o argumento que a OAB não teria personalidade jurídica de direito público e nem de direito privado, mas natureza jurídica mais que *sui generis*. Entende-se que concurso público não retira independência, autonomia e um melhor funcionamento da gestão administrativa da OAB.

No caso da ADI nº 3026/DF, o argumento do caráter *sui generis* para justificar as supostas “[...] sérias dificuldades pela heterodoxia da natureza da OAB[...]” deixou de lado os questionamentos que verdadeiramente importavam para o deslinde da questão, a saber: (i) a OAB perde autonomia e independência com a realização de concurso público? (ii) observa-se o princípio da isonomia ao se exigir concurso público para todas as corporações fiscalizadoras de profissão menos para a OAB?

Constata-se inclusive que a ADI nº 3026/DF serviu recentemente de única fundamentação para a Ministra Rosa Weber, no MS 36.376, conceder liminar para desobrigar a OAB de prestar contas ao TCU até que o plenário do STF resolva da questão e prestação de contas dessa instituição. Em outras palavras, o caráter mais que *sui generis* da OAB, também, tornou-se único argumento para não incidência do art. 70, parágrafo único, da CF/88, mesmo a OAB cobrando nacionalmente e compulsoriamente inquestionáveis contribuições tributárias dos advogados inscritos nos seus quadros, assim como todas as outras corporações de profissões não menos importantes e que prestam contas regularmente ao TCU.

No segundo caso, a aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho, determinados juízes do trabalho compreendem que, por ser *sui generis* o processo do trabalho, a aplicação dos conceitos que toma emprestado aos outros ramos da Ciência do direito deve ser com maior elasticidade e sentido próprio. Em outras palavras, esquece-se a teoria da desconsideração da personalidade jurídica hodiernamente aplicada no ordenamento jurídico brasileiro, pois a Justiça do Trabalho seria uma espécie de parajustiça, isto é, uma justiça ao lado das demais (federal, estadual, distrital, eleitoral e militar).

Aplica-se, nesse rumo, uma interpretação nova, diferenciada, *sui generis*, pois, segundo essa compreensão, a satisfação do trabalhador faz preceder o valor do trabalho à iniciativa privada e a empresa deveria servir ao homem e não este àquela. Dessa maneira, sob pretexto *sui generis*, contraria-se expressamente o texto de lei, ao presumir a intenção fraudulenta da sociedade sem qualquer prova, para que a execução dos bens dos sócios pelas dívidas trabalhistas ocorra diante de qualquer primeira dificuldade na execução do processo.

Certo é, como pronuncia Limogi França (1971, p. 216), na aula inaugural do Curso de Preparação à Magistratura e ao Ministério Público, pronunciada em 1.º de abril de 1970, no Salão Nobre da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, a expressão *sui generis* “[...] nada diz por si, e, a nosso ver, deveria ser banida da terminologia dos especialistas, pois com isto se preveniria muita obscuridade, de um falso Direito Científico, que prefere o esconderijo das expressões vagas, ao labor de definir com a precisão possível os institutos jurídicos [...]”.

Adotando-se algumas das lições de Limogi França (1971, p. 201) ao tratar do fenômeno da jurisprudência como costume ou fonte formal do direito positivo, compreende-se que os partidários de uma tese jurídica *sui generis*, em regra, incidem em todas ou algumas das infelizes constatações seguintes, a saber: (i) não dizem em que medida e sob quais condições o direito público ou o direito privado deverá se impor ao intérprete na aplicação do instituto *sui generis*; (ii) as meras afirmações de tese *sui generis* contrariam abertamente as regras e os princípios da organização constitucional posta até àquele momento, acarretando insegurança jurídica; (iii) colocam o instituto *sui generis* num pedestal, endeusando-o, tornando-o espécie independente e bem distinta das exigências legais e das experiências jurídicas vivenciadas até então; (iv) supostamente inovando com a tese *sui generis* as exigências legais continuariam não satisfeitas, criando-se instabilidade, verdadeira causa da falta de efetividade do Direito; (v) ao sustentar a tese *sui generis* cria-se uma evidente extravagância, uma anomalia, uma singularidade, desviando-se mais uma vez da segurança jurídica.

3. Existe um sistema “S”?

Feitas as considerações acima, e tendo em vista a necessidade de se determinar com precisão a exata localização dos serviços sociais autônomos no âmbito do ordenamento jurídico pátrio e, ainda, a existência de doutrina que defende a inexistência de um sistema “S” no Brasil, é necessária uma incursão na Teoria Geral dos Sistemas para, ao final, demonstrar sim a existência do sistema em referência.

Nessa senda, Kant (1989, p. 657) trabalhando a oposição dos termos rapsódia e sistema, de forma lapidar assim manifestou:

Sob o domínio da razão não devem os conhecimentos em geral formar uma rapsódia, mas *um sistema*, e *somente deste modo podem*

apoiar e fomentar os fins essenciais da razão. Ora, por sistema entendo a unidade de conhecimentos diversos sob uma ideia. Esse é o conceito racional da forma de um todo, na medida em que nele se determina a priori todo o âmbito do diverso, como o lugar respectivo das partes. O conceito científico da razão contém assim o fim e a forma do todo que é correspondente a um tal fim. A unidade do fim a que se reportam as partes, ao mesmo tempo que se reportam umas às outras na ideia desse fim, faz com que cada parte não possa faltar no conhecimento das restantes e que não possa ter lugar nenhuma adição accidental, ou nenhuma grandeza indeterminada da perfeição, que não tenha os seus limites determinados a priori. O todo é, portanto, um sistema organizado (articulado) e não um conjunto desordenado (coacervatio); pode crescer internamente (per intussusceptionem), mas não externamente (per appositionem), tal como o corpo de um animal, cujo crescimento não acrescenta nenhum membro, mas, sem alterar a proporção, torna cada um deles mais forte e mais apropriado aos seus fins. (grifos nossos)

A distinção entre rapsódia e sistema ajuda a entender o conhecimento racional. A rapsódia como mero aglomerado qualquer de conhecimentos fáticos ou uma verdadeira miríade de informações não permite a emancipação humana e propicia um conhecimento histórico na concepção Kantiana (1989, p. 659-660), isto é, “Sabe e ajuíza apenas segundo o que lhe foi dado. Contestais-lhe uma definição e ele não sabe onde buscar outra [...]”. Já o sistema como unidade de conhecimentos diversos subsumidos sob uma ideia explora o conhecimento racional e capacita o seu intérprete a trabalhar diante de um enorme leque de hipóteses antecipadas e não antecipadas, consubstanciada na ideia, ordenadas segundo princípios comuns às partes de que se compõe esse conhecimento e com abertura para incorporar criticamente o novo, o diferente do que se estudou até então.

Nessa linha, sistema é a disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si e que funcionam como uma estrutura organizada. Ferraz Júnior (1976, p. 2), a par de apontar divergência doutrinária quanto à existência de um sistema jurídico, leciona que a ideia de um sistema legal aponta, porém, para uma unidade mais profunda, na medida em que os diferentes processos interpretativos devam se complementar e se exigir mutuamente.

Na verdade, diz Ferraz Júnior (1976, p. 2), mesmo entre aqueles que se mostram céticos sobre a possibilidade da existência de um sistema jurídico, reconhece-se que a ordem jurídica não pode dispensar a unidade sistemática. Outrossim, conceitua sistema jurídico como o “[...] conjunto das instituições, judiciárias e administrativas, ligando o conjunto das normas à própria vida social por ele regulada, bem como do sistema da ciência do direito ou dogmática jurídica [...]”.

John Austin, referido por Joseph Raz (2018, p. 126), pensava o sistema jurídico como o conjunto de todas as leis promulgadas direta ou indiretamente por um mes-

mo “soberano”. Kelsen, ainda segundo Raz, substitui o “soberano” de Austin pela norma hipotética fundamental e deixa inalterado o resto da definição: “Todas as normas cuja validade remonta a uma única norma fundamental formam um sistema de normas, ou um ordenamento.”.

Norberto Bobbio (1995) entende por sistema uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem interna. Para se falar em ordem, afirma, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento entre si.

Bobbio (1995), apresenta ainda três acepções jurídicas para a expressão ora em análise. Na primeira afirma que um dado ordenamento é um sistema enquanto todas as normas jurídicas daquele ordenamento são deriváveis de alguns princípios gerais, é a acepção de sistema “dedutivo”. Numa segunda acepção, o termo sistema é usado para indicar um ordenamento da matéria realizado por meio do processo indutivo, isto é, partindo do conteúdo das simples normas com a finalidade de construir conceitos sempre mais gerais. É a acepção de sistema “indutivo”. Por fim, Bobbio, na mesma obra, leciona que a expressão sistema equivale à validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas, ou seja, se num ordenamento vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. É a acepção que prima pela “coerência interna das partes simples” do sistema.

Na questão de legitimidade do sistema, entende-se, com Ferraz Júnior (2016, p. 161-162), que não se deve eliminar as aporias como ponto de partida do discurso, as quais se conservam abertas a um diálogo com outras possibilidades, ou seja, deve-se confirmar o momento dialógico e a complementariedade do discurso, pois a legitimidade repousa “[...] não em premissas incontáveis e absolutas, mas na garantia da posição de outras possibilidades, em confronto com as quais o dogma se sustenta.”.

Assim sendo, compreende-se o direito como um sistema abstrato ou conceitual, aberto, simbiótico e sinérgico. É regulação jurídica de condutas, por isso conceitual. O direito é um sistema aberto, porque sofre e promove alterações a partir de interações com o ambiente social, do conjunto de valores que vige em determinada sociedade, em determinado tempo. É simbiótico, pois se relaciona com outros campos do conhecimento humano. É sinérgico, pois a soma semântica e axiológica do conjunto de normas de conduta é maior do que seus conteúdos individualmente considerados.

Deste modo, entende-se como sistema um conjunto de elementos organizados, complexos ou não, onde as partes entre si atuam em prol de objetivos comuns baseados na ideia de direitos sociais previstos constitucionalmente no conceito fundado no art. 6º da atual Constituição.

Nessa senda, Vilela Souto (2006, p. 137-153) entende que os serviços sociais autônomos possuem as seguintes características em comum: (i) não integram a administração pública; (ii) são dotados de personalidade jurídica de direito privado; (iii) desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo; (iv) o interesse coletivo justifica o fomento a essas atividades; (v) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado.

Discorda-se dessa última característica apenas parcialmente, eis que nem sempre o fomento no caso do sistema “S” tem origem exclusivamente no próprio segmento econômico incentivado, como no caso do Sebrae, em que é incentivado o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, mas as empresas de médio e grande porte devem recolher a contribuição tributária com vistas à promoção do desenvolvimento dos menos favorecidos. Em outras palavras, o incentivo é do segmento econômico de micro e pequenas empresas, mas são os médios e grandes que fomentam como muito maior intensidade em razão da capacidade contributiva destes (art. 145, §1º, da CF), da necessidade de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, da CF) e de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, inc. III, da CF).

Decerto, conforme já demonstrado, não basta a um conjunto de elementos possuir características em comum para que se deduza a existência de um sistema. É preciso coerência interna e, também, pelo menos uma finalidade para aquela ordenação.

Da análise do conjunto normativo existente no Direito brasileiro e das práticas da administração pública em todos os níveis de governo, conclui-se que os serviços sociais autônomos constituem sim um sistema posto que reúne várias características que justificam este entendimento: (i) estão todos fundamentados no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988; (ii) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos; (iii) realizam atividade privada de interesse público e coletivo; (iv) todos possuem autonomia administrativa, sendo que seus órgãos de direção contam com a participação da sociedade e do estado; (v) apesar de autônomos, são inter-relacionados já que participam dos conselhos de administração, de uns e outros, e há previsões estatutárias de dispensa de licitação para entidades da mesma natureza; (vi) não compõem a administração pública e são entes de atuação conjunta com a sociedade; (vii) apesar de não compor a administração pública, submetem-se a um regime jurídico de direito privado derogado parcialmente por normas de direito público; (viii) podem ser contratadas pela administração pública com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da lei de licitações; e, ix) todos são instituídos por lei, que os cria ou autoriza sua criação.

Com efeito, desde a autorização para a instituição dos primeiros serviços sociais autônomos, verifica-se que a preocupação central do legislador foi a busca de garantir o acesso, ainda que para grupos específicos de beneficiários, dos direitos sociais atualmente previstos no artigo 6º, da Constituição Federal.

Todos os serviços sociais autônomos estabelecidos na ordem jurídica brasileira são instrumentos privados para a realização de atividades de interesse público e coletivo, tendo em vista a efetivação dos direitos sociais. Vide, neste sentido, o artigo 1º, *caput* e parágrafo primeiro, do Decreto-lei nº 9.403/1946:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

§ 1º Na execução dessas finalidades, o Serviço Social da Indústria terá em vista, especialmente, providências no sentido da defesa dos salários - reais do trabalhador (melhoria das condições de habitação nutrição e higiene), a assistência em relação aos problemas de vida, as pesquisas sociais - econômicas e atividades educativas e culturais, visando a valorização do homem e os incentivos à atividade, produtora.

Outrossim, mais recente, vide o artigo 1º, da Lei Federal 8.246/1991, que autorizou a instituição o serviço social autônomo da Associação das Pioneiras Sociais (APS):

Art. 1. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

Por certo, invariavelmente, as sucessivas leis que autorizaram, instituíram ou criaram os serviços sociais autônomos, vêm veiculando disposições concretizadoras dos direitos sociais assistenciais, ligadas ao desenvolvimento de categorias profissionais ou econômicas específicas, ou, ainda, de políticas públicas fundamentais ligadas à geração de emprego e a promoção da saúde.

Todos os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado. Não estão previstos expressamente no artigo 44 do Código Civil, porém, todos contam com previsão legal. O Sesi, por exemplo, tem sua natureza jurídica de direito privado prevista no artigo 2º, do Decreto-Lei nº 9.403/1946; a Aps, no artigo 1º, da Lei nº 8.246/1991; e a Apex, no artigo 1º, da Lei nº 10.668/2003.

A realização de atividade privada de interesse público e coletivo, em conformidade com o disposto no artigo 6º, da Constituição Federal, permeia desde o início a criação do sistema “S” e, conforme amplamente reconhecido pela doutrina, os serviços sociais autônomos são instrumentos de efetivação dos direitos sociais (educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade e à infância e à assistência).

Ainda que os serviços sociais autônomos fossem, num primeiro momento, concebidos para benefício de categorias específicas, percebe-se que no evoluir do instituto foram-se agregando novas finalidades, em especial as de execução de políticas públicas, como a saúde (Aps, por exemplo) ou o desenvolvimento de políticas industriais (Abdi, *v.g.*) destinadas sobretudo à geração de empregos.

A autonomia administrativa é da essência dos serviços sociais existentes na ordem jurídica brasileira. Por serem pessoas jurídicas de direito privado, a autogestão de seus serviços, bem como seu autogoverno, propiciam independência para formulação de suas políticas de atuação bem como para a execução, ao nível operacional, de suas atividades, obedecendo-se, conforme o caso, as diretrizes estabelecidas nas suas leis de autorização, ou criação, bem como o quanto determinado nos contratos de gestão.

Esta autonomia seria prejudicada caso fossem, como não são, considerados integrantes da administração pública. Restariam subordinados ao Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, artigo 84, inciso II) ou, ainda, aos desígnios das confederações patronais nos casos dos primeiros serviços sociais autônomos, o que violaria os objetivos de suas previsões legais. São pessoas autônomas, por óbvio, também por possuírem personalidade jurídica própria, de direito privado, podendo ostentar posições ativas e passivas em relações jurídicas de direito material ou processual.

Em outras palavras, e obedecidas as disposições legais e regulamentares específicas, possuem patrimônio próprio e quadro de pessoal (regido pela CLT), organizam seus serviços e executam suas atividades em conformidade com as diretrizes dos seus próprios órgãos de direção. Ainda que seu regime jurídico de direito privado seja parcialmente derogado por normas publicísticas, sua administração é regida pelos princípios da administração privada.

Outrossim, seus órgãos de direção contam com a participação da sociedade e do estado, de forma paritária, o que garante a fiscalização do uso dos recursos e a obediência das entidades aos fins para os quais foram instituídas. Vide, por exemplo, a composição do Conselho de Administração do Sesi Nacional, conforme Decreto nº 57.375/65, cujo artigo 22, *caput* e alíneas “a” a “h”, que tem a seguinte redação:

Art. 22. O Conselho Nacional, com jurisdição em todo o território brasileiro, exercendo em nível de planejamento, fixação de diretrizes, coordenação e controle das atividades do SESI, a função norma-

tiva superior, ao lado do poder de inspecionar, fiscalizar e intervir, em caráter de correção, em qualquer setor institucional da entidade, no centro e nas regiões, se compõe dos seguintes membros:

a) de um presidente, nomeado pelo Presidente da República, nos termos do Decreto-lei nº 9.665, de 28 de agosto de 1946;

b) do presidente da Confederação Nacional da Indústria;

c) dos presidentes dos conselhos regionais, representando as categorias econômicas da indústria;

d) de um delegado das categorias econômicas dos transportes, outro das categorias econômicas das comunicações e outro das categorias econômicas da pesca, designados, cada qual pela respectiva associação sindical de maior hierarquia, base territorial e antiguidade oficialmente reconhecida;

e) de um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado pelo titular da pasta;

f) de um representante das autarquias arrecadoras, designado pelo Conselho Superior da Previdência Social;

g) (...). (Revogado pelo Decreto nº 66.139, de 1970)

h) de seis representantes dos trabalhadores da indústria e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelo menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional. (Incluído pelo Decreto nº 5.726, de 2006)

Por outro lado, o artigo 17, *caput* e alíneas “a” a “g”, do Decreto nº 494/62, estabelece a composição do Conselho Nacional do Senai, prestigiando, do mesmo modo, a paridade entre sociedade e Estado na direção do referido serviço social autônomo:

Art. 17. O Conselho Nacional terá a seguinte composição:

a) presidente da Confederação Nacional da Indústria que será seu presidente nato;

b) dos presidentes dos Conselhos regionais, na qualidade de presidentes das federações industriais, representando as categorias econômicas da indústria;

c) um representante das categorias econômicas do transporte, das comunicações e da pesca, designado pelo órgão sindical de grau superior de maior hierarquia e antiguidade, no âmbito nacional;

d) diretor do Departamento Nacional do SENAI;

e) diretor da Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura;

f) um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado por seu titular.

g) seis representantes dos trabalhadores da indústria, e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelos menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional.

Dentre os serviços sociais mais recentes, é interessante a disposição relativa ao Sebrae, cujo artigo 7.º do Decreto 99.570/90 dispõe:

Art. 3º O Sebrae terá um Conselho Deliberativo composto por treze membros, um Conselho Fiscal composto por cinco membros e uma Diretoria Executiva, cujas competências e atribuições serão estabelecidas nos seus estatutos e regimento interno.

§ 1º O Conselho Deliberativo será composto de representantes:

a) da Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Abace);

b) da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais (Anpei);

c) da Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec);

d) da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB);

e) da Confederação Nacional da Agricultura (CNA);

f) da Confederação Nacional do Comércio (CNC);

g) da Confederação Nacional da Indústria (CNI);

h) da Secretaria Nacional da Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

i) da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE);

j) do Banco do Brasil S.A.;

l) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

m) da Caixa Econômica Federal (CEF); e

n) da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Como se vê, o Conselho Deliberativo do Sebrae, que possui no total 13 conselheiros, conta com mais membros indicados pela sociedade (7) que os indicados pela administração (6), o que certamente demonstra o caráter democrático e participativo da referida entidade, coerente com a natureza híbrida do instituto.

Por outro lado, apesar de autônomos, os serviços sociais são inter-relacionados já que participam dos conselhos de administração, de uns e outros, a depender do interesse público a ser alcançado, denotando, assim, não apenas a proximidade jurídica, mas, também, a *praxis* na condução das atividades que demanda, em muitas oportunidades, condução sinérgica e articulada no exercício dos papéis de cada qual. Como exemplo, veja-se o artigo 5º, inciso II, “b” e “d” do Decreto Nº 5.232/2005 que estabelece a participação do Sebrae e da Apex-Brasil no Conselho Deliberativo da Abdi:

Art. 5º O Conselho Deliberativo será composto por um representante de cada um dos órgãos e entidades públicas e privadas a seguir relacionados, com seus respectivos suplentes, todos designados para um período de dois anos, sem remuneração, permitida uma recondução, sendo vedada a indicação do mesmo representante para mais de um dos órgãos de que trata o art. 3º :

I - representantes do Poder Executivo:

- a) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- b) Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 8.146, de 2013)
- c) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- d) Ministério da Fazenda;
- e) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) Ministério da Integração Nacional;
- g) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e
- h) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;

II - representantes de entidades privadas:

- a) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
- b) Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-BRASIL;
- c) Confederação Nacional do Comércio - CNC;

- d) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE;
- e) Central Única dos Trabalhadores - CUT;
- f) Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI; e
- g) Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - ANPROTEC.

Do mesmo modo, o Sebrae participa do Conselho Deliberativo da Apex Brasil, conforme artigo 4º, parágrafo primeiro, incisos VII e IX, do Decreto nº 4.584/2003.

Por outro lado, e ainda demonstrando a existência de inter-relação das entidades ora em estudo, o Decreto nº 8.688/206 dispõe sobre a cooperação para implementação e execução de programas e ações de interesse público entre a administração pública federal e nada menos que dez serviços sociais autônomos: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, SESCOOP, Sebrae e Abdi.

Nos termos do artigo 3º, do decreto em referência, a cooperação entre a administração pública e os serviços sociais autônomos poderá ser implementada mediante i) execução, direta ou indireta, total ou parcial, pelo serviço social autônomo cooperante, de programa ou ação de interesse recíproco; ou ii) aporte de recursos do serviço social autônomo cooperante para custeio de programas e ações de interesse recíproco, nos termos definidos no instrumento firmado.

Portanto, há inter-relação entre os serviços sociais autônomos no Brasil, independentemente de serem “tradicionais” ou “não tradicionais”, seja de que tipo forem, já que a legislação contempla participação de uns e outros entes nos conselhos deliberativos, bem a cooperação entre as entidades com vistas a alcançar os interesses públicos. Sinal mais distintivo da existência de um sistema não poderia existir.

Não fosse por tudo o que se expôs, neste ponto, acrescenta-se que ainda há previsões estatutárias, nos serviços sociais autônomos, de dispensa de licitação para entidades da mesma natureza. Vide, por exemplo, o artigo 9º, inciso IX, do Regulamento e Licitações do Sebrae:

Art. 9. A licitação poderá ser dispensada:

[...]

IX – na contratação, com Serviços Sociais Autônomos e com órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

[...]

A mesma previsão conta no Regulamento de Licitações do Sesi, cuja redação do artigo 9º, inciso IX, é a seguinte:

Art. 9. A licitação poderá ser dispensada:

[...]

IX – na contratação, com serviços sociais autônomos e entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for compatível com as atividades finalísticas do contratado;

[...]

E da mesma forma, ainda a título de exemplo, cita-se o artigo 9º, inciso IX, do Regulamento de Licitações da Abdi, que possui a mesma redação acima, o que demonstra, também sob este prisma, a natureza sistêmica dos serviços sociais autônomos vez que buscam compatibilizar e uniformizar a atuação das suas entidades.

Ainda, verifica-se como característica comum dos serviços sociais autônomos a constatação multi referenciada de não comporem a administração pública, sendo entes de atuação conjunta com a sociedade e uma forma de participação dos particulares na gestão do interesse público.

Por fim, não fossem as previsões nos regulamentos de licitações e contratos administrativos, conforme supra referido, recorde-se que os serviços sociais autônomos podem ser contratados pela administração pública com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, e não apenas nas contratações entre si.

Segundo Alexandre Sampaio (2012, p. 360), é lícita a contratação direta de entidades do sistema “S” na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inc. XIII, da Lei n. 8.666/93 sempre que, além de a entidade contratada ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional, restar devidamente demonstrada a correlação lógica entre essas atividades previstas na Lei, a missão institucional da contratada e, especialmente, o objeto do contrato a ser celebrado, bem como a adequação do preço contratado aos valores de mercado e for estabelecida a necessidade de a contratada executar por meio de sua estrutura, sem a atuação de terceiros, o objeto do ajuste.

Em desfecho, observa-se de tudo quanto o foi escrito linhas acima que os serviços sociais autônomos estão previstos expressamente em lei. Obedecem, então, a um princípio de reserva legal já que seu regime jurídico de direito privado não prescinde de normas de direito público, que lhe estabelece, pelo menos, seu regime de direito privado, os campos de atuação, os beneficiários e as atividades de interesse público que serão desenvolvidas. Por aí se vê que não cabem na descrição de associações e fundações contidas no Código Civil, assim como não são componentes da administração pública.

Apenas esta característica, ou seja, a da necessidade de lei para sua criação e/ou instituição seria suficiente para demonstrar sua peculiar natureza na ordem jurídica brasileira e justificar o entendimento da existência de um Sistema “S”, ainda que alguns revelem desconforto de que alguns não tenham sido nominados com a inicial dos serviços clássicos.

A isto tudo que se expôs, recorde-se que apesar de não comporem a administração pública, os serviços sociais submetem-se a um regime jurídico de direito privado derogado parcialmente por normas de direito público e, portanto, este regime derogado é especial em relação a todas as entidades puras de direito público e privado, demonstrando-se, deste modo, que irmanadas nesta característica especial as entidades do sistema “S” compõe sim uma categoria diferenciada no Direito brasileiro, devendo, deste modo, ser consideradas de modo que se possa atribuir a elas um tratamento adequado do ponto de vista jurídico.

4. Proposta de conceito constitucional dos serviços sociais autônomos

Os serviços sociais autônomos são constituídos de alguns elementos básicos: (a) criação mediante a edição de lei ou ato normativo equivalente; (b) natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado que se distancia dos modelos estabelecidos pelo Código Civil; (c) se insere em um regime jurídico de direito privado nas relações entre eles e os particulares e no regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce, na observância dos princípios da Administração Pública no dispêndio de recursos e nas contratações de pessoal e nas regras de orçamento; (d) seus recursos decorrem de contribuições de natureza tributária ou de repasses do poder público mediante a celebração de contratos de gestão; (e) desempenham serviços sociais, elencados no art. 6º da Constituição Federal, que não são exclusivos do Estado; (f) sujeitam-se ao controle externo (Ministério, TCU e demais órgãos) e ao controle interno (órgãos internos da própria entidade); (g) possibilidade de concessão de isenção (Senai e Senac).

Entretanto, para a apresentação de um conceito dos serviços sociais autônomos a partir da Constituição é necessário ponderar alguns valores constitucionais que devem ser levados em consideração na criação dessas entidades, alguns elementos constitucionais diretamente relacionados aos serviços prestados pelas entidades do Sistema S e algumas normas constitucionais que se impõem ao regime jurídico das mesmas.

O cenário de surgimento destas entidades, em meio à ineficiência estatal na formação de trabalhadores qualificados e a carência de políticas públicas que fomentassem efetivamente o lazer, a cultura e a saúde destes trabalhadores e suas famílias, fez com que o Estado buscasse, através dos empresários da iniciativa privada, a promoção da assistência social.

Dito isso, o primeiro ponto a se concretizar para a conceituação, sob a ótica constitucional, dos serviços sociais autônomos é a constatação de que estes serviços foram constituídos a partir da designação pelo Estado à iniciativa privada, em cooperação, da proteção e fomento dos direitos sociais, elencados no artigo 6º da Constituição Federal, restando assim evidente a sua função chapadamente social.

Os direitos sociais, objeto da atividade do Sistema “S” compartilham entre si três elementos em comum que os agrupam, e que devem ser observados na conceituação dos serviços sociais autônomos.

O primeiro elemento a definir os direitos sociais é a subjetividade. Estes são classificados como subjetivos por exigirem um dever jurídico do Estado, no sentido de concretizá-los, outorgando aos indivíduos a possibilidade de exigir estes direitos do Estado. A prestação dos direitos sociais pode se dar através da realização pelo próprio Estado de serviço em prol da sociedade, de cunho prestacional, ou ainda pela promoção de ações que incentivem, norteiem e limitem a fruição do direito assegurado pelo texto constitucional, de cunho normatizador.

O fato é que o Poder Público, devido às suas limitações fiscais e orçamentárias, não possui a viabilidade de prestação direta dos direitos sociais a todos os indivíduos, configurando assim, como característica inserta ao caráter subjetivo destes direitos, a ação estatal no sentido de possibilitar condições para o fomento destes direitos, o que ocorreu, por exemplo, através da criação dos serviços sociais autônomos, que possuem o objetivo basilar de concretizar os direitos sociais normatizados na Constituição Federal.

Obviamente, a prestação por pessoa jurídica de direito privado dos serviços sociais insere essas entidades em um contexto de prestação de um serviço de interesse geral não exclusivo do Estado.

O segundo elemento refere-se à atividade normativo-reguladora do Estado. O espectro dos direitos sociais exige que o Poder público atue em relação a estes de modo a resguardar sua aplicação isonômica a todos os indivíduos.

A atividade normativa, como visto, decorre da previsão constitucional dos direitos sociais, o que compreende a elucidação de termos e conceitos, e o estabelecimento de mecanismos, entes ou atividades para desenvolvê-los. Já a função reguladora, eminentemente administrativa, tem por fim disciplinar sua fruição, com vistas a garantir sua justa aplicação à toda a sociedade.

Ou seja, é preciso que a Administração Pública Federal, além de definir quais são os direitos sociais tutelados constitucionalmente, atue regulação da fruição destes, a fim de que não ocorram desigualdades ou abusos por parte de determinados indivíduos em detrimento de outros de classes menos privilegiadas.

O terceiro elemento em comum aos direitos sociais é o caráter assecuratório destes. Isso significa que a existência de um direito social pressupõe a criação, pelo Estado, de instrumentos no ordenamento jurídico que lhes tragam efetividade.

Outro ponto relevante a ser observado para a construção do conceito os serviços sociais autônomos é a autonomia que deve ser conferida à estas entidades, a fim de desvincilá-las da Administração Pública. O modelo de cooperação com o Estado aplicado ao Sistema “S” atrai uma menor sujeição da entidade e de seus dirigentes e empregados às prerrogativas que são conferidas ao Estado, a fim de configurar uma relação de colaboração por meio do qual o setor público e setor privado busquem, em conjunto, efetivar os direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal.

Em resumo, se não houver representação paritária da iniciativa privada e do Estado na constituição destas entidades que prestam serviços sociais, de modo a permitir que o setor privado tenha efetivo poder decisório e de voto dentro do ente, não se pode classificá-las como autônomas. Logo, se a ‘palavra final’ na tomada de decisões pela diretoria dos serviços sociais autônomos competir sempre à administração pública, faltar-lhes-á característica essencial à configuração de sua natureza jurídica essencial de pessoa jurídica de direito privado: a independência.

Frise-se ainda que não basta a composição do órgão diretivo da entidade ser paritária entre Poder Público e iniciativa privada. É necessária também que esta última seja composta por representantes do setor social ao qual se vincula a entidade, sob pena de desvinculá-la de sua atividade-fim prevista em lei.

Essa composição paritária, que impede a determinação da vontade do Estado nas decisões do serviço social autônomo não decorre tão somente da natureza de pessoa jurídica de direito privado da entidade ou da necessária prevalência dos interesses dos beneficiários dos serviços sociais prestados. É uma imposição constitucional.

O princípio democrático permeia a Constituição como um elemento fundante da República Federativa do Brasil, uma vez que o Estado brasileiro se constitui em Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a vontade estabelecida nos processos decisórios da República deve ser a vontade do povo, pois, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, “todo o poder emana do povo”.

A participação democrática é assegurada em diversos outros dispositivos constitucionais diretamente relacionados à atividade prestada pelas entidades do Sistema “S”. O art. 10 da Constituição, por exemplo, assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Outros dispositivos da Constituição, diretamente relacionados à prestação de serviços sociais, também determinam a implementação de mecanismos representativos

no processo decisório público. O art. 198, ao disciplinar as ações e serviços públicos de saúde, estabelece como diretriz “a participação da comunidade” (art. 198, III). A seguridade social tem sua administração constituída em caráter democrático e descentralizado (art. 194, VII). A educação se submete a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI). A assistência social, por fim, tem como diretriz em sua organização a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações (art. 204, II).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a medida cautelar na ADI nº 6121, declarou a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019, editado com o propósito de extinguir conselhos de participação popular no âmbito da Administração Pública Federal.

No acórdão proferido nesse julgado, o Ministro Marco Aurélio na ADI 6121 MC teceu considerações acerca da necessidade de se preservar instrumentos de participação direta dos interessados nos processos decisórios, uma vez que a Constituição resguarda não somente a democracia representativa, mas também a democracia exercida diretamente pelos cidadãos interessados, *in verbis*:

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros – ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais; antes, deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, a igual participação política dos membros da comunidade. Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada das decisões com as quais presidida a vida comunitária: cuida-se de condição da própria existência da democracia.

(...)

Daí resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade. Povo que não a exerce não se autogoverna.

(...)

A conclusão é linear: a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade.

Considerada a democracia participativa, observa Paulo Sérgio Novais de Macedo, “cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal” (Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: nº 178, abril/junho de 2008, p. 187).”

Destaca-se, ainda, que a participação dos sujeitos diretamente interessados nas decisões de que participam o Estado é também um instrumento de controle, tanto prévio, no momento de direcionar as finalidades a serem atendidas com a aplicação dos recursos públicos – como ocorre nos conselhos que compõem os serviços sociais autônomos – como posterior, no exercício do controle dos gastos públicos, conforme assegurado pelo art. 74, § 2º, da Constituição.

Assim, não há como conceituar os serviços sociais autônomos a partir da Constituição sem levar em conta o princípio democrático, que impõe a garantia de composição paritária, garantindo a presença dos destinatários dos serviços prestados pelo ente e afastando a presença exclusiva do Estado nos órgãos de gestão e de deliberação das entidades.

Sem a observância desse elemento, o serviço social não será “autônomo” e não executará o seu objeto social de forma adequada. A efetiva autonomia destes entes dependerá da correlação de forças entre as classes sociais pela hegemonia da sociedade civil e do Estado em seus respectivos órgãos diretivos, fazendo com que a ‘vontade’ da Administração Pública Federal nem sempre prevaleça em suas tomadas de decisão.

Afinal, se considerarmos dentro das características das entidades do Sistema “S” a possibilidade de prevalência da decisão do Estado nas suas deliberações, isso resultaria em uma ficção da capacidade do setor social ao qual aquela entidade se vincula de discutir os problemas da sociedade e de promover soluções. Configuraria o ente um mero ator direcionado unicamente pelo Poder Público.

Outra característica a ser ressaltada para conceituação dos serviços sociais autônomos, é que, apesar da natureza de direito privado e da autonomia administrativa que lhes é reservada, estas entidades possuem, por lei, a delimitação de sua atuação, de obtenção de recursos e da destinação destes e, por isso, submetem-se à fiscalização do Estado.

As fontes de custeio disponíveis às entidades do Sistema “S” para atingir seus objetivos sociais são previstas em suas respectivas leis de criação, bem como a destinação obrigatória de seus recursos. Assim, do recebimento de recursos públicos intrínseco aos serviços sociais autônomos, tem-se o surgimento da obrigação de prestar contas, mediante controle externo exercido pelo TCU no âmbito federal e pelos demais tribunais de contas no âmbito estadual e municipal.

Assim, a autonomia administrativa assegurada às entidades do Sistema “S” não afasta o controle finalístico estatal a ser exercido em relação a todas elas.

Nesse contexto, o conceito constitucional dos serviços sociais autônomos que se propõe é: pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de auto-regulamentação e auto-gestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

5. Conclusões

Diante do exposto, compreende-se que os serviços sociais autônomos têm profundo fundamento constitucional e podem ser conceituados e ter o seu regime jurídico delineado a partir de parâmetros da Constituição.

Desde a constatação de que essas entidades desempenham atividades reconhecidas como direitos sociais no art. 6º da Constituição, passando pela distinção entre o Sistema “S” e a Administração Pública até a delimitação do regime jurídico dessas entidades, tudo se revela a partir de dispositivos e princípios constitucionais.

Quanto ao objeto desenvolvido pelos serviços sociais autônomos, desde a criação das primeiras entidades do Sistema “S” se viu a necessidade de o Estado fomentar ações de educação, saúde, lazer e treinamento profissionalizante dos trabalhadores, o que redundou na criação de pessoas jurídicas de direito privado que atuassem com maior eficiência na prestação de serviços de interesse geral não exclusivos do Estado.

No atual quadro constitucional, a presença privada na prestação desses serviços é admitida e incentivada, uma vez que a Constituição é permeada de dispositivos induzem a participação privada na prestação de serviços de interesse geral (v.g. art. 194, parágrafo único, VII, da CF, art. 196, *caput*, da CF, art. 205, *caput*, da CF).

O fomento à participação privada na prestação desses serviços ocorre pois, de um lado, os direitos sociais são direitos subjetivos a serem gozados por todos e o Estado tem a obrigação de prestá-los e de regulá-los, de outro, esse mesmo Estado possui cada vez menos recursos e estrutura administrativa para se desincumbir desse dever constitucional.

Ao fim e ao cabo, diante da contínua tentativa de governos mais recentes de se reduzir o Estado – reforma administrativa da década de 1990 e ideais liberais do atual governo – o Sistema “S” se apresenta como um propulsor da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, fundamentos da República expressos no art. 1º da Constituição.

Essa atuação se destaca e ganha ainda mais importância na medida em que ela é feita para atender, principalmente, a trabalhadores, prestadores de serviços, empresários, comerciários e industriais, em setores estratégicos da economia, o que contribui, também, para a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, Constituição), a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Constituição).

A análise dos serviços sociais autônomos sob o enfoque constitucional também contribui para delinear o regime jurídico desse setor. Por um lado, a Constituição prevê as entidades que compõem a administração direta e indireta (arts. 22, XXVII, 37, XI, XVII e XIX, 38, dentre outros) e não insere o Sistema “S” nesse rol, por outro, é necessário dar flexibilidade ao regime jurídico dos prestadores privados de serviços sociais, para que haja dinamismo e eficiência.

A partir da criação da entidade mediante a edição de uma lei ou ato normativo equivalente, a sua natureza jurídica de direito privado lhe distancia das regras de direito público, mas a sua fonte de custeio – contribuições e recursos públicos decorrentes da celebração de contrato de gestão – impõe a observância de normas de direito público.

Assim, nas relações privadas, os negócios jurídicos e os atos praticados pelos serviços sociais autônomos seguem o regime de direito privado. Entretanto, nas relações que envolvem dispêndio dos recursos públicos, as entidades se submetem aos princípios da Administração Pública, às normas de orçamento público e às regras de controle.

Por fim, um último elemento constitucional que se insere na conformação jurídica das entidades do Sistema “S” é o princípio democrático. Para que essas entidades cumpram o seu propósito de promover serviços sociais não exclusivos do Estado com eficiência, indispensável a garantia da autonomia do Sistema “S”, porquanto somente com uma gestão equidistante do Estado com a participação dos setores beneficiários dos serviços é que se verifica quais são as demandas realmente necessárias e se controla, em tempo real, a utilização dos recursos.

A gestão democrática dos serviços sociais é estabelecida em diversos dispositivos constitucionais (art. 198, III, art. 194, VII, art. 206, VI, art. 204, II, da CF) e foi parâmetro para que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019. Nesse contexto, o conceito constitucional dos serviços sociais autônomos que se propõe é o de pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de auto-regulamentação e auto-gestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

6. Referências bibliográficas

- ALCÂNTARA, Christian Mendez. Serviços sociais autônomos e a Administração pública brasileira. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 175-199, jul./set. 2009.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARBIERI, Carla Bertucci. Regime jurídico aplicável aos serviços sociais autônomos: impactos sobre a atividade de controle exercida pelo Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013. 20f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público.
- BICALHO, Carina Rodrigues. Aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho: aspectos materiais e processuais. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.39, n.69, p.37-55, jan./jun.2004.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico/Norberto Bobbio; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6. ed., 1995.
- BORGES, Alice Gonzales. Serviços sociais autônomos. Revista eletrônica de direito do estado. n. 26. abril/maio/junho de 2011. Salvador.
- CARNEIRO NETO, Durval. Conselhos de Fiscalização profissional: uma trajetória em busca de sua identidade jurídica. Revista eletrônica sobre a reforma do estado n. 25 – mar/abr/maio 2011. Salvador.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Autarquias - natureza jurídica do Serviço Social do Comércio. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 19, p. 375-384, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11429>>. Acesso em: 09 abr 2020.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de direito administrativo/Dirley da Cunha Júnior – 17 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos/Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fabrício Motta – 2. ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Conceito de sistema no direito: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.
- _____. Teoria da norma jurídica: ensaio da pragmática da comunicação normativa. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2016.
- FRANÇA, Rubens Limogi. Da Jurisprudência como Direito Positivo. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, volume 66, 1971.
- FURTADO, Lucas Rocha. Direito administrativo. 5. edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GOMES, Orlando. Pessoas jurídicas de direito público e de direito privado - autarquias - S.E.N.A.C. e S.E.S.C. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 19, p. 384-391, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11430>>. Acesso em: 09 Abr. 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 9. ed. São Paulo: RT, 2013.
- KANT, Immanuel. Crítica da razão pura. Trad. de Manuela Pinto dos Santos & Alexandre Fradique Morão. 2a. ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1989.
- MACHADO NETO, Alfredo José. *Et al.* Teoria geral dos sistemas/Alfredo José Machado Neto *et al*; organizadores Dante Pinheiro Martinelli *et al.* São Paulo: Saraiva, 2012.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. Serviços Sociais Autônomos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135-174, mai. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10647>>. Acesso em: 03 jan 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo/Celso Antônio Bandeira de Mello. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- _____. Natureza Jurídica dos Serviços Sociais Autônomos. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46938/46293>. Acesso em 01 jan. 2020.

- RAZ, Joseph. O conceito de sistema jurídico: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. Tradução de Maria Cecília de Almeida; revisão de tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.
- SAMPAIO, Ricardo Alexandre. A contratação de entidades do Sistema "S" com base no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/93 - Exame de legalidade. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 218, p. 360-363, abr. 2012.
- SALGADO, Valéria Alpino Bigonha; ALMEIDA, Valdomiro José de. Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da administração pública federal e outros entes de cooperação e colaboração. 2º ed. Brasília: IABS, 2012.
- SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do estado. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, 225: 273-297, jul/set 2001.
- SOUTO, Marcos Juruena Vilela. *Outras entidades públicas e os serviços sociais autônomos*, in Revista de Direito do Estado, n. 1, jan-mar 2006: 137-153.
- TACITO, Caio. Serviço social autônomo - Remuneração - Competência. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 223, p. 314-318, jan. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48473>>. Acesso em: 09 abr 2020.