



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## Os serviços sociais autônomos no Brasil como modelo jurídico-administrativo único

*Autonomous social services in Brazil as a unique legal-administrative model*

Edvaldo Nilo de Almeida

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo estudar a concretização dos direitos fundamentais pelos serviços sociais autônomos no Brasil como modelo jurídico-brasileiro exclusivo, sem paralelo em outros países, passando por sua criação por meio de lei, personalidade jurídica de direito privado, fontes de custeio e finalidade social. O artigo utilizou-se do método hipotético-dedutivo, com base em procedimentos bibliográficos e documentais, por meio de doutrina, jurisprudência, legislação e notícias sobre o tema pesquisado. As conclusões estabelecem que os serviços sociais autônomos desempenham atividades vinculadas à assistência social ou ao ensino profissional de certos grupos sociais ou categorias profissionais, com recursos derivados de contribuições e dotações orçamentárias, e que, além dessas fundamentais atividades vinculadas a grupos sindicais, os serviços sociais autônomos vêm crescendo com contribuições relevantes em serviços voltados para toda a coletividade na área dos direitos fundamentais sociais.

**Palavras-chave:** Serviços Sociais Autônomos; Direitos Fundamentais; Financiamento; Finalidade Social.

**Abstract:** This article aims to study the realization of fundamental rights by autonomous social services in Brazil as an exclusive Brazilian legal model, unparalleled in other countries, through its creation by law, legal personality of private law, funding sources and purpose Social. The methodology consists of the analysis of the legal and jurisprudential doctrine related to the subject. The conclusions establish that they carry out activities linked to social assistance or professional education for certain social groups or professional categories, with resources derived from contributions and budget allocations, and that, in addition to these fundamental activities linked to union groups, autonomous social services have been growing with relevant contributions in services aimed at the whole community in the area of fundamental social rights.

**Keywords:** Autonomous Social Services; Fundamental Rights; Financing; Social Purpose.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p31-52>

## OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS NO BRASIL COMO MODELO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ÚNICO

Edvaldo Nilo de ALMEIDA\*

*Sumário: 1 Considerações iniciais; 2. Criação por lei e pessoas jurídicas de direito privado regidas por normas de direito privado e de direito público; 3. Financiamento público: dotações orçamentárias e contribuições; 4. Fim constitucionalmente social; 5. Conclusão; 6. Referências bibliográficas.*

### 1. Considerações iniciais

O presente estudo pretende fazer um esboço sobre direitos fundamentais nos serviços sociais autônomos, tratando-se da sua criação por meio de lei, personalidade jurídica, financiamento público, especialmente por meio tributos, discorrendo-se na sequência sobre a concretização dos direitos sociais fundamentais por essas entidades.

Desse modo, os serviços sociais autônomos surgem na década de 1940, em face da ineficiência do Estado na formação de profissionais qualificados e a carência de políticas de lazer, cultura e saúde para os trabalhadores e seus familiares. Decerto, o Poder Público, diante das dificuldades em cumprir e expandir esses papéis tão indispensáveis, transfere a responsabilidade para os empresários que passam a ser responsáveis não só pela qualificação técnica-profissionalizante dos trabalhadores como por serviços relevantes de assistência social.

Assim sendo, diante da clara dificuldade estatal em prover serviços de assistência social e educação profissionalizante para inclusão no mercado de trabalho e a atualização constante de técnicas de capacitação, foram criados os serviços sociais autônomos, com objetivos estabelecidos em lei. Por meio de contribuição incidente sobre a folha de pagamento das próprias empresas, que tinham enorme necessidade de mão-de-obra saudável e qualificada, a partir de então, passariam elas a organizar, a manter e a gerir o seu próprio serviço social e de aprendizagem em favor de seus trabalhadores.

De fato, os serviços sociais autônomos têm já na sua gênese a concreção de aspectos da seguridade social na sua concepção constitucional mais atual de promoção de

---

\* Pós-Doutor no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH), associado à Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (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 da Fazenda do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal - TARF/DF.

ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde e à assistência social do trabalhador (art. 194, caput, da CF/88) e, assim, de formar e desenvolver políticas de promoção da integração ao mercado de trabalho (art. 203, inciso III, da CF/88) por meio de desenvolvimento do ensino profissional e geração de empregos. Por via de consequência, também, os serviços sociais autônomos têm na sua história a concretização direta de três dos quatro objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil, buscando-se construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II) e a erradicação da pobreza e da marginalização com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III).

Nesse ínterim, os serviços sociais autônomos vêm contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania da população, com a finalidade de promover a execução de políticas de interesse coletivo e utilidade pública voltadas para a saúde no seu sentido mais amplo e adequado, ou seja, de atendimento às necessidades de alimentação, de habitação, de lazer, de cultura, de transporte, de emprego, de educação, de renda do trabalhador, de previdência, de proteção do meio ambiente urbano e rural, de liberdade, de acesso e posse de terra e de acesso a serviços de saúde.

Decerto, os serviços sociais autônomos a cada dia ganham em relevância para a sociedade brasileira e, hoje, no âmbito federal, compõem essa forma de organização o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas (Sescoop), a Associação das Pioneiras Sociais – Rede Sarah ou Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), a Agência Brasileira de Desenvolvimento (ABDI), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

Utilizou-se para a escrita do artigo científico o método hipotético-dedutivo, com base em procedimentos bibliográficos e documentais, por meio de doutrina, jurisprudência, legislação e notícias sobre o tema pesquisado. Assim sendo, o presente estudo tem caráter pedagógico, tanto no sentido jurídico como no sentido de provar que os direitos sociais fundamentais sociais devem e podem ser concretizados por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos criadas legalmente pelo Estado. Se de um lado fornece elementos para uma melhor compreensão jurídica dessa espécie de serviço social, de outro nos permite conjecturar um futuro mais digno para a população, no qual deve sobrepôr o primado do trabalho e o respeito aos direitos humanos na concretização de uma sociedade livre, justa e solidária.

## **2. Criação por lei e pessoas jurídicas de direito privado regidas por normas de direito privado e de direito público**

Os serviços sociais autônomos são todos instituídos por lei e o Estado no exercício da sua competência legiferante estabelece a forma de controle pelos Tribunais de Contas, as finalidades, a organização jurídica, forma de custeio, ente responsável pela arrecadação, destinação de seu produto, necessidade de aprovação das normas internas do serviço e do orçamento pelo Chefe do Poder Executivo e a supervisão ministerial.

Aos particulares coube, por sua vez, estabelecer as formas de execução destas obrigações e de implementação destes objetivos, isto é, a lei deixa para a iniciativa privada a obrigação instrumental de estabelecer como será cumprida as finalidades dos serviços sociais autônomos.

Verificada a existência da primeira característica comum às entidades integrantes dos serviços sociais autônomos, qual seja: a necessidade de sua criação por intermédio de lei, passa-se a análise da forma como essas entidades, criadas por lei, são organizadas.

*Ab initio*, sobre a dicotomia do direito em público e privado, tem-se que a distinção é uma característica mais marcante nos países de tradição jurídica ligada ao sistema romano-germânico do que naqueles que organizam seus sistemas com base no *common law*. Contudo, por exemplo, mesmo no Direito Constitucional americano, o conceito de esfera privada como área que deve estar livre da intervenção estatal ainda é forte, com raízes no conceito individualista de liberdade (GROSS, 2001).

Ressalta-se compreensão importante de Häberle no sentido de que na era do Estado prestacional de direitos fundamentais sociais é, especialmente, o Estado de tarefas crescentes que dirige, planeja, conduz, redistribui recursos financeiros, subvenciona e programa, encontrando-se em todos os níveis de atividade legislativa, executiva e administrativa e com tarefas comuns assumidas pelo Estado, pela sociedade e em formas de cooperação (2019, p. 27).

Desse modo, apesar da dualidade clássica do direito sofrer duras críticas, em face do atual constitucionalismo social e da força normativa vinculante da Constituição em todas as esferas do direito privado, Roberto Barroso acertadamente entende que a distinção possui uma utilidade didática relevante, razão pela qual esta divisão deve ser mantida, isto é, “[...] sem embargos das resistências ideológicas, dificuldades teóricas e críticas diversas, tem base científica sustentável e é de utilidade pública [...]” (2019, p. 72).

Além do mais, vale a advertência de Hila Shamir “[...] se não há distinção entre direito público e direito privado, o que o direito tem a oferecer além da política? [...]” (2014,

p. 7). Nessa senda, contribui-se ao debate a constatação histórica e precisa de Xingzhong Yu ao dissertar sobre a divisão de direito público e direito privado na teoria e na prática do desenvolvimento do direito chinês, afirmando-se que nos anos em que a distinção era incipiente, o sistema jurídico funcionou apenas como ferramenta política para o governo central, ou seja, a tarefa do sistema jurídico chinês era apenas servir o Estado, com poderes públicos muito fortes e direitos privados quase que inexistentes, sem garantias efetivas de direitos individuais, tais como direitos da pessoa jurídica de direito privado (empresas e corporações) e direito de propriedade privada (2014, p. 27-51).

De fato, o exemplo chinês demonstra claramente que a divisão contribuiu para o desenvolvimento jurídico e econômico do sistema desde a reforma. Portanto, acredita-se que a distinção entre os regimes de direito público e de direito privado deve ser procurada nas normas jurídicas e, assim, os serviços sociais autônomos prestam serviço de relevante interesse público, razão pela qual o ordenamento jurídico lhes concede incentivos e praticam verdadeiras atividades administrativas em cooperação com o Poder Público, não obstante serem pessoas jurídicas de direito privado e não integrarem a Administração Pública direta ou indireta.

Tal assertiva é comprovada, por exemplo, mediante a interpretação dos atos normativos dos serviços sociais autônomos federais. Com efeito, verifica-se, igualmente, a existência de expressa menção ao fato de que são pessoas jurídicas de direito privado, a saber: (i) Senai (art. 2º do Decreto-Lei nº 4.048/1942 c/c arts. 3º e 4º do Decreto nº 494/1962); (ii) Sesi (art. 2º do Decreto-Lei nº 9.403/1946); (iii) Senac (art. 4º do Decreto nº 61.843/1967); (iv) Sesc (art. 2º do Decreto-Lei nº 9.853/1946); (v) Senar (Art. 1º do Decreto 566/1992); (vi) Sest e Senat (Art. 1º da Lei nº 8706/1993); (vii) SESCOOP (art. 8º da Medida Provisória 2168-40); (viii) Apex (Art. 1º da Lei 10.668/2003); (ix) ABDI (Art. 1º, §1º, da Lei nº 11.080/2004); (x) Anater (art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.897/2013); (xi) Sarah (art. 1º da Lei nº 8.246/1991); (xii) Adaps (art. 6º da Lei nº 13.958/2019); (xiii) Embratur (art. 3º da Lei nº 14.002, de 22 de Maio de 2020).

Noutro ponto, constatando-se serem entidades organizadas como pessoas jurídicas de direito privado, precisa-se analisar a natureza das normas jurídicas aplicáveis nas relações jurídicas com os particulares e o Estado, tendo-se em conta alguns critérios. Nesta tese, utilizam-se os ensinamentos de Roberto Barroso para quem a distinção sobre em qual esfera do direito se situa determinada relação jurídica pode ser determinada mediante a investigação de três fatores em conjunto, a saber: (i) os sujeitos; (ii) o objeto; e, (iii) a natureza da relação, com a observação de que esses requisitos necessitam de complementação recíproca.

Tomando como base a classificação, faz-se obrigatório saber qual a relação jurídica existente entre o serviço social autônomo e o Estado ou particular e quais normas

jurídicas se aplicam. Observa-se, desse modo, que quando os sujeitos da relação jurídica são o serviço social autônomo e o Estado, aplicam-se as normas de direito público. Já quando os sujeitos da relação jurídica são o serviço social autônomo e o particular, aplicam-se, em regra, para a prática de atos e contratos, o regime de direito privado e as disposições especiais privadas de seu regulamento interno, desde que observem por óbvio a lei de sua criação e, se for o caso de existência, os decretos e os regulamentos do Chefe do Poder Executivo para fiel execução da lei de criação.

Porém, muitas vezes, tomando-se em conta o objeto ou conteúdo da relação jurídica, aplicar-se-á as normas de direito público, eis que o serviço social autônomo tem por finalidade institucional a execução de atividades de alto significado social. Por exemplo, como aconteceu na proibição pelo Tribunal de Contas da União da contratação de serviço social autônomo para prestação de serviços médicos, odontológicos e ambulatoriais aos Correios (BRASIL; TCU, 2015), *in verbis*:

As atividades das entidades integrantes do Sistema 'S' concentram-se, precipuamente, nas áreas relativas à assistência social e à formação profissional e educação para o trabalho, além da promoção de ações fomentadoras do setor econômico ao qual se vincula.

Assim, os Serviços Sociais Autônomos não possuem fins lucrativos por não explorarem atividade econômica, desempenhando, na verdade, ações de interesse público.

Por conseguinte, não se pode admitir a contratação em questão, pois se trata de verdadeira exploração comercial pelo Sesi de prestação de serviços médicos, odontológicos e ambulatoriais, com cessão de mão de obra, à ECT, o que caracteriza desvirtuamento de suas atividades institucionais.

Deste modo, o fim social ou conteúdo da relação jurídica pode estabelecer que as normas de direito público sejam aplicáveis aos serviços sociais autônomos. Sendo assim, impende-se por expressa disposição constitucional que todos os serviços sociais foram criados para prestar serviços de relevante interesse social, nos diversos segmentos nos quais atuam e, apesar de serem declaradamente pessoas jurídicas de direito privado e com respeito a sua autonomia privada, devem se sujeitar a fiscalização de controle finalístico permanente dos respectivos controles internos, Tribunais de Contas e do Ministério Público, com a necessária responsabilização pelos recursos públicos que recebem e o respeito ao princípio maior da isonomia constitucional.

De mais a mais, quanto à natureza jurídica da relação, em regra, não deve existir o exercício do poder de *imperium* na atividade. Os dirigentes e empregados investidos na missão de trabalhar nos serviços sociais autônomos, após a criação da entidade e da determinação de suas características, incluindo forma de financiamento e ob-

jeto social, passam a objetivar em conjunto com o próprio Estado o dever de concretizar o direito fundamental social estabelecido no marco da sua criação por meio de permanente colaboração de pessoas privadas sejam físicas ou jurídicas.

Assim sendo, o não uso do *jus imperium* corrobora no conceito moderno de assistência social que não é um modelo assistencialista paternalista ou tutelador máximo, mas sim subsidiário, expressão da liberdade e da autonomia de vontade, buscando-se tirar da condição de necessitado ou de carente aquele que se encontra nessa condição e oferecendo oportunidade e liberdade de atuação não necessariamente gratuita e sim com responsabilidades emancipatórias, ou seja, orientando-se sempre no sentido de tornar o ajudado livre e independente de atuação estatal.

De fato, tais características remodeladas do serviço social autônomo necessitam de um ordenamento menos impositivo, no sentido de uma menor sujeição da entidade e dos particulares às prerrogativas que são conferidas ao Estado, passando-se, na realidade, à assunção de um papel de coordenação e colaboração por meio do qual Estado e setor privado busquem em conjunto ou isoladamente efetivar os direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal.

Nesse sentido, vejam-se pareceres bem acertados do Deputado Federal Elvino Bohn Gass, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e do Senador José Pimentel na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao votarem favoravelmente à criação pelo Poder Executivo Federal do serviço social autônomo da Anater, destacando-se a observância dos princípios administrativos e, na organização, na administração e na execução do serviço social, o importantíssimo rito horizontal, participativo, integrado e fiscalizado das relações entre o Poder Público, o serviço social autônomo instituído e a sociedade (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Por certo, deve-se compreender que as antigas e, sobretudo, as novas legislações de criação de entidades devem observância das normas de direito privado com as atenuações das normas de direito público no que tange à fiscalização, processos de contratação de serviços ou de aquisição de bens de qualquer natureza e processo seletivo de contratação de pessoal. Observar normas de direito público não quer dizer seguir o rito da Administração Pública direta e indireta, mas sim observar os princípios administrativos derivados da isonomia constitucional, especialmente, a publicidade, a impessoalidade e a moralidade, com ênfase na fiscalização do órgão de controle na destinação dos recursos financiadores do serviço social autônomo e na avaliação positiva ou não dos resultados alcançados na gestão dos recursos públicos.

Destarte, tem-se que analisando a relação das entidades integrantes do serviço social autônomo com o Estado e com os particulares, deve-se guiar muito mais pela liberdade e autonomia de vontade com responsabilidade no controle da isonomia constitucional na destinação dos recursos institucionais e a avaliação do resultado

da gestão dos serviços sociais, os quais as leis de criação determinam o cumprimento de escopos previamente definidos na concretização dos direitos fundamentais sociais almejado e a fiscalização interna e externa do retorno obtido para a população com a aplicação dos recursos repassados.

Portanto, em virtude das peculiaridades de sua atuação, em especial pelo fato de terem sido as referidas entidades criadas por lei e de exercerem atividade considerada de relevante interesse social, impende-se que a relação destas entidades com o Estado e com as pessoas privadas faça-se com normas de características marcadamente de direito privado e, por exercerem isoladamente ou em conjunto como Poder Público parcelas da atividade administrativa, haja necessidade de observância dos princípios constitucionais decorrentes da isonomia e controle público finalístico.

Impende-se dizer que a forma de criação da entidade do serviço social autônomo ser por lei leva a sua enorme diferenciação de todas as demais pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos existentes no ordenamento jurídico, obtendo-se da análise realizada a constatação de que todas estas entidades têm, também, como ato jurídico justificador de sua existência, o fundamento e o dever de aumentar a eficácia da prestação de direitos fundamentais sociais e dar concretude à força normativa da Constituição.

### **3. Financiamento público: dotações orçamentárias e contribuições**

As entidades integrantes do serviço social autônomo são entidades privadas que não integram a Administração Pública e possuem a finalidade de concretizar direitos sociais mediante a prestação de serviços ordinariamente identificados com o Estado após a CF/88. Nessa senda, para que possam concretizar esses fins sociais e prestar relevantes serviços em prol da sociedade, estas entidades necessitam de instalações físicas, contratar pessoal e fornecedores, adquirir equipamentos e efetuar despesas necessárias à busca de seus objetivos. Em razão disso, necessitam de recursos com os quais possam financiar suas atividades e remunerar seu pessoal.

As entidades do serviço social autônomo têm como fonte principal de receitas as contribuições, ressalvando-se a Adaps, a APS e a Anater como únicas exceções a essa regra no plano federal que possuem exclusivamente como financiamento dotações orçamentárias decorrentes da implementação de contratos de gestão. Com ambas fontes de custeio originadas de receitas, tem-se que a forma de financiamento dessas entidades é essencialmente pública, ainda que possam obter outras fontes como rendas oriundas de prestação de serviços, da alienação ou da locação de seus bens ou receitas operacionais.

As contribuições são instituídas pela União com fundamento no art. 149 da Constituição Federal. Da leitura da norma constitucional, elencam-se três modalidades de contribuições: as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse

de categorias profissionais ou econômicas. As referidas contribuições possuem natureza jurídica autônoma, diferente de impostos, taxas, contribuições de melhoria ou empréstimo compulsório. Outra característica singular dessas contribuições é a destinação da sua arrecadação, pois, nem sempre são destinadas ao Estado, mas, também, a pessoas jurídicas que não integram, diretamente, a estrutura administrativa estatal como as autarquias e as entidades privadas que colaboram com o Poder Público.

As contribuições sociais, desse modo, foram implementadas com o objetivo de viabilizar a entrega do bem-estar social e são submetidas ao princípio da solidariedade o qual preconiza que todos, indistintamente, inclusive os aposentados, devem contribuir para o bem-estar da população em geral. Com base neste princípio, tem-se que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, devem contribuir para o bem-estar social. A garantia do bem-estar social foi implementada na Constituição Federal mediante a positivação de direitos que demandam, em sua maior parte, ações afirmativas por parte do Estado. Como resultado da necessidade de financiamento para a realização das ações afirmativas necessárias à concretização desses direitos, o constituinte criou as contribuições sociais.

Desse modo, por exemplo, são espécies de contribuições sociais a contribuição previdenciária, instituída com o intuito de financiar a seguridade social, incidindo sobre valores de propriedade de empregados e empresa, conforme previsão do art. 195 da Constituição Federal. As contribuições para intervenção no domínio econômico (CIDE) têm como objetivo financiar fomentar determinados setores da economia, intervindo em determinado setor ou ramo da atividade econômica, com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais. O objetivo é que o produto da arrecadação seja revertido em favor da sociedade, mediante políticas econômicas que traduzam benefício social.

Nessa senda, o benefício direto para o sujeito passivo não é característica da CIDE, ou seja, não goza de referibilidade. Atualmente existem contribuições de intervenção no domínio econômico incidentes sobre diversos setores, como a de financiamento do Sescop, Sebrae, Apex-Brasil, ABDI e Embratur. Já as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas possuem como elemento comum o interesse de determinada categoria profissional ou econômica. Este é o caso das contribuições para financiamento do Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Sest e Senat.

Recentemente, o STF (BRASIL, 2020) decidiu acertadamente sobre a constitucionalidade do Sescop e da sua respectiva contribuição de intervenção no domínio econômico ao julgar improcedente a ADIN 1924 proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e afirmar que esse serviço social autônomo tem o papel de apoiar, estimular positivamente, desenvolver profissionalmente e promover socialmente o cooperativismo como forma de organização de atividade econômica, de acordo com os arts. 170 e 174 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEU FINANCIAMENTO. INÉPCIA PARCIAL DA INICIAL. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. ESTÍMULO AO COOPERATIVISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA. ARTS. 149 E 174, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO POR LEI ORDINÁRIA. AUSÊNCIA DE EXAME DA RECEPÇÃO OU NÃO DA EXAÇÃO PELA EMENDA 33/2001. 1. Ação direta que argui a inconstitucionalidade dos arts. 7º, 8º, 9º e 11 da MP 1.715-1/1998 (após reedições, arts. 8º, 9º, 10 e 12 da MP 2.168-40/2001) que autorizaram a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP – e, para financiá-lo, instituíram uma contribuição substitutiva das anteriormente pagas pelas sociedades cooperativas às entidades do chamado “Sistema S”. 2. Ação não conhecida quanto aos dispositivos que autorizaram a criação do SESCOOP, previram a sua estrutura e determinaram sua regulamentação pelo Poder Executivo, limitada a argumentação da autora a impugnar a contribuição instituída para o seu financiamento. Inteligência dos arts. 3º, I, e 4º, da Lei 9.868/1999. 3. Embora economicamente a contribuição para o SESCOOP substitua aquelas anteriormente pagas pelas cooperativas a outras entidades (SENAI, SESI, SESC, SENAT, SEST e SENAR), sem aumento da carga tributária, juridicamente existe contribuição nova. 4. A contribuição para o SESCOOP tem natureza jurídica de contribuição de intervenção no domínio econômico (art. 149 da Constituição) destinada a incentivar o cooperativismo como forma de organização da atividade econômica, com amparo no § 2º do artigo 174 da Carta Política. 5. As contribuições de intervenção no domínio econômico sujeitam-se às normas gerais de direito tributário a serem instituídas por lei complementar, mas podem ser criadas por lei ordinária. Precedente: RE 138.284, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 28.8.1992; RE 635.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 24.5.2013; AI 739.715 AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 19.6.2009. 6. Não há vedação constitucional para a destinação de recursos públicos – como o produto da arrecadação de uma contribuição – a entes privados, embora sempre com finalidade pública e dever de prestação de contas. O próprio parágrafo único do artigo 170 da Carta Política, ao estabelecer o dever de prestação de contas, cogita da utilização e arrecadação de dinheiros públicos por pessoa privada. 7. O estímulo ao cooperativismo é finalidade pública, por expressa previsão constitucional — “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo” (art. 174, § 2º, da CF) – e o dever de prestar contas ao TCU está previsto, em caráter meramente didático, pois existiria de qualquer forma, no caput do artigo 8º da MP 2.168-40. 8. A Constituição não pretendeu tornar imutáveis as contribuições compulsórias referidas no seu artigo 240, vedando ao legislador sua alteração ou, até mesmo, sua extinção. O que se pretendeu foi, tão somente,

deixar claro que a simples previsão de contribuições sociais destinadas à seguridade social pelo artigo 195 da Carta, em especial aquele incidente sobre a folha de pagamentos, não implicava a extinção das contribuições destinadas aos serviços sociais e de formação profissional. 9. O âmbito do art. 213 da Constituição é a destinação dos recursos públicos gerais, oriundos dos impostos, às entidades de ensino, não abrangendo contribuições com finalidade específica dirigida ao financiamento de entidades semipúblicas como o SESCOOP, cuja atividades de ensino constituem meio de intervenção da União no domínio econômico, para apoio ao cooperativismo. 10. Ação direta parcialmente conhecida e, nessa extensão, julgada improcedente. 11. Exame efetuado apenas quanto à compatibilidade da instituição da contribuição para o SESCOOP com o texto constitucional vigente ao tempo da edição da MP 1.715/1998, não abrangendo se ela teria ou não sido recepcionada pela Emenda 33/2001, que introduziu rol de possíveis bases de cálculo para as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Por sua vez, como outra forma de financiamento, apresenta-se o contrato de gestão entre o Poder Executivo e o serviço social autônomo como o instrumento jurídico pelo qual se consolida o escopo de atuação da entidade, a qual recebe do Poder Executivo as metas, os objetivos, os prazos e as responsabilidades contratuais, bem como os critérios que serão utilizados para avaliação da destinação das verbas orçamentárias que serão repassadas e eventuais limitações de gastos. Para execução das atividades propostas pelo contrato de gestão, a entidade elabora um orçamento e o submete à aprovação do Poder Executivo, o qual reflete se as despesas estão de acordo com o plano de ação que lhe foi apresentado, bem como sua aderência ao contrato de gestão celebrado entre as partes e às normas orçamentárias aplicáveis.

A remuneração deste contrato se dá mediante repasses efetuados pela União, os quais devem observar o cronograma de desembolsos constantes da lei orçamentaria anual. O contrato de gestão, comumente, prevê uma série de obrigações adicionais, como a necessidade de contratação de consultoria externa para validação das informações contábeis e financeiras da entidade, bem como previsão de acompanhamento do contrato por um dos órgãos do Poder Executivo e os requisitos que deverão constar dos relatórios de gestão. Referidos documentos, por seu turno, destinam-se à prestação de contas dos recursos financeiros utilizados pelas entidades do serviço social autônomo e de dados que permitam a verificação do desempenho da entidade em relação aos objetivos e as metas que lhe foram estabelecidas.

Em ambas formas de financiamento, as medidas propostas visam garantir que as verbas públicas arrecadadas atinjam a sua destinação social e assegurar que seu emprego está sendo efetuado de acordo com os princípios da administração pública e com a observância das regras legais e contratuais aplicáveis a cada entidade. Do

ponto de vista constitucional, a medida se justifica sob aspecto de que as contribuições sociais e as verbas oriundas do tesouro público devem ser utilizadas da forma que melhor beneficiem a sociedade e o resultado de sua utilização deve ser compatível com os princípios da Administração Pública.

Ademais, a própria natureza das contribuições que financiam o sistema “S”, o qual existe como instrumento para a concretização de direitos sociais, exige um cuidado maior ao se lidar com os recursos recebidos pelas entidades do serviço social autônomo. Por certo, o caráter finalístico é elemento que diferencia as contribuições sociais de outras espécies e, ao mesmo tempo, determina a destinação a ser dada ao produto das arrecadações. Se o art. 149 da Constituição Federal prevê a possibilidade de a União instituir contribuições para a garantia de direitos sociais, por exemplo, a instituição desse tributo tem que ser destinada ao seu desiderato, em regra, sob pena de se retirar a lógica normativa do texto constitucional. Esse argumento da finalidade das contribuições sociais encontra validade jurídica na estrutura desses tributos dentro da Constituição Federal, porquanto o art. 149 da CF vinculou expressamente a instituição de contribuições para as áreas que se destinam, mediante a utilização da expressão “[...] como instrumento de atuação nas respectivas áreas [...]”, ou seja, como meio de atuação nas áreas sociais, de intervenção de domínio econômico e de categorias profissionais.

Nesse sentido, para uma melhor compreensão do destino da arrecadação, tem-se que verificar a norma instituidora dos serviços sociais autônomos.

O Senai foi criado com o objetivo de administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o País, além do oferecimento de bolsas de estudos para operários, para cursos de aperfeiçoamento ou especialização profissional, podendo, ainda, montar laboratórios destinados à complementação de suas atividades pedagógicas. Com vistas a execução desse objetivo, o Senai está autorizado a realizar a formação, aperfeiçoamento ou especialização dos funcionários das indústrias. Além disso, deve investir no aperfeiçoamento ou especialização de seu próprio corpo técnico, tanto nos docentes quanto nos que trabalham na parte administrativa, por meio de bolsas de cursos ou estágios.

Já o Sesi foi criado com o objetivo de melhorar o padrão de vida dos trabalhadores da indústria e atividades congêneres, sendo autorizado a realizar estudos, planejar e executar, direta ou indiretamente, medidas com o intuito de incrementar o bem-estar desses trabalhadores, além de estimular o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes. Como parte das atividades a serem implementadas para a realização de seu objetivo social, possui o dever de defender melhorias reais de salários para o trabalhador, inclusive melhorias de suas condições de habitação, nutrição e higiene. Todavia, as suas atribuições não se restringem ao aspecto da melhoria das relações de trabalho, encarregando-

se legalmente de prestar assistência aos trabalhadores, de fornecer atividades educativas e culturais com o objetivo de valorização humana.

O Senac, no que lhe diz respeito, foi criado com propósito semelhante ao do Senai, mas voltado à área do comércio. Logo, compete ao Senac estabelecer as escolas de aprendizagem comercial, com cursos práticos, de continuação e de especialização, para os empregados adultos do comércio, não sujeitos a aprendizagem, além de difundir e aperfeiçoar o ensino comercial mediante colaboração com estabelecimentos de ensino comercial do Governo Federal. Para atingir os seus fins sociais, o Senac encontra-se autorizado a empregar recursos para a organização dos serviços de aprendizagem comercial e de formação, treinamento e adestramento para os comerciários adultos, por meio de programas voltados as necessidades e possibilidades regionais, locais e nacionais do mercado de trabalho.

É de responsabilidade do Senac, igualmente, a realização de estudos sobre as circunstâncias de vida de seus beneficiários, a eficiência da produção individual e coletiva, sobre aspectos ligados à vida do comerciário e às condições socioeconômicas da empresa comercial. Além disso, 2/3 da receita líquida da contribuição social que lhe é destinada devem ser empregados para garantir oferta de vagas gratuitas de aprendizagem, em formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio a pessoas de baixa renda, matriculadas ou egressas da educação básica, trabalhadores de baixa renda, empregados ou desempregados, e usuários dos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial ou ao processo criminal e aos defensores dos Direitos Humanos.

Na sequência, inclui-se o Sesc, cuja criação objetivou a elevação do bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e do aperfeiçoamento moral e cívico da sociedade. Ficou determinado legalmente que a execução de atividades objetiva especialmente a resolução de problemas domésticos como nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte, bem como a defesa dos salários reais dos comerciários e o incentivo à atividade produtora. Também se encontra dentre seus objetivos a realização de atividades educativas e culturais, visando a valorização do indivíduo e a realização de pesquisas sociais e econômicas.

O Senar segue a mesma lógica de atribuições presentes no Senai e no Senac, com a diferença de ser voltado para ao trabalhador rural, com a obrigação de organizar, administrar e executar, no território nacional, o ensino da formação profissional rural, a promoção social, a assistência técnica e gerencial do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela entidade, ou sob a forma de cooperação. O Sebrae, no que lhe concerne, foi criado com o objetivo de coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, de acordo com as políticas nacionais de desenvolvimento (art. 9º da Lei 8.029/1999).

O Sest, por sua vez, atuando em cooperação com o Poder Público e a iniciativa privada, possui a competência de gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos da alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho. O Senat, instituído pela mesma lei que criou o Sest, possui estrutura idêntica e objetiva, também em cooperação com o Poder Público e a iniciativa privada, de gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos de preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional.

Por seu turno, o SESCOOP foi criado com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados. Por sua vez, a APS foi instituída para prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa na área da saúde (art. 1º da Lei 8.246/1991). Seu contrato de gestão ampliou para determinar que a assistência médica seja desenvolvida também nas áreas neurológica e ortopédica, desenvolver programas de formação e qualificação profissional para estudantes e profissionais de outras instituições, o desenvolvimento de programas de educação para os funcionários da APS e de redução de patologias, bem como pesquisas científicas.

De outro lado, a Apex-Brasil foi constituída com o objetivo de promover as exportações favorecendo, em especial, as pequenas empresas e a geração de empregos. Este objeto foi ampliado pelo Decreto nº 4.584/2003 para incluir a promoção de investimentos e a cooperação com o Poder Público na promoção das políticas nacionais de desenvolvimento. O contrato de gestão, por sua vez, estabelece que a Apex-Brasil deverá firmar acordos de cooperação técnica com órgãos do Poder Executivo, de forma a apoiar as políticas nacionais de desenvolvimento (APEX-BRASIL, 2018).

De modo semelhante à Apex, a ABDI foi instituída para promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, com especial enfoque à geração de empregos. O Decreto nº 5.532/2005 determinou que a entidade deveria ter foco especial nos programas e projetos estabelecidos pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Para cumprimento de seus objetivos, o contrato de gestão autorizou a ABDI a utilizar seus recursos em financiamento de programas e projetos relacionados com seu fim social e custeio de sua estrutura administrativa e de pessoal. Referido instrumento ainda impõe a limitação de gasto com pessoal a cinquenta por cento do orçamento bruto da ABDI (2022).

Também regida por contrato de gestão, a Anater foi criada para executar políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, com especial enfoque

na elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais.

Já Adaps foi criada com o objetivo de suprir a demanda de médicos do SUS em locais de difícil provimento ou de alta vulnerabilidade e de fomentar a formação de médicos especialistas em medicina de família e comunidade (art. 1º da Lei nº 13.958/2019). Os objetivos da entidade são, dentre outros, promover o acesso universal, igualitário e gratuito da população às ações e aos serviços do SUS, especialmente em locais de difícil provimento ou de alta vulnerabilidade social, fortalecendo a atenção primária de saúde, com foco na saúde da família e no atendimento humanizado.

Por fim, a Embratur, entidade do sistema “S” criada a partir da Medida Provisória nº 907/2019, tem por objetivo planejar, formular e implementar ações de promoção comercial de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. De acordo com o art. 4º da referida norma, deve a Embratur desenvolver suas atividades em cooperação com a administração pública federal. São competências da entidade a formulação, implementação e execução das ações de promoção, marketing e apoio à comercialização de destinos, produtos e serviços turísticos do País no exterior, dentre outros. Para atingir suas finalidades, está a Embratur autorizada a participar de organizações e entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas, de turismo, na qualidade de membro ou mantenedora, realizar contratações com outras empresas e entidades para fins de atingir seus fins sociais, sendo permitido, inclusive, o estabelecimento de *joint-venture*.

#### **4. Fim constitucionalmente social**

Ao estudar o Direito Constitucional deve o jurista iniciar o seu exame pela própria Constituição. Importa, assim, lançar que tal qualidade não lhe é atribuída de forma desmerecida, pois a Constituição se revela o instrumento por meio do qual as conquistas das lutas históricas da humanidade são conservadas, permitindo às sociedades avançar na busca da concretização de direitos ainda não alcançados.

Nesse sentido, no Brasil, após 33 anos da presença da Constituição de 1988, pelo forte conteúdo normativo em defesa da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como matrizes nucleares do ordenamento jurídico e do Estado Democrático de Direito, o Estatuto do Homem, da Liberdade, da Democracia, justificadamente intitulada por Ulysses Guimarães como a Constituição cidadã, a Constituição coragem, a Constituição fiscalizadora e a Constituição representativa e participativa.

Nesse rumo, as cartas constitucionais modernas como a brasileira deixaram o caráter orientativo que permeava o modelo constitucional anterior de lado e passaram a explicitar de forma jurídica, sistemática e exaustiva a forma de exercício e organi-

zação do poder estatal. Essas novas constituições, enquanto conjunto de normas jurídicas, não representam a realidade social, mas criam expectativas na sociedade, razão pela qual se utilizam do apoio jurídico. Ainda, merece destaque que a função de limitação do poder soberano da Constituição ainda que traduza relevante objetivo de seu texto normativo, tem dado espaço, na atualidade, à disposição sobre matérias que abarcam os fundamentos da sociedade, disciplinando as relações existentes entre as esferas públicas e privadas.

Assim, verifica-se que os textos constitucionais evoluem, buscando consolidar as conquistas sociais já alcançadas, ao mesmo tempo em que lançam novos objetivos e metas a serem implementados na busca da satisfação dos anseios da sociedade. Essa transformação seguramente decorreu da constatação de que a igualdade formal pregada pelo puro liberalismo se traduziu em um aumento da desigualdade dentro da sociedade, em razão de que as garantias e liberdades existentes no Estado liberal não cumpriam o objetivo de proteger a parcela mais pobre da população, razão pela qual se passou a adotar um modelo constitucional mais intervencionista, com o objetivo de se conseguir o bem estar social mediante intervenção na economia e no desenvolvimento dos países.

Com a transformação do Estado liberal para Estado social adveio um incremento dos direitos sociais, moldando o que veio a se definir como Estado de Bem-Estar Social. Dentro desse contexto, tem-se que o constituinte decidiu pela clara preponderância dos direitos sociais quando da elaboração do texto constitucional, separando-os dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição e destinando 12 capítulos específicos e 63 artigos ligados diretamente ao *status* passivo, ativo, positivo, negativo e procedimental dos direitos fundamentais sociais perante os poderes estatais, a saber:

(i) Capítulo II, Direitos Sociais, do Título II dos Direitos e Garantias Fundamentais, nos arts. 6º a 11;

(ii) Capítulo I, Princípios Gerais da Atividade Econômica, do Título VII da Ordem Econômica e Financeira, nos arts. 170, incisos II, III, VI, VII, VIII, IX, 174, 178 a 180;

(iii) Capítulo II, Política Urbana Econômica, do Título VII da Ordem Econômica e Financeira, nos arts. 182 e 183;

(iv) Capítulo III, Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, do Título VII da Ordem Econômica e Financeira, nos art. 184 a 191;

(v) Capítulo I, Disposição Geral, do Título VIII da Ordem Social, no art. 193;

(vi) Capítulo II, Seguridade Social, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 194 a 204;

(vii) Capítulo III, Educação, da Cultura e do Desporto, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 205 a 217;

(viii) Capítulo IV, Ciência, Tecnologia e Inovação, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 218 a 219-B;

(ix) Capítulo V, Comunicação Social, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 220 a 224;

(x) Capítulo VI, Meio Ambiente, do Título VIII da Ordem Social, no art. 225;

(xi) Capítulo VII, Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 226 a 230;

(xii) Capítulo VIII, Dos Índios, do Título VIII da Ordem Social, nos arts. 231 a 232.

Nesse sentido, no que concerne ao *status* passivo, ativo, positivo e negativo dos direitos fundamentais, a análise da lição de Georg Jellinek (2000, p. 670), para quem todo o direito é um Direito Positivo, sobre a razão de existência das garantias fundamentais, revela esclarecedora. Inicialmente, destaca-se que, para o autor, a validade ou positividade de um direito precisa ser garantida de alguma forma. Esta garantia, dar-se-á mediante a criação de poderes que façam com que os cidadãos possuam a legítima expectativa de que as normas legais se transformem, deixando de serem normas jurídicas abstratas e passem a se traduzir em ações concretas. Estas normas possuem, pois, natureza de fundamentos do ordenamento jurídico, à medida que buscam incutir no cidadão a certeza de que seus direitos serão concretizados pelas normas vigentes. Nessa senda, essas garantias foram divididas e agrupadas pelo autor em quatro classes, de acordo com a finalidade de cada uma delas, agrupando-as em garantias sociais, políticas e jurídicas.

Como forma de verificação da finalidade dos direitos fundamentais, Jellinek propõe que se observe, antecipadamente, a situação em que o cidadão se encontra em relação ao Estado, no que diz respeito aos seus direitos fundamentais. Esse é o ponto de partida para se realizar a verificação da classificação proposta pelo autor, de forma a constatar-se a natureza de cada uma das normas garantidoras. Partindo desta proposta, Jellinek desenvolveu a teoria segundo a qual as relações entre indivíduos e Estado poderiam ser agrupadas em quatro *status*, conforme a função a ser cumprida pelo direito fundamental dentro do ordenamento jurídico (1912, p. 244).

Em sua primeira abordagem, Jellinek observa que o indivíduo se encontra numa posição de clara subordinação em relação ao Estado, o *status* passivo, ter-se-ia o ente estatal atribuições e prerrogativas originadas de sua própria condição, capazes de vincular o indivíduo, criando obrigações e proibições que determinam aquilo que o indivíduo pode fazer ou não fazer. Assim, percebe-se uma clara sujeição do indivíduo ao Estado, o qual impõe obrigações que necessariamente vinculam o primeiro,

com o objetivo de garantir o respeito à harmonia social. Aqui não existem substancialmente direitos individuais, mas sim deveres a serem cumpridos pelo cidadão, os quais decorrem diretamente do exercício do poder de império do Estado. No entanto, em outras circunstâncias, inverte-se esta posição, assumindo o indivíduo um *status* ativo em relação ao Estado e passa a ser o sujeito de prerrogativas que determinam a atuação do Estado, alterando a forma e o desenvolvimento das atividades estatais. A concretização deste *status* ocorre quando o indivíduo exerce diretamente o poder soberano por meio dos direitos políticos em sentido estrito, principalmente quanto ao sufrágio universal e o voto direto.

Em outra abordagem, Jellinek observou que, embora o Estado possua prerrogativas capazes de interferir na esfera pessoal dos indivíduos, o exercício desta capacidade encontra limitações no ordenamento jurídico. Nesse sentido, o cidadão possui a capacidade de demandar, por parte do Estado, uma abstenção do exercício de seu poder de império em respeito à liberdade do indivíduo, impedindo-se a interferência estatal na esfera individual de direitos. Assim, em virtude da obrigação de reconhecer a personalidade de seus súditos, o Estado tem suas prerrogativas limitadas, impedindo-o de atuar mediante exercício da integralidade de seu poder de império. Esta limitação implica no reconhecimento de um *status* negativo no exercício do direito do indivíduo, em respeito ao seu direito de autodeterminação.

Por fim, extrai-se que em determinadas situações o indivíduo pode exigir do Estado uma atuação concreta e eficaz, o *status* positivo. O indivíduo, ao verificar a existência de uma determinada contingência ou por entender que determinado direito seu está sendo desrespeitado ou não concretizado, possui a capacidade de demandar que o Estado solucione a contingência ou concretize seu direito. Nesta abordagem, o Estado reconhece que o indivíduo possui a capacidade jurídica de obrigar a atuação do Poder Público em seu favor, passando o Estado a figurar na relação como o garantidor da pretensão individual. Ademais, segundo o ensinamento de Gilmar Mendes, a pretensão individual pode almejar tanto a entrega de prestações de natureza fática quanto de natureza normativa (2002). Neste caso, encontram-se os direitos sociais previstos na Carta Cidadã, em que o indivíduo tem o *status* positivo e pode exigir do Estado uma prestação em seu favor.

Destaca-se, por outro lado, que a classificação acima é objeto de críticas por Häberle, para quem a classificação de Jellinek deixa de lado importante abordagem na classificação do *status* do indivíduo. Para ele, a classificação de Jellinek não aborda o direito de participação do indivíduo nas decisões do Estado, em especial, nas hipóteses nas quais o indivíduo possui a faculdade de agir ativamente e assumir sua própria responsabilidade nos procedimentos que o afetam, bem como mediante sua participação nas estruturas sociais diretamente ligadas ao exercício de direitos sociais, o que se adota integralmente na hipótese dos serviços sociais autônomos em que há a sociedade atuando em conjunto com Estado para dar conta e concretude à força normativa dos direitos sociais fundamentais.

Desse modo, tem-se pela existência da importante diferenciação entre *status* ativo e o *status* processual, porquanto na abordagem ativa o indivíduo tem o poder de exigir que o Estado lhe conceda a proteção jurídica prevista no direito material, ao passo que no *status* processual a parte deve participar ativamente do processo de decisão da concretização dos direitos sociais fundamentais. Häberle criou assim o *status activus processualis*, que implica na operacionalização dos direitos subjetivos de participação e conformação do *status politicus*, constituindo a base de uma democracia autônoma e que represente as garantias do funcionamento democrático. Essa nova forma de relação entre o indivíduo e o Estado se concretiza, principalmente, mediante a garantia de participação do indivíduo nos procedimentos de decisão dos Poderes Públicos. O exercício deste direito não se limita, contudo, ao direito de falar e ser ouvido. Mais do que isso, implica na possibilidade de o indivíduo influir de forma relevante no resultado do processo e da concretização dos direitos fundamentais sociais.

Sem sombra de dúvidas, dentro desse contexto, os serviços sociais autônomos podem e devem ser considerados órgãos e medidas de garantias institucionais criadas pelo Estado de participação efetiva do cidadão e, igualmente, adequados constitucionalmente ao vínculo de colaboração entre cidadão e Estado na função de prestação de direitos fundamentais sociais. O *status activus processualis* é um fundamento constitucional de característica constitucionalmente adequada aos serviços sociais autônomos, verdadeira autorrepresentação e convivência umbilical entre sociedade e Poder Público, com *status* de pró-realização de forma pública, impessoal e totalmente gratuito na atividade prestacional dos direitos fundamentais sociais.

Pois bem, efetuada esta importante classificação, impende-se trabalhar a questão dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal. Registra-se que a conceituação dos direitos sociais previstos no texto normativo se traduz em uma complexa tarefa. Poder-se-ia cometer o equívoco da simplificação e amalgamá-los sob a alcunha de direitos de cunho apenas prestacional. No entanto, este reducionismo não designa todo o conjunto de direitos previstos ao longo do texto constitucional, os quais possuem características e naturezas distintas. Um importante ponto a se ressaltar é a interdependência, reciprocidade, correspondência, mutualidade entre os direitos constitucionais sociais previstos no art. 6º, especialmente a partir do conceito moderno e constitucional do direito social a saúde. Assim, a definição dos direitos sociais presente na Constituição Federal deve ser antecedida de uma avaliação das características comuns aos diversos elementos que integram a norma.

Diante desse quadro, Nunes Junior elenca acertadamente os seguintes elementos comuns aos direitos sociais: (i) são subjetivos; (ii) traduzem atividade normativo-reguladora do Estado; e, (iii) são instrumento assecuratórios (2009, p. 68-69). Os direitos sociais são classificados como subjetivos em razão de sua concretização demandar uma atuação estatal, seja por meio da oferta do serviço, seja por meio de ações que permitam aos indivíduos usufruir dos benefícios que a sociedade possui.

Ainda, os direitos sociais demandam a atuação do Estado mediante utilização de seu poder normativo-regulador, de forma a se garantir que a desigualdade de forças existentes na sociedade não permita a ocorrência de abusos por parte das classes mais privilegiadas em detrimento das mais vulneráveis. Por fim, no tocante à forma de instrumentos assecuratórios, tem-se que direitos sociais devem conter medidas que permitam a proteção dos direitos assegurados. Com efeito, algumas das normas de direitos sociais possuem cunho meramente ou supostamente declaratório, razão pela qual se complementam de outras normas existentes no ordenamento jurídico que permitam lhes dar efetividade.

Nesse contexto, tem-se identificado que as entidades integrantes do serviço social autônomo vêm sendo criadas, justamente, como forma de concretizar os direitos fundamentais sociais previsto no art. 6º da Constituição Federal, haja vista possuírem como objetivo precípua a concretização dos direitos constantes da referida norma constitucional. Em outros termos, as entidades até o momento criadas por lei, Senai, Senac, Sesi, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat, Sescop, Apex, ABDI, Anater, Adaps e Embratur são serviços sociais autônomos que preenchem os requisitos constitucionais e prestam verdadeiramente serviços de natureza prestacional social.

## 5. Conclusão

O presente estudo buscou discriminar alguns dos elementos que compõem os serviços sociais autônomos, desde sua forma de criação, mediante a edição de lei, passando pelo seu objeto, pelo seu regime jurídico e pela sua finalidade de concretização de direitos fundamentais sociais, isto é, trata-se de pessoa jurídica de direito privado criada por lei sem fins lucrativos que presta relevantes serviços concretizadores de direitos fundamentais sociais.

Assim, a partir da análise constitucional e da estrutura jurídica dos serviços sociais autônomos, constatou-se que a natureza jurídica dessas entidades é de pessoa jurídica de direito privado e que a conformação jurídica dos serviços sociais autônomos é conferida pelo Estado a partir da lei que cria a entidade, o que não encontra paralelo em outros países. Ressaltou-se, nesse contexto, que a própria lei, ou ato normativo equivalente a lei ordinária, efetivamente, faz nascer o serviço social autônomo. Com relação ao regime jurídico a que se submetem as entidades do sistema “S”, demonstrou-se que, na relação entre elas e particulares, a regra é a aplicação do regime jurídico de direito privado e das normas internas da própria entidade.

Noutro giro, como essas entidades prestam serviços de relevante interesse social a partir de repasse de tributos ou de verba pública por meio de contrato de gestão, elas submetem-se ao rigoroso regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce e nas regras de orçamento. Ademais, devem atuar na gestão de seus recursos e de seu patrimônio, especialmente no dispêndio de recursos e

na contratação de pessoal, a partir dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Também se demonstrou que um dos elementos constitutivos fundamentais das entidades que compõem o sistema “S” é que elas desempenham serviços sociais, elencados no art. 6º da Constituição, que não são exclusivos do Estado. Esse objeto comum dos serviços sociais autônomos evidencia o propósito de sua criação, desde sua origem, na década de 1940, que é a ampliação da oferta de serviços sociais à população, seja na área da educação, seja na concretização do direito social ao trabalho, seja na atenção à saúde, na assistência social ou em diversos outros aspectos relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e ao pluralismo político (art. 1º, II, III, IV e V, da Constituição).

Portanto, verifica-se que os serviços sociais autônomos atuam em atividades puramente vinculadas à assistência social ou ao ensino profissional de certos grupos sociais ou categorias profissionais, com recursos derivados de contribuições e dotações orçamentárias, e que, além dessas fundamentais atividades vinculadas a grupos sindicais, os serviços sociais autônomos vêm crescendo com contribuições relevantes em serviços voltados para toda a coletividade na área dos direitos fundamentais sociais.

## 6. Referências bibliográficas

ABDI. *Contrato de Gestão ABDI 2021-2023 e Anexos*. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/servicos-sociais-autonomos/agencia-brasileira-de-desenvolvimento-industrial-abdi/contrato-de-gestao-abdi-2021-2023.pdf/view>. Acesso em: 01 jan. 2022.

APEX-BRASIL. *1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão*. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/02/portal.apexbrasil.com.br-primeiro-termo-aditivo-ao-contrato-de-gestao-2016-2019-1-ta-contrato-de-gestao-2016-2020-apex-brasil-x-mre-final-assinado-2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, 07 de agosto de 2013. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F414B3CEAA60528D8EEA1E98AAAAA2C3.proposicoesWebExterno2?codteor=1113090&filename=Tramitacao-PL+5740/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F414B3CEAA60528D8EEA1E98AAAAA2C3.proposicoesWebExterno2?codteor=1113090&filename=Tramitacao-PL+5740/2013). Acesso em: 28 dez. 2021.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.924*, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 16-9-2020, *DJE* de 5-10-2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1286/2015*. Relator Ministro Benjamin Zymler. Plenário, julgado em 27/05/2015, Ata 19/2015.
- GROSS, Aeyal M. Human rights and American public law scholarship: a comment on Robert Post. *Theoretical inquiries in Law*, 2.1, 2001. Disponível em: <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/view/207/183>. Acesso em: 28 dez. 2021.
- HÄBERLE, Peter. *Direitos fundamentais no Estado Prestacional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.
- JELLINEK, Georg. *Sistema dei Diritti Pubblici Subiettivi*. trad. Itália, Milão: Società Editrice Libreria, 1912.
- JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. trad. Espan. México: FCE, 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, jan. 2002. Disponível na Internet em: [https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/fundamentais-multiplos-significados-59306903?\\_ga=2.155787583.520207255.1578327971-1389459247.1578327971](https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/fundamentais-multiplos-significados-59306903?_ga=2.155787583.520207255.1578327971-1389459247.1578327971). Acesso em: 06 jan. 2022.
- NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na constituição de 1988: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.
- SHAMIR, Hila. The Public/Private Distinction Now: The Challenges of Privatization and of the Regulatory State. *Theoretical Inquiries in Law*, v. 15, n. 1, p. 1-25, jan. 2014. Disponível em: <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/view/527/491>. Acesso em: 03 jan. 2021.
- XINGZHONG YU. State Legalism and the Public/Private Divide in Chinese Legal Development. *Theoretical Inquiries in Law*, v. 15, n. 1, p. 27-51, jan. 2014. Disponível em: <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/view/527/491>. Acesso em: 04 jan. 2021.