



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

**GABRIEL DA SILVA FERREIRA**

**Os Serviços Sociais Autônomos em debate: as contribuições destinadas ao Sistema S no contexto da Matriz Tributária Brasileira.**

**Brasília - DF**

**2015**

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito – FD**

**GABRIEL DA SILVA FERREIRA**

**Os Serviços Sociais Autônomos em debate: as contribuições destinadas ao Sistema S no contexto da Matriz Tributária Brasileira.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Valcir Gassen.

Brasília - DF

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: Ferreira, Gabriel da Silva.

Título: Os Serviços Sociais Autônomos em debate: as contribuições destinadas ao Sistema S no contexto da Matriz Tributária Brasileira.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 04.12.2015

Resultado: \_\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Professor Dr. Valcir Gassen (Orientador)

\_\_\_\_\_  
Professor Dr. Menelick de Carvalho Netto

\_\_\_\_\_  
Professor Me. Pedro Júlio Sales D'Araujo

\_\_\_\_\_  
Professor Dr. Lucas Rocha Furtado (Suplente)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Marisa e Benedito, pelo apoio em meus estudos e em minha vida. Mãe, sem a senhora, sem seu incansável apoio, nada disso seria possível, não existem palavras para agradecer.

Agradeço à minha família. À minha avó Raquel, meu avô Edson, minha avó Marlene, tia Rose e tia Marcia. O acesso à UnB se deu pelo incentivo de vocês.

Aos meus amigos que compartilharam essa jornada na UnB: João, Marquinho, Rocha, Artur, Edson, Rafael, Cruz, Denny, Mayara e a tantos outros que estiveram comigo nessa trajetória.

Aos amigos do Bonde da Stronda: Fabrício, Katharina, Janderson, Laryssa, Andressa, Pedro e Japonês. Amizade para a vida.

À Lara Tenório que me incentivou, me ouviu reclamar, me tranquilizou, que esteve tão presente mesmo estando tão longe. Sem ela este trabalho não se concretizaria.

Ao Blader que me auxiliou nesse trabalho e no início da minha vida profissional. Não poderia esquecer de seu bordão “Você tá querendo, hein? ”.

Ao meu orientador, Valcir Gassen, pelo estímulo e paciência na orientação, e pela inspiração na vida acadêmica, por demonstrar como pressupostos precisam ser revistos e convenções precisam ser desnaturalizadas.

Ao professor Menelick de Carvalho Netto, pelos seus preciosos ensinamentos, pela paciência e amabilidade de sempre.

Ao Pedro Sales, pela disposição e pela paciência na orientação mesmo tendo que realizar diversos outros afazeres.

Agradeço, por fim, à Universidade de Brasília, pela descoberta de que outro mundo é possível, de que existem diversas formas de se viver e pensar. É com angústia que me despeço dessa Universidade que me acolheu tão generosamente e tanto me ensinou, como diria Guimarães “*Despedir dá febre*”.

*O senhor.... Mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas - mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso me alegra, montão.*

*Grande Sertão: Veredas*

*João Guimarães Rosa*

FERREIRA, Gabriel da Silva. **Os Serviços Sociais Autônomos em debate: as contribuições destinadas ao Sistema S no contexto da Matriz Tributária Brasileira**. Monografia (Graduação em Direito), Universidade de Brasília, Brasília: UnB, 2015.

## RESUMO

Este trabalho visa compreender de forma ampla a construção e a atual configuração dos Serviços Sociais Autônomos no Brasil e das contribuições compulsórias que são arrecadadas para essas entidades. O Sistema S foi criado, por meio de uma articulação entre empresariado e o Estado, com a finalidade de promoção da qualificação profissional e do bem-estar social do trabalhador, numa tentativa de fomento da “paz social”. Mesmo passados mais de 60 anos da criação das primeiras instituições que integram o Sistema S, poucas foram as reformas realizadas até os dias atuais, e ainda são muitas as incertezas que pairam sobre a natureza jurídica dessas instituições. O presente trabalho busca analisar criticamente essas instituições e as contribuições compulsórias que lhe são destinadas, tendo como pressuposto o horizonte de construção de um Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Sistema S, Serviço Social Autônomo, Contribuições, Estado Democrático de Direito.

FERREIRA, Gabriel da Silva **Os Serviços Sociais Autônomos em debate: as contribuições destinadas ao Sistema S no contexto da Matriz Tributária Brasileira**. Monograph (Law Degree), Universidade de Brasília, Brasília: UnB, 2015.

## ABSTRACT

The present work tries to widely understand the Autonomous Social Services construction and current configuration in Brazil and the compulsory contributions to these entities. The S System was created through negotiations between the State and the business sector to promote professional qualifications and social well-being among the workers, as a way to achieve "social peace". Even though more than 60 years have passed since the creation of the first institutions that are part of the S System, few reforms were ever made, and many uncertainties exist in these institutions' juridical nature. This essay tries to critically analyze these institutions and their compulsory contributions, having as its basis the construction of a Democratic Rule of Law.

**Keywords:** S System, Autonomous Social Service, Contributions, Democratic Rule of Law.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABDI</b>	<b>Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial</b>
<b>APEX-Brasil</b>	<b>Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos</b>
<b>CNC</b>	<b>Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo</b>
<b>CNI</b>	<b>Confederação Nacional da Indústria</b>
<b>SEBRAE</b>	<b>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</b>
<b>SENAC</b>	<b>Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial</b>
<b>SENAI</b>	<b>Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial</b>
<b>SENAR</b>	<b>Serviço Nacional de Aprendizagem Rural</b>
<b>SENAT</b>	<b>Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte</b>
<b>SESC</b>	<b>Serviço Social do Comércio</b>
<b>SESI</b>	<b>Serviço Social da Indústria</b>
<b>SEST</b>	<b>Serviço Social do Transporte</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>STJ</b>	<b>Superior Tribunal de Justiça</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>
<b>TST</b>	<b>Tribunal Superior do Trabalho</b>

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. – O Sistema S Numa Perspectiva Histórica.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 A tributação e o Estado constitucional.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Contexto histórico de surgimento do Sistema S.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 A criação das contribuições ao Sistema S.....</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo 2. – O Sistema S e Suas Contribuições Compulsórias.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 O Sistema S numa perspectiva doutrinária.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 O aspecto tributário das contribuições destinadas para o Sistema S ..</b>	<b>36</b>
<b>2.3 A divergência Doutrinária e Jurisprudencial acerca da natureza das contribuições ao Sistema S. ....</b>	<b>44</b>
<b>Capítulo 3. – Uma análise crítica ao modo de estruturação dos “Serviços Sociais Autônomos” .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 A crítica doutrinária sobre o Sistema S .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2 Panorama geral de recursos arrecadados para os Serviços Sociais Autônomos.....</b>	<b>56</b>
<b>3.3 Sistema S em debate: Possibilidades de construção de uma cidadania participativa.....</b>	<b>60</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>66</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>69</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>73</b>

## **Introdução.**

Os Serviços Sociais Autônomos, ainda se apresentam como uma incógnita para o povo brasileiro. Poucos sabem que essas instituições surgiram por determinação legal, e que seu funcionamento é mantido, principalmente, por tributos. Por esta razão, é necessário colocar o Sistema S em debate, este é o objetivo desse trabalho, evidenciar de forma crítica questões que dizem respeito a essas instituições e aos tributos que as financiam.

Criados na década de 40, os Serviços Sociais Autônomos surgiram num contexto em que ainda se fazia sentir a influência de Getúlio Vargas e de sua política de conciliação de interesses. Essa política conciliatória inspirou a criação das primeiras instituições do Sistema S, por meio de uma articulação entre o Estado e o empresariado, na busca do apaziguamento das tensões sociais vivenciadas nesta época. Para a consolidação desse objetivo, houve a implementação de benefícios sociais para os trabalhadores por meio dos serviços sociais autônomos. Estes atendiam ainda outro importante interesse do patronato – a qualificação da mão-de-obra trabalhadora – que se fazia necessária para suprir a crescente demanda do Brasil, agora mais urbano e industrial.

Para o financiamento dessas entidades foram instituídas, pelo Estado, as contribuições compulsórias destinadas ao Sistema S. Essas contribuições compulsórias possuem natureza tributária, dessa forma, se constituem como parte das escolhas políticas que balizam a Matriz Tributária Brasileira. Essas contribuições, por serem tributo, conferem às entidades do sistema S, ao menos em tese, um plano de ação voltado para promoção de finalidades públicas – mesmo sendo estas instituições constituídas com personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

De maneira geral, o Sistema S foi concebido em um contexto de Estado Social para promover a educação profissional e a melhoria do bem-estar do trabalhador. Desde a criação dessas entidades muito pouco foi alterado, por essa razão, torna-se indispensável (re)pensar essas entidades sob o novo prisma da busca pela consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Na introdução deste trabalho é apresentado, o contexto geral que envolve a problemática do Sistema S, e o objetivo do trabalho que é o debate crítico acerca dos serviços sociais autônomos.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma breve digressão sobre os paradigmas constitucionais do Estado e a sua relação com a tributação apresentando o conceito de Matriz Tributária. Após, realiza-se um levante histórico do momento de criação dos serviços sociais autônomos para a compreensão da estruturação histórica e legal dessas instituições.

No segundo capítulo busca-se abordar a perspectiva doutrinária sobre as entidades do Sistema S - na ótica do direito administrativo. Em um segundo momento, analisa-se as contribuições destinadas aos serviços sociais autônomos sob os aspectos dogmáticos do direito tributário. Posteriormente, demonstra-se a divergência doutrinária e jurisprudencial dessas contribuições.

No terceiro capítulo demonstra-se a crítica doutrinária e política sobre o Sistema S. Expõe-se um panorama geral sobre a arrecadação dessas instituições. E por fim, aponta-se as várias denúncias veiculadas na imprensa sobre essas instituições para se criticar a forma de manejo da cidadania por essas instituições.

Na conclusão são demonstradas as críticas desenvolvidas ao longo do trabalho e é lançada a hipótese acerca da necessidade de construção de um Sistema S mais cidadão e democrático.

O Sistema S precisa ser repensado, sua estrutura e suas práticas precisam estar em consonância com o Estado Democrático de Direito que se consolida. Para tal empreitada é preciso, antes de tudo, conhecer a estrutura dos Serviços Sociais Autônomos para evidenciar, de forma crítica, os problemas que estas instituições possuem. Esta é a empreitada a ser percorrida por este trabalho.

## Capítulo 1. – O Sistema S Numa Perspectiva Histórica

### 1.1 A tributação e o Estado constitucional

Pensar a tributação na contemporaneidade requer esclarecer alguns pressupostos cognitivos e históricos sobre o surgimento e a evolução do fenômeno tributário ao longo do constitucionalismo. O nascimento do direito tributário revela a busca pelo estabelecimento de limitações e garantias do poder soberano (estatal) em relação aos contribuintes.

O conceito de constitucionalismo é por demais amplo. Tratemos, portanto, de delimitá-lo. Constitucionalismo é aqui entendido como “*conjunto de doutrinas que aproximadamente a partir da metade do século XVII têm se dedicado a recuperar no horizonte da constituição dos modernos o aspecto do limite e da garantia*” (Fioravanti, 2001)<sup>1</sup>. O termo ‘constitucionalismo’ é cunhado nas mais diversas acepções em diferentes momentos históricos, no entanto, o recorte semântico que fazemos aqui diz respeito aos limites e garantias instituídos pela constituição em face do poder soberano.

Tal conceito dialoga com o surgimento do Direito Tributário, posto que – no contexto de surgimento das constituições modernas, uma das mais importantes limitações ao poder soberano diz respeito à limitação do poder de tributar.<sup>2</sup> Tal limitação constitucional, só foi possível ante ao rompimento com o paradigma antigo-medieval e com a conquista do direito burguês de propriedade. Em outras palavras, o fomento do direito tributário só foi possível graças à cisão entre propriedade e o Estado.<sup>3</sup> Tal mudança paradigmática, que ocorre após o surgimento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa, rompe com os resquícios do antigo sistema feudal. Sobre o processo de cisão entre Estado e propriedade, conforme nos informa Gassen (2012):

---

<sup>1</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Tradução: Manuel Martinez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001. Pg. 85 Tradução livre do espanhol: El constitucionalismo es concebido como el conjunto de doctrinas que aproximadamente a partir de la mitad del siglo XII se han dedicado a recuperar em le horizonte de la contituición de los modernos el aspecto del límite y de la garantía”

<sup>2</sup> Tal noção é também extraída de FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Tradução: Manuel Martinez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

<sup>3</sup> Sobre a cisão propriedade e Estado ver: GASSEN, Valcir. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira. Diálogo sobre o Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, ano XVI, n. 372, 15 jul. 2012. p. 6.

Com a ocorrência da dupla revolução, inglesa e francesa, são perceptíveis três mudanças significativas nas relações sociais e econômicas até então existentes. A primeira é a libertação da terra dos direitos feudais e a sua transformação em mercadoria, situação que permite que os proprietários privados possam livremente negociá-la. A segunda modificação é no sentido de que a terra em mãos de proprietários privados deve ser inserida no processo produtivo com o objetivo de obter lucros. A terceira diz respeito à transformação de grande parte da população rural em trabalhadores assalariados para atender ao processo de industrialização.

É nesse contexto que se edifica uma das principais características do Estado tal qual é atualmente concebido: a separação definitiva deste em relação a propriedade. (GASSEN, 2012, p. 9)

Com a separação do Estado e da propriedade, o Estado torna-se refém da cobrança de tributos<sup>4</sup>. No entanto, tal cobrança não pode mais ser feita de forma arbitrária, posto que a ordem constitucional impõe também ao próprio Estado a sujeição às normas constitucionais. Exemplo disso encontra-se no contexto de independência dos Estados Unidos da América, quando a máxima “*no taxation without representation*”, estabelecida no âmbito da própria Constituição Inglesa, legitimou a revolta contra o aumento abusivo dos impostos das colônias americanas pelo Parlamento Inglês.

La Revolución americana nace bajo el lema de la oposición de la constitución a la ley del parlamento. Así, en las deliberaciones de la asamblea de Virginia de 30 de mayo de 1775 podemos leer que el acto impositivo de tributos por parte del parlamento inglés debe considerarse “ilegal, inconstitucional e injusto” Es la primera vez que el término-concepto de “constitución” es adoptado contra la ley en sentido plenamente normativo con la explícita intención de considerar esa ley inválida, no generadora de una obligación legítima. (FIORAVANTI, 2001, p. 104)

Para compreensão da mudança de paradigma que inaugura o Estado de Direito faz-se necessário o entendimento da noção de paradigma. Tal noção vem da filosofia da ciência por meio de Thomas Kuhn que em sua obra *A estrutura das Revoluções Científicas* lança a tese de que o conhecimento não se desenvolve apenas de modo linear, mas que o conhecimento científico progride também por rupturas, por alterações de paradigmas.

---

<sup>4</sup> GASSEN, Valcir. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira. Diálogo sobre o Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, ano XVI, n. 372, 15 jul. 2012. p. 2.

[...] A ciência normal, atividade na qual a maioria dos cientistas emprega inevitavelmente quase todo seu tempo, é baseada no pressuposto de que a comunidade científica sabe como é o mundo.

[...] quando os membros da profissão não podem mais esquivar-se das anomalias que subvertem a tradição existente da prática científica – então começam as investigações extraordinárias que finalmente conduzem a profissão a um novo conjunto de compromissos, a uma nova base para a prática da ciência. Nesse ensaio, são denominados de revoluções científicas os episódios extraordinários nos quais ocorre essa alteração de compromissos profissionais. As revoluções científicas são os complementos desintegradores da tradição à qual a atividade da ciência normal está ligada. (KUHN, 1998, p. 24)

No campo das ciências humanas o paradigma se constitui como um filtro que molda nosso olhar sobre a gramática de práticas sociais existentes, de forma a condicionar nossa visão de mundo<sup>5</sup>. A noção de paradigmas é muito significativa no estudo do constitucionalismo, posto que existem, no campo do direito constitucional, os chamados paradigmas constitucionais. Passa-se a examinar os paradigmas constitucionais e seu reflexo no campo tributário, tendo sempre em vista que tal “filtro” paradigmático molda também a forma como a tributação é tratada.

A concepção paradigmática do Estado de Direito rompe com a tradição medieval dos privilégios de castas, e estabelece direitos formais de igualdade e liberdade na arena constitucional<sup>6</sup>. Segundo Menelick (2002), a liberdade, nesse momento constitucional, é tratada numa concepção burguesa, a liberdade de ter. Essa ideia de liberdade centrada na propriedade, garante uma igualdade que afirma que todos os membros da sociedade são iguais perante a lei e são, também, proprietários, no mínimo de sua própria força de trabalho.

O Estado de Direito emerge com a instituição de uma moral individual racionalista, tal fato possibilita o surgimento do Direito com o estabelecimento de normas racionalmente elaboradas, com uma normatividade própria e diversa da moral, por exemplo<sup>7</sup>. O direito deixa de ser assentado em uma ordem transcendental,

---

<sup>5</sup> Sobre a noção de paradigmas constitucionais ver: NETTO, Menelick de Carvalho, e SCOTTI, Guilherme. Os direitos fundamentais e a (In)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.29.

E ainda: NETTO, Menelick de Carvalho. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília: Editora Síntese, Ano 68, número 2, 2002, p.74.

<sup>6</sup> Ibidem, p.75.

<sup>7</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. In: CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira (Coord.). Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p.31.

rígida e imutável e passa a se fundar em um ordenamento constitucional e legal, ao qual o próprio Estado se submete.

O alcance da interferência estatal na esfera privada deveria ser mínimo, não se pode olvidar que no paradigma anterior, no cenário do absolutismo, o Estado era extremamente interventor e que tal postura era agora rechaçada no contexto do Estado de Direito. Tal perspectiva se refletia no campo tributário, posto que em um Estado enxuto, garantidor apenas dos direitos de primeira geração - propriedade, liberdade e igualdade formais, a carga tributária experimentada só poderia ser reflexa a esse Estado. A carga tributária experimentada no período era diminuta e o próprio aparato estatal para arrecadação era incipiente.

O Brasil, país eminentemente agrícola e agroexportador, experimentou, à sua maneira e com as particularidades que lhe são próprias, o Estado de Direito por volta do primeiro quartel do século XX. À época, o carro-chefe de sua arrecadação era o imposto de importação, a arrecadação sobre tal imposto era tão relevante que já chegou a ser 2/3 da arrecadação do total do Estado brasileiro (Varsano, 1996, p. 2). O Estado Brasileiro era enxuto, sua população era eminentemente rural, e a tributação brasileira refletia esses aspectos do país. A carga tributária desse período era bem inferior, em termos percentuais, do que a experimentada em períodos posteriores, devido ao tamanho do Estado Brasileiro e à tributação focada essencialmente na exportação do café.

Após a Primeira Guerra Mundial e a quebra da Bolsa de Valores de 1929, o Estado de Direito mostrava sinais de esgotamento. Os direitos meramente formais de igualdade e liberdade requeriam, naquele momento, uma materialização. Menelick de Carvalho Netto (2004) nos aponta a falência do Estado de Direito naquele momento histórico:

A liberdade e igualdade abstratas, bem como a propriedade privada terminam por fundamentar as práticas sociais do período de maior exploração do homem pelo homem de que se tem notícia na história, possibilitando um acúmulo de capital jamais visto, as revoluções industriais e uma disseminação da miséria também sem precedentes. Ideias socialistas, comunistas e anarquistas começam a colocar agora em xeque a ordem liberal e a um só tempo animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos e neles se reforçam com a luta pelo direito de voto, pelos direitos coletivos e sociais, como o de greve e de livre organização sindical e partidária, como a pretensão a um salário mínimo, a uma Jornada máxima de trabalho, à

seguridade e previdência sociais, ao acesso à saúde, à educação e ao lazer. (NETTO, 2004, p. 34)

A derrocada do Estado de Direito abre espaço para uma mudança de paradigma que redefine o conceito de liberdade e igualdade. O segundo paradigma constitucional, chamado de Estado Social, busca materializar a igualdade e liberdade, a liberdade não era mais compreendida como ausência de leis, e a igualdade não poderia mais ser igualdade formal, reduzida à lei<sup>8</sup>.

O Estado Social surge com a promessa de garantir cidadania às pessoas, de efetivar direitos sociais e coletivos<sup>9</sup>. Tal promessa de materialização de direitos leva ao agigantamento estatal, posto que o estado volta a intervir fortemente na atividade econômica, inclusive como agente econômico. A tributação nesse período é elevada para fazer frente aos crescentes gastos do Estado – consumo, renda e patrimônio são tributados, e o aprimoramento do aparato fiscal do Estado torna-se uma necessidade.

Nesse contexto paradigmático, ao contrário do paradigma anterior, o aspecto público ganha proeminência em relação ao privado. A concepção de público é ligada inexoravelmente ao estado, e o privado ainda é reduzido ao egoísmo, as duas esferas são vistas como antitéticas<sup>10</sup>.

É complicado afirmar categoricamente os marcos temporais de cada paradigma constitucional, posto que a história não se dá de forma retilínea e ordenada, o desenrolar histórico ocorre com avanços, retrocessos e discontinuidades. No Brasil o início da instituição de direitos sociais se dá na era Vargas, um período autoritário, que traz consigo a promessa de materialização da cidadania. A tributação aumenta substancialmente nesse período, e o consumo passa a ser fortemente tributado no Brasil. Menelick nos esclarece sobre a cidadania, ou sua promessa, no Estado Social:

Se antes a cidadania envolvia apenas o direito de voto, enquanto cidadania formal, agora requer-se a sua materialização. Paradoxalmente, embora a nova concepção de liberdade e de

---

<sup>8</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. In: CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira (Coord.). Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p.35.

<sup>9</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. A contribuição do direito administrativo focado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília: Editora Síntese, Ano 68, número 2, 2002, p.78.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 78

igualdade ou, em termos práticos, de cidadania constitucional, passe assim a exigir o direito de acesso à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, à previdência ou mesmo à seguridade social, aos direitos sociais e coletivos, enfim, aporta, como consequência perversa, a suposição subjacente de que, precisamente em razão da absoluta carência da população em geral de todos esses direitos materializantes da cidadania, a própria cidadania só pode ser tratada como massa, como conjunto dos destinatários, dos objetos, dos programas sociais, jamais como os seus sujeitos, ou seja, são programas cuja autoria seria garantida como exclusivamente estatal. (NETTO, 2002, p. 78)

A promessa de materialização de direitos sociais promove uma “*clientização*” da cidadania, o cidadão não é alçado à condição de sujeito, e sim à de cliente do Estado, assumindo o Estado a gerência de uma máquina burocrática cada vez maior e mais pesada<sup>11</sup>. A promessa de uma cidadania sempre projetada para o futuro passa a ser questionada e deixa de conter os reclames por participação democrática, a busca por uma cidadania com participação efetiva. Dessa forma, entra em declínio o paradigma do Estado Social e começa a emergir um novo paradigma, o Estado Democrático de Direito.

Nesse novo paradigma, para Menelick (2004), a esfera pública deixa de ser exclusivamente estatal, assim como a esfera privada não pode ser reduzida ao egoísmo, organizações da sociedade civil defendem interesses públicos, e o Estado é, em alguns ramos da atividade econômica, também empresário. As esferas público e privada estão em permanente tensão e são interdependentes<sup>12</sup>, a título de exemplo, o lar (espaço tradicionalmente privado) é transformado em espaço público quando se garante o direito da criança e/ou do adolescente em relação a seus pais e o direito da mulher em face do companheiro.

Novos direitos coletivos e difusos surgem, como o Direito ao Consumidor, o Direito Ambiental, Direito ao Patrimônio Histórico, Direito Urbanístico, entre outros. Liberdade e igualdade se ressignificam no contexto do Estado Democrático de Direito. Esses direitos adquirem uma conotação de cunho procedimental, na qual, a comunidade, a despeito de seu alto grau de complexidade social - matizada pela diferença, é integrada por membros que se reconhecem intersubjetivamente como livres e iguais, participantes do jogo democrático, dos

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 78

<sup>12</sup> Sobre a tensão entre a esfera pública e a privada ver: NETTO, Menelick de Carvalho, e SCOTTI, Guilherme. Os direitos fundamentais e a (In)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p 39.

processos de formação de opinião e vontade políticas, ou seja, como membros que efetivamente participam da elaboração do Direito que os rege<sup>13</sup>.

A concepção de Estado Democrático de Direito no campo Tributário invoca, necessariamente, a discussão sobre Matriz Tributária. O conceito de 'Matriz Tributária' é mais amplo e complexo que o de 'Sistema Tributário'. Isto porque este último é geralmente entendido como *"um conjunto composto por normas jurídicas que regulam a atividade tributária no campo das relações jurídicas entre o contribuinte e o ente tributante"*. (GASSEN, 2012, p. 3) E o conceito de matriz tributária tem um conteúdo mais denso, que ultrapassa o mero legalismo, e busca o entendimento do fenômeno tributário de forma relacional entre a realidade política, econômica e social de um determinado Estado. Entender a matriz tributária de determinado Estado é compreender as escolhas políticas que moldam a estrutura econômica e social deste Estado<sup>14</sup>, porque as escolhas realizadas no campo da tributação reverberam na configuração do Estado.

Entendendo matriz tributária como conjunto de escolhas políticas que dizem respeito ao fenômeno tributário, compreende-se que tal fenômeno para além da finalidade econômica - na qual os cidadãos contribuem para as finanças e gastos públicos; possui uma natureza extrafiscal - na qual o estado regula o comportamento do contribuinte e intervém na economia; mas sobretudo, a tributação possui um viés de conferir legitimidade ao poder político<sup>15</sup>, o qual se vincula a uma concepção de justiça, posto que o tributo, no contexto do Estado Democrático de Direito, não é uma mera fonte arrecadatória do Estado, é um instrumento que possibilita a materialização de direitos.

Por essa razão, no âmbito do Estado Democrático de Direito, que requer uma cidadania construída sob fluxos comunicativos que possibilitam participação<sup>16</sup> e,

---

<sup>13</sup> Sobre o paradigma do Estado Democrático de Direito e a articulação entre a terminologia Habermasiana com a teoria desenvolvida por autores como Dworkin e Michel Rosenfeld, ver: NETTO, Menelick de Carvalho, e SCOTTI, Guilherme. Os direitos fundamentais e a (In)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>14</sup> GASSEN, Valcir. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira. Diálogo sobre o Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, ano XVI, n. 372, 15 jul. 2012, p.3.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>16</sup> Aqui recorre-se, mais uma vez, a terminologia Habermasiana e Dworkiniana de cidadania, ver: NETTO, Menelick de Carvalho, e SCOTTI, Guilherme. Os direitos fundamentais e a (In)certeza do

por conseguinte, a democracia, a matriz tributária deve estar sempre em pauta de discussão na arena pública. A efetivação ou mesmo fiscalização de Direitos pelo Estado tem um custo, e a matriz tributária a ser adotada por do meio fluxo democrático tem que ser capaz de financiar esse ‘custo’ atendendo, no mínimo, os pressupostos requeridos pelo próprio Estado Democrático de Direito, quais sejam os direitos e garantias que constituem condições mínimas para o exercício da cidadania.

## 1.2 Contexto histórico de surgimento do Sistema S

Para que se possa compreender as peculiaridades próprias às entidades do chamado ‘Sistema S’<sup>17</sup> é necessário entender o contexto histórico que lhe deu origem, tendo em vista que o surgimento dessas instituições possui uma forte conexão com a concepção de Estado, sociedade e economia vigentes no período de sua origem.

O período de criação das principais instituições do Sistema S (CNI - 1938; SENAI -1942; CNC - 1945; SESI - 1946; SENAC – 1946) coincide com o período que Carlos Guilherme Mota denomina como “Era Getuliana” (1930-1964)<sup>18</sup> e que compreende um período turbulento de “reformas, levantes, repressões, contrarreformas e tentativas de superação da condição de país ‘atrasado’, ‘subdesenvolvido’, ‘periférico’ e ‘dependente’. (MOTA, 2010, p. 26) ”

Getúlio Vargas assumiu o poder num cenário de uma forte crise econômica: a Crise de 29, que representou o colapso do sistema financeiro mundial, cenário no qual as falhas apresentadas pelo liberalismo econômico se refletiram em desarranjos de poder no contexto político. Os desdobramentos de tal crise não tardaram em chegar no Brasil atingindo os interesses das oligarquias agrárias, altamente

---

Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>17</sup>A expressão ‘Sistema S’ aqui utilizada trata-se de uma convenção semântica que agrega diversas entidades que são consideradas pela doutrina como *Serviços Sociais Autônomos*. Essas organizações não constituem propriamente um sistema, entretanto essa denominação se generalizou na doutrina e no judiciário, como o ‘sistema’ formado por SENAC, SESC, SENAI, SESI, SEBRAE, SENAR, SENAT e SEST. Há, ainda, quem inclua nesse rol a APEX- Brasil e a ABDI. Nesta monografia adotaremos uma perspectiva ampla do ‘Sistema S’, tendo em vista as características comuns destas entidades.

<sup>18</sup> O autor considera que apesar da interrupção do governo de Vargas no período de 1945 a 1950, e mesmo após seu suicídio em 54 até 64 o Brasil se encontra imerso em uma grande influência varguista.

dependentes da exportação do café e até então detentoras do poderio político, garantido principalmente pelo voto de cabresto.

A chamada 'revolução de 1930' foi um movimento conduzido por um agrupamento político multifacetário (composto por comunistas, integralistas, militares, entre outros) liderado por Getúlio Vargas que assumiu sua liderança adotando uma política de conciliação de interesses (PAIXÃO, 2011). Por meio dessa política, Vargas conseguia conservar um relativo equilíbrio entre forças distintas que o apoiavam. A política conciliatória de Vargas é um traço marcante do período, conforme observa Cristiano Paixão:

Com isso, manteve-se no poder por quinze anos, sempre alternando, ao sabor da política, as afinidades ideológicas: ao mesmo tempo em que promovia reformas econômicas e sociais que agradavam ao proletariado e ao campesinato, afastava-se dos setores mais à esquerda que estiveram originariamente ao seu lado na Revolução. Impulsionava a concessão de direitos sociais, mas mantinha os sindicatos sob rígido controle (PAIXÃO, 13. 2011, p. 149)

Nesse contexto, para Paixão (2011), Vargas e seus correligionários representam a promessa do fim das oligarquias e êxito de um Estado Nacional. O governo 'provisório' de Vargas – período de 1930 a 1934 – foi marcado por um conflito militar com o Estado de São Paulo em 1932, de modo que somente em 1933 foram iniciados os trabalhos da Assembleia Constituinte que resultaram na Constituição de 1934. A breve Constituição de 1934 - que parece ter sido inspirada na Constituição de Weimar (1919), é uma constituição típica de um Estado Social. A carta constitucional prevê uma série de direitos no campo social e no mundo do trabalho como, por exemplo, a criação da Justiça do Trabalho, a pluralidade e autonomia dos sindicatos, a criação do salário mínimo, das férias remuneradas e a indenização por dispensa sem justa causa. Essa Constituição representa o início da modernização da sociedade brasileira após a República Velha. Contudo, a vigência da Carta de 1934 foi breve, pois logo em 1937 - com o golpe de estado que cria o Estado Novo - Vargas outorga a constituição de 1937.

A constituição outorgada em 1937 apresentava forte um cunho autoritário e foi baseada na constituição polonesa redigida após a ocupação nazista. Foi uma constituição que concentrou fortemente os poderes nas mãos do executivo e possibilitou a institucionalização da ditadura Vargasista. Sobre este momento, Cristiano Paixão afirma:

Foi uma ditadura aberta. Não havia poder legislativo e as decisões do judiciário eram frequentemente descumpridas. O presidente legislava por meio de decretos-leis. Foram fechados os partidos políticos e queimadas bandeiras dos estados em praça pública. (PAIXÃO, 2011, p. 150)

As mudanças ocorridas na sociedade brasileira durante a Era Getuliana também reverberaram no cenário artístico e intelectual do país. Para Guilherme Mota (2010), nesse período, o Brasil se redescobre no campo cultural, pois os intelectuais e artistas brasileiros se dão conta do relativo atraso brasileiro frente às nações europeias. As desigualdades sociais, o patrimonialismo brasileiro, o atraso tecnológico e econômico, e inclusive a importação cultural são alvos de críticas dos intelectuais. Com o desenvolvimento do movimento modernista brasileiro, o Brasil desperta para a busca uma identidade artística própria. É também nesse período que surgem grandes intelectuais como: Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Anísio Teixeira dentre tantos outros que começam a problematizar as questões nacionais.

O deslocamento de poder do meio rural para o meio urbano e o fortalecimento do poder central em detrimento do poder regional possibilita que as massas urbanas se tornem mais atuantes politicamente. É nesse contexto, que cresce a luta do movimento operário para a conquista de direitos, assim como cresce também o receio da elite industrial e comerciária que desejavam um projeto de Estado que soubesse controlar a questão social<sup>19</sup>.

Para Cristiano Paixão (2011), o Estado Novo – período compreendido entre 1937 a 1945, sustentava-se na parceria estabelecida entre os militares, a burocracia estatal, e os empresários. O processo de industrialização ocorrido no período ocasionou o acirramento dos conflitos entre capital e trabalho. Dessa forma, não se pode esquecer que importante ponto de equilíbrio do regime residia nas tentativas conciliatórias estabelecidas pelo estado - em conjunto com o empresariado, frente às crescentes demandas por direitos, levantadas principalmente pelo movimento operário. A partir de 1943, movimentos populares ganham às ruas reivindicando contra: o aumento da inflação, a participação do Brasil na Segunda Guerra, e também pelo fim da ditadura. Aline Almoêdo (2010) afirma:

---

<sup>19</sup> CORRÊA, Aline Almoêdo. A construção da modernidade e o controle do não trabalho na sociedade brasileira: uma análise das propostas do Serviço Social do Comércio (SESC). Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2010.

Estas manifestações não eram vistas com bons olhos por todos, e as forças conservadoras passaram a abafar as participações populares. Para tal, as lideranças empresariais começaram a se mobilizar em reuniões, conferências e congressos. O objetivo dessas reuniões seria harmonizar e unificar o pensamento empresarial, muito bem representado na 1ª Conferência das Classes Produtoras, realizada em Teresópolis em maio de 1945.

De um modo geral, os principais pontos da Conferência falavam da necessidade da promoção de serviços de bem-estar social, incluindo ações de saúde e educação, cooperativas, salários mais justos, melhor seguro social, seguro de acidentes, férias. Benesses ao trabalhador. (CORRÊA, 2010, p. 14)

A Conferência Nacional das Classes Produtoras, também chamada de *Conferência de Teresópolis*, reuniu empresários de diversos setores (agricultura, indústria e comércio) para debater o papel que as 'classes produtoras' iriam desempenhar no novo cenário que se anunciava: o fim da Segunda Guerra Mundial e o exaurimento do Estado Novo. A *Carta da Paz Social*<sup>20</sup> é o documento resultante dos debates promovidos na Conferência de Teresópolis, tal documento traz em seu bojo os projetos e as perspectivas de ação do patronato no campo social. O empresariado brasileiro adota uma postura de maior flexibilidade no que concerne às reivindicações da classe trabalhadora e ante a mudança de cenário que se colocava, conforme expõe Ignacio Godinho Delgado:

As resoluções da Conferência de Teresópolis e os termos da Carta da Paz Social revelam a disposição dos empresários de não deixar apenas sob responsabilidade do Estado o controle sobre os organismos responsáveis pela construção das bases materiais do consentimento junto aos trabalhadores. Numa conjuntura de aceleração da transição democrática e de acentuação das mobilizações operárias, que vêm acompanhadas da afirmação de correntes que buscam radicar nos trabalhadores sua identidade na cena política, os empresários admitem a ampliação dos benefícios e a generalização da política social desenvolvida pelo Estado, incorporando a ela elementos universalistas, que se superpõem ao formato corporativo e meritocrático já instituído. (DELGADO, 2007, p. 153)

A articulação entre o empresariado e o governo buscando atender propósitos como: a modernização da indústria e a qualificação profissional de seus trabalhadores ensejaram a criação, em 1942, do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). A demanda por produtos industrializados no mercado

---

<sup>20</sup> SESC. Carta da Paz Social. Disponível em: [http://www.sesc.com.br/porta/sesc/o\\_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/](http://www.sesc.com.br/porta/sesc/o_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/). Acesso em: 05 de novembro de 2015

interno, ocasionada pela escassez desses produtos no mercado internacional no contexto da Segunda Guerra Mundial, gerou uma maior demanda por operários qualificados num cenário de impulsionamento da indústria nacional, daí a necessidade de instituições que promovessem educação profissional. O SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), por sua vez, foi criado em 1946 para atender a demanda do comércio por qualificação profissional, nos mesmos moldes da atuação que o SENAI realizava para a indústria.

O SESI (Serviço Social da Indústria) e o SESC (Serviço Social do Comércio), ambos fundados em 1946, tiveram sua criação fortemente recomendada pela *Carta da Paz Social* numa tentativa de conter as tensões entre o empresariado e a classe trabalhadora, almejando a promoção de uma ‘paz social’. A luta por direitos da classe trabalhadora foi transacionada pela conquista de benefícios promovidos por estas instituições<sup>21</sup> que, por sua vez, eram objeto da articulação entre o governo e o empresariado na luta contra a disseminação das ideias comunistas na classe trabalhadora. Conforme nos esclarece Godinho Delgado:

A construção de organismos privados para desenvolvimento de ações assistenciais aparece como dimensão complementar do projeto de política social que defendem neste momento, com a finalidade de interferir na formação da identidade política dos trabalhadores, afastando-os principalmente dos comunistas, mas também da demagogia que associavam ao discurso trabalhista.

Em maio de 1946 é criado, finalmente, o Serviço Social da Indústria (SESI). Segundo Roberto Simonsen, a realização de sua "missão educativa", "ao lado dos partidos políticos democráticos e liberais", iria permitir que "as massas trabalhadoras brasileiras atravessem, de pés enxutos, o mar vermelho do totalitarismo opressor e inumano" (DELGADO, 2007, p. 154)

De modo geral, as instituições que compõe o aqui denominado ‘Sistema S’ surgiram no sentido de amenizar as tensões estabelecidas no campo social, mais especificamente das reivindicações da classe trabalhadora pela conquista de direitos sociais. Essa lógica nos remete à fórmula brasileira do Estado Social, no qual os direitos sociais são oferecidos numa perspectiva clientelista, e especificamente no caso brasileiro, por meio de uma parceria estabelecida entre o Estado e o Empresariado.

---

<sup>21</sup> CORRÊA, Aline Almoêdo. A construção da modernidade e o controle do não trabalho na sociedade brasileira: uma análise das propostas do Serviço Social do Comércio (SESC). Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2010.

Nesse cenário, torna-se indispensável analisar que a condição de cidadania se ligava inexoravelmente ao mundo do trabalho. As benesses oferecidas pelas entidades do Sistema S restringiam-se ao trabalhador, mais especificamente ao trabalhador urbano da indústria e do comércio. A condição de cidadania não era universalizada para os demais extratos da sociedade brasileira, os nichos mais pobres da população não tinham acesso ao mundo do trabalho formal e aos direitos/benefícios relacionados a ele. Inclusive porque os benefícios concedidos aos trabalhadores por meio dessas instituições não foram efetivados enquanto direitos, foram pensados e instituídos de cima para baixo pelo patronato, conforme afirma Aline Almoêdo:

Ao contrário das leis sociais, os chamados serviços sociais não partiram de uma demanda das classes trabalhadoras, mas sim de uma necessidade das classes dominantes de estabelecer mecanismos de controle social através da atuação direta frente aos trabalhadores, respondendo algumas de suas reivindicações. Era preciso contemplar essa classe com o mínimo de condições para que continuasse produzindo, evitando-se os conflitos e garantindo assim, a continuidade da reprodução vigente. (CORRÊA, 2010, p. 26)

Em síntese, as entidades que compõem o Sistema S surgiram num cenário de grandes mudanças na estrutura econômica e social do Brasil. A crescente industrialização e urbanização do país foram acompanhadas de um Estado desenvolvimentista, populista, intervencionista, centralizador e autoritário. A conciliação de interesses operada na 'Era Getuliana' foi a resposta encontrada pelo governo e pelo empresariado para conter as agitações populares do período. A criação dessas entidades permite consolidar o Estado Social no Brasil por meio de clientelização da cidadania. O Estado, nesse contexto, ao passo que inaugura diversos direitos sociais, ao mesmo tempo, também delega ao empresariado a tarefa de administrar serviços sociais usufruídos pela classe trabalhadora.

### **1.3 A criação das contribuições ao Sistema S**

Os serviços sociais autônomos apresentam, como elemento característico de sua origem, a vinculação presente entre as atividades desenvolvidas por estas instituições – quais sejam a assistência social, o bem-estar do trabalhador, a formação e educação profissionais, o lazer, entre outras – com determinados setores econômicos, como por exemplo, a indústria e o comércio. A criação dessas entidades

foi fortemente influenciada pela estrutura de corporativismo desenvolvida no período Vargas. A atuação do empresariado na criação e, posteriormente, na direção dessas instituições não se dá de forma direta, mas intermediada pelos sindicatos patronais. É o que se observa, por exemplo, no art. 3º do Decreto-Lei 4.048/42 que cria a primeira dessas instituições o SENAI: *“O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários será organizando e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria”*.

O mesmo se observa no Decreto-Lei 9.853/46 quando autoriza a criação do SESC pela Confederação Nacional do Comércio:

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, e considerando que é dever do Estado concorrer, por todos os meios ao seu alcance, para melhorar as condições de vida da coletividade, especialmente das classes menos favorecidas;

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

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

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

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

DECRETA:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.

A estrutura jurídica que legitimou a criação dessas entidades estabeleceu também a criação de mecanismos para aferimento de receitas para estes entes. As contribuições que foram instituídas para administração dessas instituições são calculadas com base na folha de pagamentos dos empregados do estabelecimento contribuinte que é ligado a determinado setor econômico, sendo que, a espécie do serviço/empresa determina para qual entidade o tributo será destinado. A título de

exemplo, de acordo com o § 1º, artigo 3º, do já citado decreto-lei n.9.853, que criou o Serviço Social do Comércio, a contribuição devida “*será de 2 % (dois por cento) sobre o montante da remuneração paga aos empregados*” e será cobrada dos “*estabelecimentos comerciais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio*” conforme o caput do art. 3º do mesmo decreto-lei<sup>22</sup>.

Percebe-se, portanto, que a institucionalização das entidades do Sistema S foi possível mediante a imposição legal, pelo Estado, da cobrança de determinados tributos que são administrados por Confederações Patronais como o CNC e a CNI. Tais tributos passaram a integrar a complexa matriz tributária brasileira na década de 40, num contexto de Estado Social, na qual o Estado - em busca de ofertar maiores direitos sociais à população, teve de implementar a matriz tributária brasileira por meio da instituição de novos tributos.<sup>23</sup>

O fato dessas instituições administrarem recursos que são arrecadados pelo Estado levantou uma série de questionamentos sobre sua legitimidade ao longo da história. No âmbito da Assembleia Constituinte de 1987, essas discussões se amplificaram. Havia argumentos que defendiam a estatização dessas instituições e, por outro lado, argumentos que defendiam o corte das contribuições compulsórias. Mauro Lopes Rego (2002) afirma:

As confederações patronais da indústria e do comércio reagiram à proposta de estatização, afirmando que o gigantismo do Estado era fonte de ineficiência, ou defendendo os resultados obtidos ao longo da existência das entidades (O GLOBO, 1987a). Contra a ideia, foi formulada conjuntamente pela CNI e pela CNC a campanha “Não à Estatização”, lançada com uma exposição no Salão Negro do Congresso, em agosto de 1987, acerca das atividades do SESI, SENAI, SESC e SENAC. Na ampla cobertura dada pela imprensa ao evento registrou-se a argumentação dos presidentes da CNI, Albano Franco e da CNC, Antônio Oliveira Santos, defendendo 1) os resultados alcançados pelas entidades; e 2) a virtude decorrente de sua natureza privada. (REGO, 2002, p. 22)

---

<sup>22</sup> Art. 3º Os estabelecimentos comerciais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio (art. 577 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943), e os demais empregadores que possuam empregados segurados no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, serão obrigadas ao pagamento de uma contribuição mensal ao Serviço Social do Comércio, para custeio dos seus encargos.

<sup>23</sup> As contribuições destinadas às entidades que compõe o Sistema S, de fato, incrementaram a matriz tributária brasileira nesse período. Outros fatores que contribuíram para o incremento da matriz tributária foram: a tributação sobre o consumo passou a ganhar proeminência e também as criações dos fundos de previdência social.

A despeito das amplas discussões, a Assembleia Constituinte optou por preservar essas entidades no mesmo formato qual foram concebidas. Entretanto, como veremos, os questionamentos sobre a natureza das instituições do sistema S, bem como dos tributos que as sustentam, ainda são objeto de amplo debate na doutrina, na jurisprudência, e inclusive na arena política.

Qual é o papel institucional dessas entidades num contexto do Estado Democrático de Direito? A natureza dessas entidades é pública ou privada? As contribuições pagas ao Sistema S são constitucionais? Essas são algumas questões que ainda se impõe.

## Capítulo 2. – O Sistema S e Suas Contribuições Compulsórias.

### 2.1 O sistema S numa perspectiva doutrinária.

Para tratar dos questionamentos levantados ao final do Capítulo 1 necessitamos primeiramente abordar conceitualmente o Sistema S, com o intuito de sistematizar um conceito para esse conjunto de entidades e também reconhecer seus respectivos o campo de atuação. Posteriormente, explanaremos sobre o conceito de tributo e de parafiscalidade para podermos discutir a divergência doutrinária e jurisprudencial correlata ao Sistema S e aos respectivos tributos que sustentam essas entidades.

A indagação referente a natureza pública ou privada dos Serviços Sociais Autônomos esbarra na questão própria questão da localização dessas entidades na estrutura administrativa. Os Serviços Sociais Autônomos integram a administração pública?

Ante este questionamento insta esclarecer que a administração pública, em um sentido orgânico<sup>24</sup>, pode ser entendida como “as diversas unidades administrativas (órgãos e entidades) incumbidas de cumprir os fins do Estado, incluídos aqueles afetos às funções legislativas ou judiciais.” (FURTADO, 2013, p. 123). Nesse sentido, a Administração Pública ainda se divide em direta - composta pelas pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito-Federal e Municípios), e indireta - quando a lei, por meio do processo de descentralização administrativa, transfere atribuições suas para outras entidades que possuam personalidade jurídica própria como autarquias, fundações ou empresas estatais.

Os Serviços Sociais Autônomos, também denominados Sistema S, são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas por lei, mas que segundo a maior parte da doutrina, não integram a administração pública direta ou indireta. Essas entidades pertenceriam ao que a doutrina denomina *entidades paraestatais*, conforme será explanado mais adiante. Essas entidades, de modo geral, prestam serviços de

---

<sup>24</sup> A expressão ‘administração pública’ pode ser entendida em um sentido funcional - que diz respeito às próprias atividades exercidas pelos entes integrantes da Administração; e pode ser entendida no sentido orgânico – no qual o enfoque é dado aos entes que exercem a atividade administrativa. (FURTADO, 2013, p. 123)

interesse público para suas respectivas categorias profissionais como: serviços profissionalizantes, educação para o trabalho, assistência social, promoção de ações no campo da saúde, da cultura e, inclusive, do lazer.

Vale a pena trazer a lume a conceituação que Hely Lopes Meirelles elabora sobre o Sistema S:

Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade jurídica de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias profissionais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentária ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI), com estrutura e organização genuinamente brasileiras. (MEIRELLES, 2010, p. 405)

A doutrina administrativa, ao entender que as entidades do Sistema S não integram a administração pública direta ou indireta, denominam estas instituições como *paraestatais*. Essas instituições são assim denominadas por possuírem uma vinculação com o Estado, que se dá principalmente em virtude do repasse de recursos públicos, e por cooperarem com este na realização da finalidade pública. Celso Antônio Bandeira de Mello nos esclarece sobre a designação dessas entidades como paraestatais:

Para nós, a expressão calha bem para designar sujeitos não-estatais, isto é, de direito privado, que em paralelismo com o Estado, desempenham cometimentos que poderiam desempenhar por se encontrar no âmbito de interesses seus, mas não exclusivamente seus. Caracterizam-se pelo fato de que o Poder Público enfaticamente os assume como colaboradores emprestando-lhes o significativo amparo de colocar a seu serviço o poder de império de que dispõe ao instituir tributo em favor deles, como ocorre com os serviços sociais autônomos, circunstância essa que lhes confere uma peculiar singularidade entre os sujeitos alheios à Administração indireta que concorrem para objetivos sociais de interesse público. (MELLO, 2009, p. 159)

Alguns autores também utilizam a expressão Terceiro Setor<sup>25</sup> ao tratarem das entidades que compõe os Serviços Sociais Autônomos, equiparando essa

---

<sup>25</sup> No contexto do Estado burocrático e ineficiente, incapaz de atender adequadamente as demandas da sociedade a solução encontrada para alguns reformistas do Direito Administrativo era transferir para o setor privado atividades que eram desenvolvidas pelo Estado, inclusive para entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos. É nesse contexto que surge o denominado terceiro setor, o primeiro seria

expressão com o conceito de paraestatais, como faz Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Lucas Rocha Furtado (2013) discorda de tal classificação posto para ele “O terceiro setor corresponde a entidades privadas, necessariamente surgidas no âmbito privado, porém sem fins lucrativos ou econômicos” e ainda que tais entidades “não precisam manter qualquer vínculo com o poder público”, posto que caso uma entidade do terceiro setor passe a, por exemplo, receber recursos públicos ela passaria a ser considerada também uma paraestatal. Para o mencionado autor as entidades paraestatais são: Organizações sociais (OS); Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP); e os Serviços Sociais Autônomos. (FURTADO, 2013, p. 182)

Os Serviços Sociais Autônomos, apesar de terem sua atuação de forma paralela a atuação estatal com vistas a persecução do fim público, não prestam serviço público em sentido estrito, como atividade delegada pelo Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio de instrumento de descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar. (PIETRO, 2009, p. 492)

As entidades que compõem o sistema S, que não podem ser consideradas propriamente como integrantes de um sistema, conforme já foi afirmado anteriormente, possuem uma certa similaridade em seu objeto. Tal objeto seria, de forma geral, uma “atividade social que representa a prestação de um serviço de utilidade pública, beneficiando certos grupamentos sociais ou profissionais” (FILHO, 2009, p. 509). Além da similitude de objeto, a doutrina passou a designar tais entidades por meio da expressão ‘Sistema S’ em virtude de as iniciais dessas instituições começarem pela letra “S” como o SESC, SENAC, SENAI, SESI, SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP e Sebrae. No entanto, existem outras instituições - de criação mais recente, que foram qualificadas como serviços sociais autônomos nas leis de sua criação, a exemplo da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX Brasil e da Agência Brasileira de desenvolvimento industrial – ABDI. Contudo,

---

o Estado, o segundo o mercado, e o terceiro formado por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. (FURTADO, 2013)

essas últimas instituições, recebem duras críticas da doutrina<sup>26</sup> por se afastarem da formatação estrutural presente nos serviços sociais autônomos mais antigos – como SESC, SESI, SENAC e SENAI.

Nesse momento, torna-se interessante realizar um breve panorama das atividades desenvolvidas pelas principais instituições denominadas como Serviços Sociais Autônomos.

O SESC e o SENAC são instituições criadas pela Confederação Nacional do Comércio – CNC, por exigência dos Decretos-Lei n. 9.853/46 e n. 8.621/46, respectivamente. O SESC tem como objetivo de sua atuação: a busca da melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores do comércio por meio da promoção de ações no campo da educação, saúde, lazer e assistência<sup>27</sup>. O SESC possui, portanto, um caráter mais amplo na promoção da qualidade de vida do comerciário conforme pode-se perceber no próprio decreto lei que autorizou sua criação<sup>28</sup>. Já o SENAC, por sua vez, apresenta um viés mais profissionalizante sendo “o principal agente da educação profissional voltado para o Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo”<sup>29</sup>, além disso, o SENAC possui a atribuição legal de “colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial”<sup>30</sup>.

O SENAI e SESI são instituições dirigidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), ambas possuem um cunho de educação voltada para o setor

---

<sup>26</sup> Lucas Rocha furtado chega a defender a inconstitucionalidade dessas últimas instituições, ver: FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 186.

<sup>27</sup> Conforme descrito na página institucional do SESC na internet. Disponível em: [http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o\\_sesc/](http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/) Acesso em: 05 de novembro de 2015.

<sup>28</sup> Decreto-lei n. 9.853:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.

§ 1º Na execução dessas finalidades, o Serviço Social do Comércio terá em vista, especialmente: a assistência em relação aos problemas domésticos, (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte); providências no sentido da defesa do salário real dos comerciários; incentivo à atividade produtora; realizações educativas e culturais, visando a valorização do homem; pesquisas sociais e econômicas.

<sup>29</sup> Conforme descrito na página institucional do SENAC na internet. Disponível em: <http://www.senac.br/institucional/senac.aspx> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

<sup>30</sup> Conforme informa o art. 3º do Decreto-lei 8.621/46:

Art. 3º O SENAC deverá também colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino imediato que com êle se relacionar diretamente, para o que promoverá os acôrdos necessários, especialmente com estabelecimentos de ensino comercial reconhecidos pelo Governo Federal, exigindo sempre, em troca do auxílio financeiro que der, melhoria do aparelhamento escolar e determinado número de matriculas gratuitas para comerciários, seus filhos, ou estudantes a que provadamente faltarem os recursos necessários.

industrial. No entanto, o SESI abrange também outras frentes de atuação buscando a “promoção de segurança, saúde e qualidade de vida, com soluções para atender as demandas da indústria e aumentar sua produtividade”<sup>31</sup>. E o SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, é por sua vez a instituição de educação profissional por excelência, segundo seu site institucional “seus cursos formam profissionais para 28 áreas da indústria brasileira, desde a iniciação profissional até a graduação e pós-graduação tecnológica.”<sup>32</sup>

O SENAR – Serviço de Aprendizagem Rural, é vinculado à Confederação da Indústria e Pecuária do Brasil (CNA), foi criado pela Lei n. 8.315/91, com o objetivo “de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural”<sup>33</sup>.

O Serviço Social do Transporte - SEST, e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte foram criados pela Lei 8.706/93 com o objetivo de “promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos da alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho”<sup>34</sup> - no caso do SEST. Já o SENAT foi criado para promover “programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo”<sup>35</sup>.

O Serviço Nacional de Aprendizagem do Corporativismo – SESCOOP, foi criado pela Medida Provisória 1.715/98 e tem como um de seus principais objetivos a

---

<sup>31</sup> Conforme descrito na página institucional do SESI na internet. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/institucional/2015/05/1,1789/o-que-e-o-sesi.html> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

<sup>32</sup> Conforme descrito na página institucional do SENAI na internet. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2015/05/1,1773/o-que-e-o-senai.html> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

<sup>33</sup> Conforme o disposto no Art. 1º da Lei 8.315/91:

Art. 1º É criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais.

<sup>34</sup> Como pode-se observar no artigo 2º da Lei 8706/93:

Art. 2º Compete ao Sest, atuando em estreita cooperação com os órgãos do Poder Público e com a iniciativa privada, 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.

<sup>35</sup> Conforme a disposição do art. 3º da Lei 8.315/91:

Art. 3º Compete ao Senat, atuando em estreita cooperação com os órgãos do Poder Público e com a iniciativa privada, 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.

“formação profissional, a promoção social dos empregados de cooperativas, cooperados e de seus familiares, e o monitoramento das cooperativas em todo o território nacional”.<sup>36</sup>

O SEBRAE (Serviço Brasileiro às Micro e Pequenas Empresas), antigo CEBRAE era um órgão federal, foi convertido em um serviço autônomo por meio da Lei 8.029/90, tendo como objetivo “planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”.

Além dessas instituições que figuram classicamente na doutrina como serviços sociais autônomos, existem outras como a APEX-Brasil (Agência de Promoção de Exportações do Brasil) e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) que são caracterizadas pela legislação como “serviços sociais autônomos”. Ocorre que a doutrina entende que tais entidades possuem um caráter diverso das demais entidades do Sistema S. A principal divergência apontada pela doutrina reside no fato de essas instituições recebem recursos provenientes do Orçamento Geral da União, fato que não ocorre com os serviços autônomos tradicionais. Além disso a influência do executivo na nessas entidades é maior, o presidente dessas entidades pode ser nomeado pelo Presidente da República, e a sua supervisão também compete ao executivo, e ainda existe a previsão de celebração de contrato de gestão com o governo. José dos Santos Carvalho Filho ressalta que tais características aproximam tais entidades à estrutura da Administração Pública descentralizada, conforme argumenta:

Na verdade, esses serviços sociais autônomos mais recentes afastaram-se do modelo clássico e mais se aproximam do sistema da Administração Pública Descentralizada. Levando em consideração seu objeto institucional, poderiam ser corretamente enquadradas como agências executivas, sob a forma de autarquias. No caso, acabou surgindo um sistema híbrido: são típicas pessoas administrativas, embora excluídas formalmente da Administração Indireta. (FILHO, 2009, p. 510)

---

<sup>36</sup> Conforme descrito na página institucional do SESCOOP na internet. Disponível em: <http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

Outras características também merecem ser levantadas sobre as entidades que compõe o Sistema S, como: a questão da imunidade tributária, a sujeição à justiça estadual e a submissão ao controle por parte do TCU.

O tratamento diferenciado em relação à questão tributária se dá em virtude do disposto na Constituição (em seu art. 150, VI, “c”)<sup>37</sup> quando esta estabelece imunidade tributária para entes que se dediquem à educação e à assistência social sem o objetivo de auferir lucro nessas atividades. Tal imunidade fiscal já existia antes da Constituição de 1988, posto que já era prevista na legislação que regia essas entidades.<sup>38</sup> José Carvalho dos Santos Filho tece algumas observações em relação à imunidade tributária desses entes, afirmando que tal imunidade apenas alcança os impostos, assim os entes devem arcar com os demais tributos; e ainda que tal imunidade somente alcança as atividades que sejam conexas aos fins estabelecidos na Constituição, posto que caso a atividade exercida seja adversa o tributo deverá incidir. (FILHO, 2009, p. 516)

A doutrina e a jurisprudência hoje entendem que as entidades estabelecidas sob a denominação de serviços sociais autônomos, por não integrarem a Administração Pública, devem se submeter a justiça estadual. No entanto, não se pode dizer que foi sempre assim, posto que a legislação já chegou a estabelecer o mesmo foro reservado às entidades integrantes da Administração Pública<sup>39</sup>. Ocorre que o STF pacificou a questão por meio da Súmula 516<sup>40</sup>, estabelecendo a sujeição do SESI, e por analogia os demais serviços sociais autônomos, à justiça estadual.

Por receberem recursos que possuem natureza tributária, caracterizado como dinheiro público, as entidades do Sistema S devem prestar contas de suas atividades ao Tribunal de Contas da União, estando sujeitas a princípios gerais da

---

37 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

VI - Instituir impostos sobre: [...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

<sup>38</sup> Como pode-se observar no decreto que aprova o regulamento do SESC, Decreto 61.836/67, em seu art. 7º, parágrafo único: “Os bens e serviços do SESC gozam de imunidade fiscal consoante o disposto no artigo 20, inciso III, alínea “c”, da Constituição”.

<sup>39</sup> Como pode-se observar novamente no Decreto 61.836/67.

§ 4º As ações em que o SESC fôr autor, réu ou interveniente, correrão no juízo privativo da Fazenda Pública Nacional.

<sup>40</sup> Súmula 516, do STF: “O Serviço Social da Indústria – SESI – está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual”.

Administração Pública. Para elucidar tal questão, vale a pena transcrever uma parte de um julgado do TCU que esclarece o exercício de controle por parte deste Tribunal:

[...] cumpre assinalar que a jurisprudência do Tribunal acerca da natureza jurídica e do conjunto normativo a ser observado pelas entidades integrantes do conhecido “Sistema S” é pacífica no sentido de que se trata de entidades paraestatais de colaboração, de natureza privada, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta. Entretanto, estão elas sujeitas aos princípios gerais que regem a gestão de recursos públicos, uma vez que são entidades arrecadoras de contribuições parafiscais, de recolhimento compulsório por parte de determinados contribuintes inseridos no âmbito do serviço social autônomo, sendo, portanto, entidade que, embora de natureza privada, está sujeita ao controle exercido por esta Corte. (Tribunal de Contas da União, Plenário, Ata 53/2009, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 008.399/2004-9)

Pelo acima relatado, verifica-se que para além de persecução de fins públicos comuns e da previsão legal para criação dessas entidades, um dos principais elos de ligação das instituições componentes do Sistema S com o Estado é a percepção, por parte desses entes, das receitas provenientes das contribuições parafiscais compulsórias. Dessa forma, passa-se à análise mais específica desse tributo no contexto da matriz tributária brasileira.

## **2.2 O aspecto tributário das contribuições destinadas para o Sistema S**

Algumas breves considerações fazem-se necessárias para que se possa compreender a natureza jurídica das contribuições ao Sistema S. A primeira delas é referente ao conceito de tributo, e a segunda diz respeito às classificações tributárias. Tal esforço se faz necessário para que se possa localizar esses tributos na estrutura da Matriz Tributária brasileira.

Para que possamos conceituar tributo, é necessário que se tenha em mente que o fenômeno da tributação decorre do poder estatal de tributar. O Estado para existir, tal como o concebemos, só se torna possível mediante a cobrança de tributos que lhe garantam manutenção. Ao mesmo tempo, é por meio da tributação que o Estado detém os recursos necessários para garantir direitos. Ou seja, ao mesmo tempo que o Estado é dependente financeiramente da tributação, os contribuintes dependem do Estado para sustentação de uma série de direitos. Modernamente, o

poder de tributar funda-se no seio constitucional, inclusive, no sentido de limitação desse poder estatal. Como observa Sacha Calmon:

O poder de tributar, modernamente, é campo predileto de labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as receitas necessárias à realização de seus fins, sempre crescentes, quanto para utilizar o tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo. A duas, porque tamanho poder há de ser disciplinado e contido em prol dos cidadãos. (COÊLHO, 2009, p. 37)

O conceito de tributo envolve a ideia de prestação pecuniária exigível nos ditames da legalidade. Sobre o conceito de tributo no Estado de Direito, Amaro salienta:

No Estado de Direito, a dívida de tributo estruturou-se como uma relação jurídica, em que a imposição é estritamente regrada pela lei, vale dizer, o tributo é uma prestação que deve ser exigida nos termos previamente definidos pela lei, contribuindo dessa forma os indivíduos para o custeio das despesas coletivas (que, atualmente, são não apenas as do próprio Estado, mas também as de entidades de fins públicos). (AMARO, 2011, p. 16)

Para além da discussão doutrinária sobre esse conceito, a própria legislação brasileira conceitua tributo, conforme o disposto no Código Tributário Nacional (CTN)<sup>41</sup>, em seu art. 3º: *“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”*

É evidente que a conceituação legal de tributo não esgota, e não deve esgotar, as discussões que se dão no âmbito doutrinário. Todavia, cremos que o conceito legal supre os diversos aspectos importantes deste conceito, dentre eles: o caráter pecuniário do tributo; o caráter não sancionatório do tributo (excluindo, por exemplo, as multas deste conceito); a origem legal da instituição do tributo; e a indisponibilidade do tributo, em virtude do seu caráter vinculado. Um dos aspectos que merece ser ressaltado é a compulsoriedade do tributo, tal característica esclarece que o tributo possui uma natureza cogente. Gassen comenta sobre tal aspecto conceitual do tributo:

A primeira parte do conceito de tributo fica completa com a expressão compulsória. Expressão que em oposição ao peculiar ato volitivo dos

---

<sup>41</sup> Lei n. 5.172 de 1966.

sujeitos da relação jurídica obrigacional, salienta que na relação jurídica obrigacional tributária o ato volitivo é substituído pelo ato cogente, obrigatório. Neste sentido o pagamento do tributo não é uma prestação voluntária decorrente da vontade das partes e sim cogente, decorrente da legislação. (GASSEN, 2009, p. 15)

Após termos localizado o conceito de tributo, passemos às breves considerações sobre as classificações tributárias.<sup>42</sup> A maior parte da doutrina sustenta que no ordenamento jurídico brasileiro existem cinco espécies de tributo, dentre os quais: impostos, taxas e contribuições de melhoria – que são expressamente elencados no CTN, o empréstimo compulsório e as contribuições que decorrem de disposições constitucionais, também ditas contribuições especiais.

Muitos são os critérios de classificação dos tributos, iremos abordar somente os critérios que se mostram mais relevantes para o estudo das contribuições para o Sistema S, dentre eles destacamos: a competência tributária, o sujeito ativo na relação jurídica tributária e a finalidade da tributação.

A competência tributária diz respeito ao poder do ente estatal para instituir tributos. No Brasil, em função do princípio do federalismo, os três entes federativos – União, Estados e Municípios<sup>43</sup>, possuem competência tributária definidos pela carta constitucional. Os tributos podem ser, ainda, privativos, comuns ou residuais. A Constituição define, por exemplo, nos seus artigos 153 e 154, os impostos privativos da União, no art. 155 os privativos dos Estados, e os privativos dos Municípios no art. 156. Gassen salienta, ainda, que os Estados e Municípios não podem instituir algumas espécies tributárias, como por exemplo, o empréstimo compulsório e as contribuições especiais. (GASSEN, 2009)

A classificação quanto ao sujeito ativo na relação jurídica tributária classifica os tributos em fiscais e parafiscais. Para Carrazza:

Os tributos quase sempre são arrecadados pela pessoa política que os instituiu. Como, porém, a capacidade tributária ativa é delegável por lei, nada obsta que uma pessoa diversa daquela que criou a exação venha, afinal, a arrecadá-la. Para tanto, basta, fundamentalmente, que a pessoa beneficiada persiga finalidades públicas ou, pelo menos, de

---

<sup>42</sup> Gassen alerta que “toda classificação é arbitrária se considerada esta classificação no aspecto de seu ponto de partida.” Diz ainda “para que se possa fazer uma classificação útil e rigorosa dos tributos, é necessário sempre esclarecer qual é a amplitude da classificação e qual é o critério de relevância utilizado. (Gassen, 2009, p. 18)

<sup>43</sup> O Distrito Federal possui competência para instituir tributos estaduais e municipais, conforme preveem os artigos 147 e 155 da Constituição.

interesse público, isto por exigência do princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado mediante o exercício da tributação. (CARRAZZA, 2010, p. 590)

Portanto fiscais são os tributos nos quais o Estado figura no polo ativo da obrigação jurídico-tributária, e parafiscais são os tributos, que a despeito de terem sido instituídos por pessoa jurídica de direito público, a arrecadação e fiscalização são realizadas por uma outra pessoa jurídica que exerça uma atividade de interesse público.

Nesse ponto, faz-se necessário um acordo semântico em relação às Contribuições para o Sistema S. Entendemos que a despeito das contribuições ao Sistema S serem arrecadadas pela Receita Federal<sup>44</sup>, essas contribuições são parafiscais, pelo fato dessas verbas não integrarem o orçamento público e porque os entes beneficiários desses recursos exercem atividades de interesse público, realizando o princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado.

A classificação quanto à finalidade da tributação estabelece que os tributos podem ser fiscais ou extrafiscais. Segundo Gassen (2009) “são fiscais quando a finalidade da tributação, da instituição dos tributos, é a de arrecadar receitas financeiras para os cofres públicos”. Já os tributos extrafiscais possuem uma finalidade de intervenção no meio social ou econômico. Gassen (2009) esclarece “São os tributos criados com a finalidade de estimular determinado comportamento dos contribuintes, de realizar, determinada política econômica e social, portanto, a finalidade da tributação é regulatória ou extrafiscal”.

A tributação não pode ser vista com um fim em si mesma, desta forma, para além do propósito arrecadatório do Estado há que se prezar pela extrafiscalidade, ou seja, pela busca na promoção dos fins públicos. A tributação pode ser um poderoso instrumento do Estado em diversos campos de atuação, sobre o ponto vale citar Roberta Simões Nascimento:

do ponto de vista macro, por exemplo, é possível a utilização da tributação como instrumento para combater a desigualdade social e estimular a redistribuição de renda; para coibir a devastação do meio

---

<sup>44</sup> Conforme se observa na Instrução Normativa da Receita Federal n. 971, alterada pela IN 1.071 de 2010:

Art. 109. Compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), nos termos do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança da contribuição devida por lei a terceiros, ressalvado o disposto no § 1º do art. 111. (Redação dada pela Instrução Normativa RFB nº 1.071, de 15 de setembro de 2010)

ambiente e incitar a preservação ambiental; para promover o desenvolvimento econômico, arrefecer a estagnação ou recessão e aquecer a atividade econômica; para deter o desemprego, a inflação; bem como desestimular os bens e atividades prejudiciais à saúde, como o consumo de cigarro e das bebidas alcoólicas, sem contar a possibilidade de fomento de regiões menos desenvolvidas do país.

A política tributária, portanto, deve anteceder qualquer discussão sobre a imposição tributária, devendo-se nela definir as finalidades da tributação, que, na verdade, são as finalidades do próprio Estado. É nela, na política tributária, que devem constar as respostas para as seguintes perguntas: por que tributar, o que tributar, em que nível tributar, o que não deve ser tributado, dentre outras que traduzam a matriz tributária nacional, ou seja, o modelo escolhido pela sociedade para a construção do Estado. (NASCIMENTO, 2013, p. 55)

A discussão sobre finalidade que se confere aos tributos deve estar na pauta de discussão da política tributária, tendo em vista tal finalidade auxilia na conformação da Matriz Tributária de um país. No caso das contribuições destinadas às entidades do Sistema S, entendemos que tais tributos tem uma importante natureza extrafiscal, seja na qualificação de profissionais para atender a demanda de setores estratégicos da economia brasileira, quer seja na promoção de assistência social, acesso ao lazer, cultura, e bem-estar desses trabalhadores.

Esclarecidas questões preliminares acerca do conceito de tributo, das espécies tributárias e das classificações tributárias mais relevantes, passa-se à análise, em específico, das contribuições destinadas ao Sistema S, também denominadas, em parte da doutrina e na legislação, como “contribuições de terceiros”<sup>45</sup>.

Os tributos destinados ao custeio dos serviços sociais autônomos são, como espécie tributária, contribuições<sup>46</sup>. Para Luciano Amaro, a característica dessa espécie tributária consistiria:

Na destinação a determinada atividade, exercitável por entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal reconhecida pelo Estado como necessária ou útil à realização de uma função de interesse público. Nesse grupo se incluem as contribuições sociais, as

---

<sup>45</sup> “Contribuições de terceiros” é um termo amplo, não abrange somente as contribuições destinadas ao Sistema S, mas sim um conjunto de contribuições que incluem as contribuições destinadas ao Fundo Aeroviário - FA, à Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha - DPC e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a do salário-educação, conforme denota-se do art. 3º da Lei 11.457 de 2007.

<sup>46</sup> As contribuições de melhoria são aqui consideradas como outra espécie tributária. Contribuição de Melhoria é uma espécie tributária que, ao contrário das contribuições ao Sistema S, possuem uma referibilidade necessária, ou seja, o fato gerador só ocorre quando a propriedade do contribuinte é valorizada em decorrência de obra pública. (Amaro, 2011, p. 107)

contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149), bem como as contribuições para custeio de previdência de servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. Cit. § 1º) e a contribuição destinada ao custeio da iluminação pública. (AMARO, 2011, p. 105)

Ao ressaltar que no regime jurídico das contribuições a característica que se sobressai é a destinação do tributo a determinada atividade, Amaro salienta não haver uma referibilidade necessária entre o tributo pago pelo contribuinte, e a fruição, por este, da atividade prestada por meio dessas contribuições.

Tem-se aqui atividades específicas (do Estado ou de outras entidades) em que a nota divisibilidade (em relação aos indivíduos) não é relevante para caracterização da figura tributária específica. Ou seja, a atividade a cuja execução se destina não é necessariamente referível ao contribuinte, embora possa sê-lo, em maior ou menor grau, efetiva ou eventualmente. (AMARO, 2011, p. 106)

As contribuições destinadas aos entes que integram o Sistema S se vinculam aos setores específicos da economia nos quais atuam tais entidades. A título de exemplo, se uma determinada empresa exerce uma atividade industrial, são devidas as contribuições ao SESI e ao SENAI. Se a empresa exerce, primordialmente, uma atividade comercial, as contribuições devidas são ao SESC e ao SENAC e não podem incidir outra contribuição de mesma natureza, como por exemplo, a contribuição ao SEST. Paulsen alerta

Não se admite a superposição contributiva, ao menos não sobre a mesma base econômica. Se as indústrias contribuem ao SESI/SENAI sobre a totalidade da sua folha de pagamentos, não podem ser coagidas a contribuir ao SESC/SENAC, nem mesmo se tiverem por secundária a comercialização de mercadorias. (PAULSEN e VELLOSO, 2010, p. 301)

De forma geral, as contribuições para o Sistema S incidem sobre a folha de salários das empresas de determinado setor econômico. Em geral, as alíquotas das contribuições variam entre 1% a 2,5% sobre as remunerações pagas aos empregados da empresa contribuinte. Para ilustramos, de forma individualizada, as alíquotas de cada uma das entidades intituladas como Serviços Sociais Autônomos utilizaremos uma tabela<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Esta tabela foi elaborada de acordo com uma tabela exposta no livro (Paulsen & Velloso, 2010), a tabela completa será exposta em anexo ao final do trabalho.

**Tabela 1 – alíquotas das contribuições ao Sistema S**

<b>Entidade</b>	<b>Lei de criação</b>	<b>Setor</b>	<b>Materialidade</b>	<b>Alíquota básica</b>
<b>SENAI</b>	Decreto-Lei 4.048/42	Industrial	Folha de salários	1%
<b>SESI</b>	Decreto-Lei 9.403/46	Industrial	Folha de salários	1,5%
<b>SENAC</b>	Decreto-Lei 3.621/46	Comercial	Folha de salários	1%
<b>SESC</b>	Decreto-Lei 9.853/46	Comercial	Folha de salários	1,5%
<b>SENAR</b>	Lei 8.315	Rural	Folha de salários e comercialização da produção	0,2% a 2,5%
<b>SENAT</b>	Lei 8.708/93	Transporte rodoviário	Folha de salários	1%
<b>SEST</b>	Lei 8.706/93	Transporte rodoviário	Folha de salários	1,5%
<b>SESCOOP</b>	Medida Provisória 2.168-40/01	Cooperativas	Folha de salários	2,5%
<b>SEBRAE</b>	Lei 8.029/90	Micro e Pequenas empresas	Folha de salários	0,257% (85,75% de 0,3%)
<b>APEX-Brasil</b>	Lei 10.668/03	Exportador	Folha de salários	0,037% (12,25% de 0,3%)
<b>ABDI</b>	Lei 11.080/04	Industrial	Folha de salários	0,006% (2% de 0,3%)

De maneira geral, pode-se dizer que as contribuições destinadas ao Sistema S são: a) tributos – posto que sua instituição decorre do poder estatal de tributar, apresentando, portanto, o atributo da compulsoriedade; b) contribuições especiais<sup>48</sup> - quanto à espécie tributária; c) instituídas pela União - em relação à competência para instituir o tributo, d) parafiscais – quanto ao polo ativo na relação

<sup>48</sup> O termo ‘especiais’ é usado pela doutrina para separar as contribuições elencadas no art. 149 da Constituição com as contribuições de melhoria, que constituem outra espécie tributária.

jurídico-tributária; e) e extrafiscais – quanto à finalidade, posto que não possuem uma finalidade arrecadatória, mas sim de intervenção no domínio social e econômico.

O art. 240 da Constituição Federal de 1988 dá respaldo constitucional às contribuições destinadas aos serviços sociais autônomos, ao estabelecer que tais contribuições constituiriam exceção ao art. 195<sup>49</sup>, posto que estas não integrariam o financiamento da seguridade social, eis a dicção do referido artigo:

Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Ives Gandra ressalta que as contribuições destinadas ao sistema S se encontram também se encontrariam previstas no art. 149<sup>50</sup> da Constituição Federal.

De rigor, tais contribuições encontram-se previstas no artigo 149, razão pela qual o dispositivo seria despiciendo. Em verdade, todas as contribuições no interesse das categorias ou de caráter social são abrangidas pelo artigo 149, de forma que aquelas previstas no artigo 240 já o estavam também no artigo 149. (SILVA, 2001)

Paulsen (2009) entende que às contribuições tradicionais ao Sistema S<sup>51</sup> foram constitucionalizadas pelo art. 240 da Constituição.

A Constituição adotou, no seu art. 240, uma forma específica de atribuição de competência impositiva. Atribuiu-a de forma elíptica, mediante a simples alusão às contribuições pré-constitucionais. Ao fazê-lo, constitucionalizou as contribuições ao SESC/SÉNAC e ao SESC/SENAI com as feições que tinham em 5 de outubro de 1988, razão pela qual não é dado ao legislador modificá-las em aspectos substanciais. (PAULSEN e VELLOSO, 2010)

Entende-se, portanto, que as contribuições ao Sistema S encontram respaldo na Carta Constitucional, em seu art. 149, que elenca três subtipos de contribuições: as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

---

49

<sup>50</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo

<sup>51</sup> As contribuições tradicionais ao Sistema S seriam aquelas que já existiam à época da constituição de 1988.

A classificação das contribuições destinadas ao Sistema S nas subespécies tributárias elencadas no art. 149 é objeto de ampla discussão na doutrina e na jurisprudência, razão pela qual, separamos um tópico deste trabalho para abordar de tal assunto.

### **2.3 A divergência Doutrinária e Jurisprudencial acerca da natureza das contribuições ao Sistema S.**

Para maior parte da doutrina brasileira é pacífico o entendimento que o art. 149 da Constituição Federal institui as contribuições: sociais, de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme observa Carrazza:

Com a só leitura desse artigo já percebemos que a constituição federal prevê três modalidades de “contribuições”: as interventivas, as corporativas e as sociais. Todas elas têm natureza nitidamente tributária, mesmo porque, com a expressa alusão aos arts. 146, III, e 150, I e III”, ambos da CF, fica óbvio que devem obedecer ao regime jurídico tributário, isto é, aos princípios que informam a tributação, no Brasil (CARRAZZA, 2010, p. 595)

Carrazza ainda adverte que:

O que estamos, em suma, tentando dizer é que a União, com base no art. 149 da Lei das Leis, poderá criar, dentro de seu campo competencial, qualquer imposto ou taxa, explicitando que a contribuição, isto é, o tributo, visará ou intervir no domínio econômico, ou atender ao interesse de uma dada categoria profissional ou econômica, como instrumento de atuação federal na respectiva área, ou, finalmente, custear a Seguridade Social. (CARRAZZA, 2010, p. 605)

Nesse ponto, torna-se necessário saber o que vem a ser contribuição de intervenção no domínio econômico, contribuição social e contribuição de interesse das categorias profissionais e econômicas. Sobre contribuições de intervenção no domínio econômico, Carrazza afirma:

Por meio de contribuições interventivas a União direciona os contribuintes a certos comportamentos, comissivos ou omissivos, úteis ao interesse coletivo. Nesse sentido, pode-se dizer que tais tributos são utilizados como instrumentos de extrafiscalidade, embora tenha por fim precípua carrear recursos para a União, a fim de que este ente político tenha os meios necessários para custear sua intervenção no domínio econômico, para atender a um interesse específico da área econômica, em favor do bem comum. (CARRAZZA, 2010, p. 609)

Sobre as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas:

As contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (contribuições corporativas), destinam-se a custear entidades (pessoas jurídicas de direito público ou privado) que tem por escopo fiscalizar e regular o exercício de determinadas atividades profissionais ou econômicas, bem como representar, coletiva ou individualmente, categorias profissionais, defendendo seus interesses. Enquadram-se nesta categoria as contribuições arrecadadas, de seus filiados, pelos sindicatos, as contribuições que os advogados e estagiários pagam à Ordem dos Advogados do Brasil, as contribuições que os médicos pagam ao Conselho Regional de Medicina etc. (CARRAZZA, 2010, p. 624)

Em relação às contribuições sociais a doutrina se divide, afirmando a existência de contribuições sociais gerais – que tem o objetivo de custeio dos objetivos sociais gerais do Estado<sup>52</sup>, e as contribuições sociais que se destinam a custear a Seguridade Social. Sobre as contribuições sociais gerais:

Inequivoco é hoje, pois, o entendimento de que a União pode instituir contribuições ditas “sociais gerais” quando visa uma atuação relacionada à ordem social distinta da seguridade social.

A outorga de competência à União para a instituição de contribuições sociais como instrumento de sua atuação na respectiva área, ou seja, na área social, deve ser analisada à vista dos objetivos estabelecidos no Título “Da Ordem Social” pois estes delimitarão as atividades passíveis de serem custeadas pelas contribuições sociais. (PAULSEN e VELLOSO, 2010, p. 97)

A classificação das contribuições destinadas ao Sistema S como pertencentes a uma dessas categorias é nebulosa, a doutrina não apresenta uma uniformidade ao classificá-las. Paulsen admite a dificuldade para a determinação da natureza jurídica das contribuições destinadas ao Sistema S, no entanto, faz uma ressalva em relação às contribuições destinadas ao SEBRAE, APEX-Brasil e ABDI e às demais contribuições destinadas ao Sistema S (como o SESC, SENAC, SESI, SENAI, SENAR, SEST e SENAT), para o autor, as primeiras apresentam características de contribuições de intervenção no domínio econômico.

No que diz respeito às contribuições destinadas a serviços sociais autônomos (que consubstanciam o denominado “Sistema S”), é a indefinição quanto à qualificação das atividades desses serviços

---

<sup>52</sup> A concepção ampla dos objetivos sociais do Estado pode ser extraída da Carta Constitucional em seu título VIII, da Ordem Social, que engloba uma série de direitos sociais que não só a Seguridade Social.

sociais que dificulta a determinação da natureza tributária específica das contribuições que os financiam. A solução advirá, em regra, da análise da lei que autorizou a sua criação.

Alguns serviços autônomos foram instituídos para atuarem junto a categorias profissionais e econômicas específicas (como o SESC, SENAC, SESI, SENAI, SENAR, SEST e o SENAT), enquanto outros foram vinculados à atuação imediata no domínio econômico, mediante o incentivo de empresas de pequeno porte e de determinadas atividades econômicas (SEBRAE, APEX-Brasil e ABDI).

Conquanto seja nebulosa a qualificação das contribuições destinadas àqueles serviços sociais, as contribuições destinadas a estes últimos se enquadram nitidamente na categoria das contribuições interventivas. (PAULSEN e VELLOSO, 2010, p. 252)

Para Paulsen, a contribuição para o SEBRAE é uma contribuição interventiva pois a atividade desenvolvida por estes entes é orientada ao apoio às micro e pequenas empresas<sup>53</sup>, essa entidade “intervém no domínio econômico, visando a concretizar princípios gerais da atividade econômica tais como a livre concorrência, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido a empresas de pequeno porte” (PAULSEN e VELLOSO, 2010, p. 253).

A contribuição ao SEBRAE foi instituída pela Lei 8.029/90<sup>54</sup>, em seu art. 8º, §3º, como um adicional às contribuições devidas ao SESC, SENAC, SESI e SENAI. Já as contribuições devidas à APEX-Brasil e à ABDI foram instituídas sobre às contribuições destinadas ao SEBRAE, conforme o art. 8º, §4º da Lei 8.029/90<sup>55</sup>. Dessa forma, Paulsen entende que:

Assim como a contribuição ao SEBRAE, as destinadas à APEX-Brasil e à ABDI qualificam-se como contribuições interventivas e, como tais,

---

<sup>53</sup> Conforme o disposto no art. 9º da Lei 8.029 de 1990:

Art. 9º Compete ao serviço social autônomo a que se refere o artigo anterior planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica

<sup>54</sup> Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º Para atender à execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, é instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o [art. 1o do Decreto-Lei no 2.318, de 30 de dezembro de 1986](#)

<sup>55</sup> Lei 8.029/90, art. 8º, § 4o O adicional de contribuição a que se refere o § 3o deste artigo será arrecadado e repassado mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal ao Cebrae, ao Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e ao Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, na proporção de 85,75% (oitenta e cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao Cebrae, 12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex-Brasil e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI. (Redação dada pela Lei nº 11.080, de 2004)

encontrariam supedâneo na regra atributiva de competência do art. 149, caput, da Constituição (se incidissem sobre a receita bruta ou o valor da operação). (PAULSEN e VELLOSO, 2010)

O Supremo Tribunal Federal consignou tal interpretação no julgamento do REsp. 396.266, de relatoria do Ministro Carlos Velloso quando consignou sobre a contribuição ao SEBRAE:

A contribuição que estamos cuidando é, na verdade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do DL. 2.318, de 1986. A autora recorrente, pois, tem razão, quando afirma que citada contribuição não está incluída no do art. 240 da C.F., dado que ela é “totalmente autônoma – e não um adicional”, desvinculando-se da contribuição ao SESI-SENAI, SESC-SENAC.

Não sendo contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas contribuição de intervenção no domínio econômico, a sua instituição está jungida aos princípios gerais da atividade econômica, C. F., arts 170 a 181. E se o SEBRAE tem por finalidade “planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica” (lei 8.029/90, art. 9º, incluído pela lei 8.154/90), a contribuição instituída para a realização desse desiderato está conforme aos princípios gerais da atividade econômica consagrados na constituição. (RE 396.266, Voto do Ministro Carlos Velloso, DJ n. 39 do dia 27/02/2004, p. 1432)

O acórdão ora em comento distingue as contribuições ao SEBRAE como contribuições de intervenção no domínio econômico e às demais contribuições devidas às entidades tradicionais do Sistema S como contribuições sociais gerais, conforme apreende-se da própria ementa do acórdão<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º.

I. - As contribuições do art. 149, C.F. – contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas – posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de “outras fontes”, é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro Moreira Alves, RTJ 143/684.

II. - A contribuição do SEBRAE – Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 – é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F.

III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003.

José Eduardo Soares de Melo também entende que as contribuições ao Sistema S São contribuições sociais gerais ao conceituá-las.

Tributo de competência da União (CF, art. 149), sem referência constitucional específica quanto aos seus elementos estruturadores, tendo como característica a destinação do produto de sua arrecadação a um determinado fundo ou entidade. Enquadram-se o salário-educação (CF, art. 212, § 5o), o adicional ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e os Serviços Sociais Autônomos (CF, art. 240) (Melo J. E., 2012, p. 55)

O Superior Tribunal de Justiça também entendeu pela natureza das contribuições ao Sistema S como contribuições sociais gerais, conforme denota-se no acórdão do REsp 326.491<sup>57</sup>, utilizando como referência o professor Ives Gandra Martins, para quem “as contribuições sociais para o sistema “S” não estão entre aquelas voltadas para o interesse das categorias, mas sim as de natureza social”. (Martins, 2001, p. 109)

Paulsen adverte que após a Emenda Constitucional n. 33 de 2001 as contribuições sociais gerais passaram a levar em conta, para além do critério da finalidade, também o critério da base econômica (faturamento, receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importações, o valor aduaneiro). Tal alteração torna problemática a classificação das contribuições ao sistema S como contribuições sociais gerais tendo em vista que a base de incidência desses tributos é a “folha de salários”.

Assim, enquanto a Constituição Federal, inicialmente, outorgava competência para a instituição de contribuições tendo em conta exclusivamente o critério da finalidade (havendo finalidade social, poderiam ser instituídas contribuições sociais), após a EC 33/01<sup>58</sup>

---

IV. - R.E. conhecido, mas improvido

(RE 396.266, Relatoria do Ministro Carlos Velloso, DJ n. 39 do dia 27/02/2004)

<sup>57</sup> Cumpre ressaltar, preambularmente, que, no julgamento do RE 138.284/CE, relator Ministro Carlos Velloso, in DJU 28.08.92, a Excelsa Corte, ao descrever o regime jurídico das contribuições sociais, entendeu que as contribuições previstas no artigo 240 da Constituição da República, denominadas contribuições para o Sistema “S”, têm a natureza jurídica de contribuição social geral, e não de contribuição especial de interesse de categorias. Nesse sentido, pontifica Ives Gandra da Silva Martins que “o Sistema “S” tem como escopo maior exatamente a integração da juventude no mercado de trabalho, razão pela qual entendo que a natureza jurídica da contribuição para o sistema “S” não está entre aquelas voltadas para o interesse das categorias, mas sim as de natureza social” (“Contribuições Sociais para o Sistema ‘S’ – constitucionalização da imposição por força do art. 240, da Lei Suprema – recepção pela nova ordem do art. 577, da CLT – parecer”, in Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, Editora Jurid Vellenich Ltda., Jan/Mar 2001, vol. 180, p. 109). (REsp 326.491 / AM, Ministra Relatora Eliana Calmon, DJ 30/06/2003, p. 11)

<sup>58</sup> Art. 1º O Art. 149 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

"Art. 149. ....

§ 1º.....

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

passou a outorgar competência combinando os critérios da finalidade e da base econômica (havendo finalidade social, podem ser instituídas contribuições sociais sobre o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro). (PAULSEN e VELLOSO, 2010)

Ao mesmo tempo, Paulsen defende que as contribuições destinadas ao Sistema S foram recepcionadas pela Constituição de 1988, por força do art. 240, da forma como eram à época da constituinte, não sendo, portanto, permitida a alteração da materialidade desses tributos.

Portanto, quanto às contribuições ao SESC/SENAC e ao SESI/SENAI, é permitido ao legislador alterar as alíquotas, prever isenções e benefícios fiscais, mas nunca adotar materialidade diversa da folha de salários e tampouco ampliar o universo dos sujeitos passivos, sob pena de desfigurar essas contribuições (que, recorde-se, foram constitucionalizadas pela Carta da República de 1988) e, assim, tomá-las inválidas. (PAULSEN e VELLOSO, 2010, p. 300)

Há, ainda, autores que consideram as contribuições ao Sistema S como contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como por exemplo Kiyoshi Harada que afirma:

São as seguintes as principais contribuições dessa subespécie [contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas]:

- a) Contribuição sindical prevista no art. 58 e seguintes da CLT [...]
- b) Contribuições sociais arrecadadas para a manutenção do SENAI, do SENAC, do SESC, do SESI, da OAB etc. Essas entidades, a exceção da OAB, que é uma autarquia federal, são pessoas jurídicas de direito privado e, como tais, não poderiam ser sujeitos ativos de tributos. Logo, não teriam essas contribuições a natureza tributária. De outro modo, posto que o produto de sua arrecadação não integra o orçamento fiscal da União, nem o orçamento de seguridade social (art. 165, § 5º, incisos I e III, da CF), essas exações não poderiam, também, à luz do critério da destinação da verba arrecadada, ser classificadas como contribuições sociais. Por isso, essas exações constituem as chamadas contribuições parafiscais. A parafiscalidade nada mais é do que a delegação do poder impositivo para as entidades paraestatais. (HARADA, 2010, p. 321) (Grifos nossos).

---

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível;

III - poderão ter alíquotas:

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez."(NR)

A discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza das contribuições destinadas ao Sistema S, conforme foi demonstrado, é extensa e possui certas peculiaridades. No entanto, chamamos atenção para o alerta que nos aponta Valcir Gassen sobre o pressuposto da classificação tributária:

Por primeiro: a classificação deve ser ampla o suficiente para que possa contemplar o objeto de análise. No direito tributário, como área cognitiva da ciência jurídica, o objeto principal de análise é o tributo, com isso a classificação a ser ofertada dar-se-á em razão deste e não, como as vezes ocorre na doutrina, em razão de uma determinada espécie tributária como o imposto. Assim a classificação contempla o tributo independentemente de uma ou de outra espécie tributária e de ser ou não aplicável a todas as espécies.

Classificar, por segundo, importa em optar por um ou outro critério de relevância. Em relação ao critério de relevância situar-se no campo cognitivo da ciência jurídica advertiu Ataliba “o conceito jurídico de tributo assim como sua classificação jurídica são resultado de interpretação jurídica da Constituição e não reprodução de conceitos formulados em instância econômica ou financeira. (...). Se o ponto de partida do cuidado do jurista é a lei – dado fundamental de seu trabalho exegético – já se vê que ele começa sua tarefa onde o financista encerrou a sua. Daí a necessidade de um critério jurídico para a classificação jurídica dos tributos” (GASSEN, 2009, p. 7)

Entendemos que a doutrina e a jurisprudência empreendem um esforço ao tentar enquadrar tais tributos em uma categoria tributária, tal empreitada ao nosso ver, não se faz necessária. Os tributos que são destinados aos serviços sociais autônomos foram criados antes mesmo da noção de sistematicidade do direito tributário brasileiro<sup>59</sup>, dessa forma, entendemos que a Constituição de 1988 recepcionou, em seu art. 240, as contribuições destinadas ao Sistema S em sua forma original, sem a pretensão de lhes inserir em uma categoria específica. Pois bem, se o próprio constituinte não realizou a categorização específica dessas contribuições, no âmbito da Constituição Federal, é porque tal categorização ou não era cabível, ou era desnecessária.

Entendemos que para além da discussão sobre a pretensa natureza dessas contribuições outras discussões se fazem mais urgentes e necessárias, dentre

---

<sup>59</sup> As leis que instituíram as contribuições do SESI, SENAI, SESC e SENAC datam da década de 40. Varsano argumenta que a sistematicidade do direito tributário brasileiro só ocorreu de fato com o Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172 de 1966, na década de 60, veja-se:

“a reforma da década de 60 teve os méritos de ousar eliminar os impostos cumulativos, adotando, em substituição, o imposto sobre o valor adicionado -- hoje de uso generalizado na Europa e na América Latina, mas, na época, em vigor apenas na França --, e de, pela primeira vez no Brasil, conceber um sistema tributário que era, de fato, um sistema – e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação -- com objetivos econômicos, ou, mais precisamente, que era instrumento

as quais: Como se dá a relação de tensão público-privado, no âmbito das entidades do Sistema S? Como se dá o exercício (ou o não exercício) da cidadania no contexto dessas entidades? Qual o montante de recursos que estas entidades recebem? Qual a destinação de tais recursos?

### **Capítulo 3. – Uma análise crítica ao modo de estruturação dos “Serviços Sociais Autônomos”**

#### **3.1 A crítica doutrinária sobre o Sistema S**

Questão central na discussão envolvendo os Serviços Sociais Autônomos é a da natureza dos recursos que garantem seu financiamento. Pois bem, a principal fonte de financiamento dessas entidades é a obtida pelas contribuições parafiscais - legitimadas no nosso ordenamento jurídico pelo art. 240 da Constituição, seguida pela receita decorrente da cobrança pela prestação de serviços por essas entidades e pelas receitas auferidas pelo seu patrimônio.<sup>60</sup> No rol das receitas que compõe o orçamento dessas entidades, iremos analisar a mais expressiva delas: as provenientes das contribuições compulsórias.

Conforme restou demonstrado ao longo do capítulo 2, as contribuições destinadas às entidades do sistema S possuem natureza tributária<sup>61</sup> tendo em vista que: possuem um caráter pecuniário, não sancionatório, foram instituídas por meio de lei, e sobretudo são compulsórias, não decorrem de uma liberalidade do contribuinte, mas sim do poder de coerção estatal para a cobrança do tributo.

No entanto existem vozes dissonantes em relação a essa questão. Há quem afirme que esses tributos não possuem um caráter público. Vale a pena

---

<sup>60</sup> Essa classificação das receitas foi transposta do relatório de execução orçamentária do SESC – Administração Nacional - 2015. Disponível em:

[http://www.sesc.com.br/portal/sesc/Transparencia\\_na\\_Gestao/Orcamentos\\_do\\_Sesc/](http://www.sesc.com.br/portal/sesc/Transparencia_na_Gestao/Orcamentos_do_Sesc/) Acesso em 19/11/2015.

Outros relatórios classificam as receitas de modo semelhante, o SESI, por exemplo classifica suas receitas em: receitas de contribuições, receitas financeiras, receitas sobre serviços. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/orcamento-sesi/2014/01/1,31004/orcamento-e-execucao-orcamentaria-de-2014-sesi-dn.html> Acesso em 19/11/2015.

<sup>61</sup> Nesse ponto é conveniente resgatar a noção legal de tributo expresso no art. 3. do CTN: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

transcrever parte de um recente acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre as contribuições destinadas aos serviços sociais autônomos. Veja-se:

'Por fim, importa destacar que os Serviços Sociais Autônomos recebem subvenções recolhidas pelo órgão previdenciário (INSS), ou seja, auxílios pecuniários determinados em lei, calculados sobre a folha de pagamentos total de empregados do estabelecimento contribuinte. Conforme a maior parte da doutrina, esta distribuição que mantém os Serviços Sociais Autônomos não integra a título algum a receita do Estado, pois a passagem de recursos pelo INSS é meramente procedimental. Em parecer elaborado a pedido do SESI e do SENAI, o ex-ministro ILMAR GALVÃO esclareceu que, quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos, este perde o caráter de recursos públicos (GALVÃO, Ilmar. Parecer elaborado ao SESI e SENAI. Brasília, [s.d.], p. 18)' (ACO 1953 AgR / ES, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe-034, Publicado em 18/02/2014)

Entendemos que a afirmação: 'quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos, este perde o caráter de recursos públicos' é extremante problemática, ainda mais por tal afirmação ter sido feita no âmbito de uma decisão do STF, a maior instância do poder judiciário brasileiro.

Ora, negar o caráter eminentemente público das contribuições destinadas ao Sistema S, implica atribuir plenos poderes à destinação desses recursos por essas entidades, que são controladas pelas confederações representativas do empresariado brasileiro de diversos setores econômicos.

O argumento utilizado em tal decisão manifesta a tensão ideológica presente na discussão que envolve a natureza desses recursos. De um lado, o empresariado sustenta a tese de que tais recursos não seriam públicos, prezando pela autonomia das entidades do Sistema S. Por outro lado, há quem defenda que tais recursos são públicos e que a ação das entidades que integram o Sistema S devem ser orientadas para a realização de finalidades públicas, inclusive com a observância de alguns dos princípios que regem a Administração pública. José Carvalho dos Santos Filho, argumenta:

Por serem pessoas jurídicas de criação autorizada por lei, bem como pela circunstância de arrecadarem contribuições parafiscais de recolhimento obrigatório, caracterizada como dinheiro público, as pessoas de cooperação governamental submetem-se a controle pelo Poder Público, na forma definida em lei, estando sempre vinculadas à supervisão do Ministério em cuja área de competência estejam enquadradas. (FILHO, 2009, p. 511)

Quanto a obediência a determinados princípios administrativos Lucas Rocha Furtado afirma:

Não obstante estarem fora da Administração Pública, são essas entidades mantidas exclusiva ou eminentemente com recursos públicos. As empresas que atuam na área industrial, por exemplo, são obrigadas a recolher contribuições parafiscais em favor do SESI. Daí a necessidade de serem observadas por essas entidades condutas compatíveis com a realização dos princípios constitucionais de moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência etc. (FURTADO, 2013, p. 185)

No campo doutrinário e judicial, a discussão sobre a aplicabilidade de normas de direito público à essas entidades envolvem questões como: o dever de licitar<sup>62</sup>, a submissão dos salários dos empregados ao teto constitucional<sup>63</sup>, a obrigatoriedade de realização de concurso público<sup>64</sup>, dentre outras. De um modo

---

<sup>62</sup> Em relação ao dever de licitar José Carvalho dos Santos discorda do posicionamento do TCU [Decisão Plenária 907/1997] em relação a ausência do dever de licitar por parte dessas instituições. O autor pondera: “De qualquer forma, a solução adotada pelo TCU acabou sendo a de que tais entidades não tem inteira liberdade na matéria, devendo observar os princípios gerais e básicos da licitação pública, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e competitividade, entre outros, os quais estão expressos, aliás, na Lei nº 8.666/93, embora se tenha permitido que a edição de regulamentos próprios, dotados de menor grau de complexidade procedimental, como o admite a lei de licitações no art. 119 e seu parágrafo único. A solução desse modo culminou por harmonizar-se com esse princípio legal.” (Filho, 2009, p. 513)

<sup>63</sup> O TCU, mediante o Acórdão 2.328/2006-TCU – Plenário, entendeu que o teto constitucional remuneratório não se aplica às entidades do Sistema S. Trecho do voto do Ministro Ubiratan Aguiar demonstra a linha argumentativa utilizada pelo Tribunal de contas: “9. Como se vê, a nova redação dada ao inciso XI do art. 37 da Carta Magna enumera as entidades que devem obedecer ao limite remuneratório ali fixado. Considerados entes paraestatais, os serviços sociais autônomos, como o Sebrae/CE, não se incluem nem no universo da administração pública direta nem no da administração indireta. Da mesma forma, por não serem empresas públicas nem sociedades de economia mista, a eles não se aplica o contido no § 9º do mesmo artigo.” (Grifos meus)

<sup>64</sup> O TCU recomenda que as entidades sob a denominação de serviços sociais autônomos realizem processos seletivos para composição se deu quadro de funcionários, vide acórdão 1.461/2006 – Plenário, no qual o Ministro Relator ressalta: “Com o processo seletivo preserva-se, em última ratio, o interesse público, que justifica a retirada coercitiva dos recursos da esfera privada e a sua entrega obrigatória às entidades beneficiadas”

O Superior Tribunal do Trabalho, por sua vez, afasta o dever de realizar concurso público por parte dessas instituições conforme consta da ementa do acórdão do Recurso de Revista nº TST-RR-120500-62.2008.5.10.0018:

"RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. SESCOOP. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. DESNECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, NA FORMA DO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nos termos da jurisprudência majoritária desta Corte, os serviços sociais autônomos integrantes do intitulado SISTEMA S, conquanto ostentem a condição de paraestatais, por desempenharem atividades privadas de interesse público, em parceria com o Estado, que os fomenta, incentiva e subvenciona, não compõem a Administração Pública Direta ou Indireta, muito embora a subvenção por recursos públicos acarrete a sujeição de tais entidades aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sujeitando-as, inclusive, à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Contudo, tais peculiaridades não modificam a natureza jurídica de direito privado dos serviços sociais autônomos e também não conduzem, por si só, à conclusão de que essas entidades sujeitam-se à regra do inciso II do art. 37 da Constituição Federal para o provimento de seu quadro de pessoal. Precedentes desta Corte. Recurso de Revista de que se conhece e a que se nega provimento.” (Recurso de Revista nº

geral, o TCU entende que as entidades do Sistema S não necessitam se submeter ao mesmo regramento que a Administração Pública no que diz respeito a essas questões. No entanto, elas estão sujeitas aos princípios gerais que regem a gestão de recursos públicos, dentre eles a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência.

Na arena política, a tensão envolvendo a discussão sobre os Serviços Sociais Autônomos se acirrou em 2008, em virtude da proposta de reforma no Sistema S pelo Governo. A iniciativa da reforma foi conduzida por Fernando Haddad, ministro da educação à época. Haddad criticava o Sistema S pela falta de transparência na gestão de seus recursos, na gestão dos cursos ofertados - que seriam de baixa qualidade e não atendiam a população mais pobre, e principalmente, pela ausência de gratuidade nos cursos oferecidos<sup>65</sup>.

A proposta do Governo Federal de modificar a forma de administração dos recursos do sistema S não agradou a classe empresarial. Armando Monteiro Neto, presidente da CNI, classificou a proposta como “uma tentativa encabulada de estatização” e que tal projeto não levava em consideração as necessidades do setor privado<sup>66</sup>. O projeto inicialmente previa a criação de um fundo - Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (Funtep), no entanto, esse projeto foi descartado no desenrolar do debate político. O ponto principal do debate consistia na gratuidade dos cursos concedidos pelos Serviços Sociais Autônomos, Fernando Haddad defendia, em um primeiro momento, cem por cento de gratuidade dos cursos ofertados, contudo, ao longo do debate, tal proposta foi flexibilizada<sup>67</sup>.

---

TST-RR-120500-62.2008.5.10.0018, 8ª Turma, Min. Relator Márcio Eurico Vitral Amaro, publicado em 04/02/2011)

<sup>65</sup> Sobre as críticas de Fernando Haddad ao Sistema S: Todos pela Educação. “Haddad critica Sistema S e anuncia proposta de mudança no repasse de verbas a entidades”. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/757/haddad-critica-sistema-s-e-anuncia-proposta-de-mudanca-no-repasse-de-verbas-a-entidades/>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

<sup>66</sup> Sobre a reação do presidente da CNI em relação às propostas de reforma do Sistema S pelo Governo Federal: Empresa Brasil de Comunicação. “Presidente da CNI diz que mudança no Sistema S representa "estatização". Disponível em: < <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-05-16/presidente-da-cni-diz-que-mudanca-no-sistema-s-representa-estatizacao>>. Acesso em 22 nov. 2015.

<sup>67</sup> Sobre o decorrer da disputa política pela reforma do Sistema S: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. “Sistema ‘S’ – Com mais de 60 anos, é hora de reformar”. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

A disputa política envolvendo o governo federal e os Conselhos Nacionais da Indústria e do Comércio resultaram em um acordo firmado entre o governo e quatro entidades do Sistema S – SESC, SENAC, SESI e SENAI<sup>68</sup>, que diz respeito à gratuidade nas ações educacionais promovidas por essas instituições. Ficou firmado que SENAI e SENAC aplicariam dois terços de suas receitas líquidas para gratuidade. Já o SESI e o SESC aplicariam um terço das receitas obtidas por meio das contribuições parafiscais para investimentos na seara educacional, sendo que metade desses recursos seriam destinados, também, à gratuidade.<sup>69</sup> Além dessas medidas, a carga horária dos cursos aumentou, os cursos de formação inicial passaram a exigir 160 horas-aula.

Outro fruto desse debate político sobre os novos rumos do Sistema S foi a melhoria na transparência da gestão dessas entidades por meio da inclusão de um dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2009<sup>70</sup> – Lei 11.768/08, que vem sendo replicado desde então.

As mudanças realizadas no Sistema S, resultantes do período de tensão política e ideológica sobre a natureza dos recursos que financiam essas instituições, revelam que as contribuições parafiscais destinadas aos serviços sociais autônomos possuem um caráter público. Sendo assim, tais recursos devem ser utilizados para perseguir as finalidades públicas que se encontram em sua legislação específica, com sua atuação sempre pautada pelos princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade, moralidade, finalidade e igualdade.

---

<sup>68</sup> As demais entidades do Sistema S tem um papel menos considerável nas ações educacionais, e por motivo de celeridade ficaram de fora do acordo.

<sup>69</sup> Os decretos regulamentadores do acordo foram: Decreto 6.632/08 para o SESC, Decreto 6.633/08 para o SENAC, Decreto 6.635/08 para o SENAI, e o Decreto 6.637 para o SESI.

<sup>70</sup> Art. 6º, § 3º da Lei 11.768/2008:

§ 3º As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, deverão divulgar, pela internet, dados e informações acerca dos valores recebidos à conta das contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

### 3.2 Panorama geral de recursos arrecadados para os Serviços Sociais Autônomos.

A importância da discussão sobre os Serviços Sociais Autônomos reside principalmente no grande volume de recursos que são destinadas a essas instituições. Passa-se, portanto, a análise de alguns dados com o objetivo de traçar um panorama geral sobre a dimensão dos recursos geridos pelo Sistema S.

A arrecadação acumulada até novembro de 2015 das contribuições compulsórias destinadas ao Sistema S é demonstrada pela tabela e pelo gráfico correspondente, expostos a seguir.

TABELA 2<sup>71</sup> – Arrecadação acumulada das contribuições ao Sistema S até novembro de 2015.

<b>ENTIDADE</b>	<b>Total da arrecadação acumulada até Nov. de 2015</b>
SENAI	1.498.195.828,01
SESI	2.151.881.949,87
SENAC	2.283.195.982,84
SESC	4.081.567.558,41
SEBRAE	2.892.800.068,69
SENAR	573.038.140,97
SEST	421.741.516,68
SENAT	267.881.685,99
SESCOOP	266.551.172,96
APEX-BR	417.749.555,13
ABDI	59.848.831,44
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 13.416.256.462,98</b>

Fonte: Receita Federal (adaptado). A tabela original está no anexo deste trabalho.

<sup>71</sup> Tabela adaptada da publicada no site da Receita Federal. BRASIL, Receita Federal do. ARRECADAÇÃO DAS OUTRAS ENTIDADES E FUNDOS (TERCEIROS). Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos>. Acesso em: 22 nov. 2015.

Gráfico 1 – Disposição gráfica dos dados apresentados na tabela 2.



Fonte: Receita Federal (adaptado).

Conforme depreende-se da tabela, antes do final do exercício fiscal de 2015 essas entidades já arrecadaram mais de treze bilhões de reais, o total da tabela disponibilizada pela Receita Federal das contribuições destinadas à terceiros já ultrapassa a marca dos 30 bilhões de reais. Ressalta-se que a arrecadação dos últimos meses do ano é superior, proporcionalmente, aos demais meses do ano em virtude do pagamento do 13º salário.

A Receita Federal só passou a informar os dados referentes a arrecadação de terceiros pela internet após a inclusão de um dispositivo legal à Lei de diretrizes orçamentárias de 2015<sup>72</sup>. Antes da inclusão desse dispositivo, somente as entidades sob a denominação de serviço social autônomo tinham a obrigação de disponibilizar os dados referentes a arrecadação das contribuições compulsórias na internet, conforme se pode observar na Lei de diretrizes orçamentárias de 2014, Lei

<sup>72</sup> Lei 13.080 / 2015, art.127, § 1º, I, s:

“Art. 127. A elaboração e a aprovação dos Projetos da Lei Orçamentária de 2015 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - Pelo Poder Executivo:

s) até o vigésimo dia de cada mês, a arrecadação mensal, realizada até o mês anterior, das contribuições a que se refere o art. 149 da Constituição Federal destinadas aos serviços sociais autônomos, bem como sua destinação por entidade beneficiária; ”

12.919/2013<sup>73</sup>. É válido lembrar que esses dados só começaram a ser disponibilizados na internet a partir da Lei de diretrizes orçamentárias de 2009 - Lei 11.768/08, antes disso a receita dessas entidades era inacessível ao cidadão comum.

O acesso aos dados gerais de arrecadação do Sistema S anteriores a 2015 exigem o esforço de pesquisar as receitas no site de cada serviço social autônomo e reuni-los. Ocorre que os dados apresentados nos sites dessas entidades não possuem uma padronização, não obedecem a um padrão técnico definido, o que prejudica a transparência dessas instituições. Elaboramos uma tabela do total arrecadado no ano de 2014 pelos setores econômicos da indústria e do comércio, que são os que apresentam recursos mais expressivos.

Tabela 3<sup>74</sup> – Arrecadação de 2014 das entidades ligadas aos setores da indústria e do comércio.

<b>ENTIDADE</b>	<b>Total arrecadado pelas entidades ligadas à Indústria e ao Comércio em 2014</b>
<b>SESI</b>	<b>R\$ 1.202.847.421,91</b>
<b>SENAI</b>	<b>R\$ 875.487.010,03</b>
<b>SENAC</b>	<b>R\$ 4.767.963.000,00</b>
<b>SESC</b>	<b>R\$ 4.367.108.906,54</b>
<b>SEBRAE</b>	<b>R\$ 4.129.969,00</b>
<b>IEL</b>	<b>R\$ 51.913.956,59</b>
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 11.269.450.264,07</b>

<sup>73</sup> Lei 12.919 / 2013. "Art. 113. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região. "

<sup>74</sup> Estes dados foram obtidos por meio de pesquisas nos sites destas instituições:

SESI, SENAI, IEL. Disponível em: <http://www.senac.br/institucional/dados-de-gestao-e-transparencia.aspx> Acesso em: 22 nov. 2015

SENAC. Disponível em: <http://www.producaogp.dn.senac.br/Transparencia/Transparencia.aspx> Acesso em: 22 nov. 2015.

SESC. Disponível em:

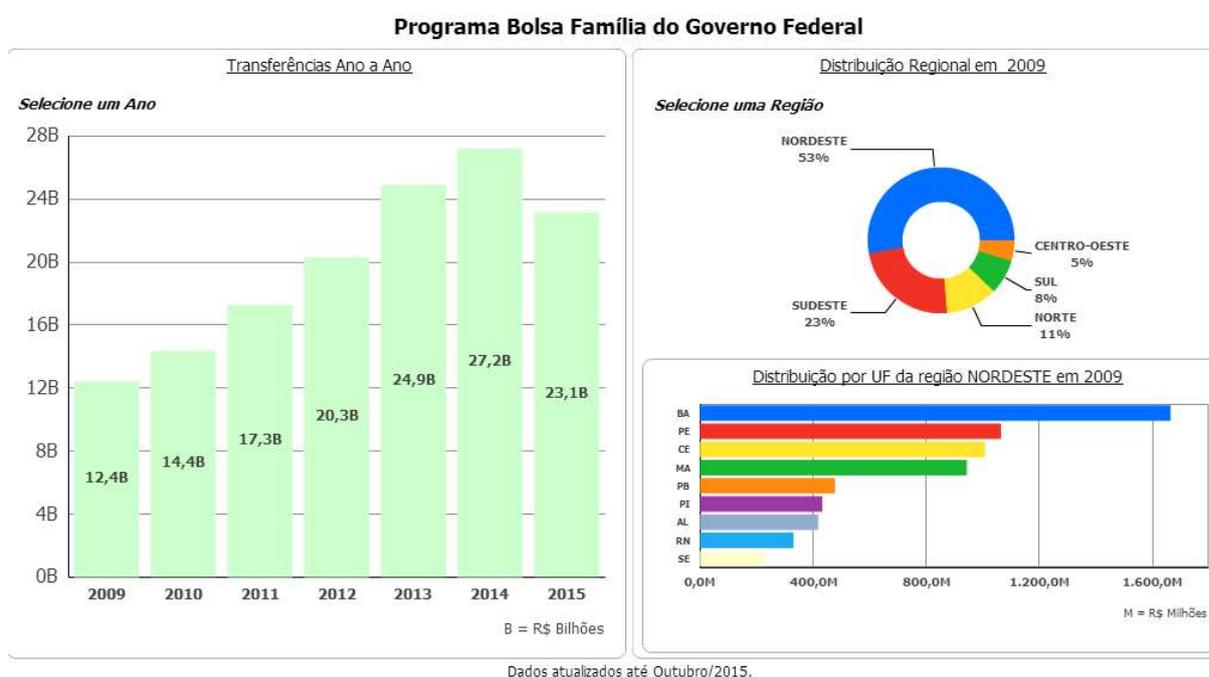
[http://www.sesc.com.br/portal/sesc/Transparencia na Gestao/Realizacoes e Relatorio de Gestao/](http://www.sesc.com.br/portal/sesc/Transparencia%20na%20Gestao/Realizacoes%20e%20Relatorio%20de%20Gestao/) Acesso em: 22 nov. 2015.

SEBRAE. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Orcamento> Acesso em: 22 nov. 2015.

Conforme demonstrado, os recursos arrecadados são expressivos. No entanto, matérias jornalísticas atestam que os recursos arrecadados seriam ainda mais vultuosos que os apresentados aqui, algumas matérias<sup>75</sup> relatam que o Sistema S arrecada a cifra de 30 bilhões de reais por ano.

A arrecadação dessas entidades chega a ser superior a arrecadação destinada a alguns importantes programas de governo como, por exemplo, o bolsa família – um programa com alto retorno social, e que é duramente criticado pela ala mais conservadora da política brasileira, fato que não ocorre com o Sistema S.

Figura 1 – Dados do programa Bolsa Família do Governo Federal



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal<sup>76</sup>.

<sup>75</sup>Conforme depreende-se do seguinte trecho publicado na Revista Piauí nº 95:

“O país se desenvolveu muito e com o passar dos anos o Sistema S se agigantou. A Controladoria-Geral da União aponta que, incluindo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), **o sistema arrecada anualmente 30 bilhões de reais**, equivalente à soma do que gastaram os governos nas obras da Copa do Mundo. O valor é superior aos orçamentos de vários ministérios.” (Grifos nossos).

DIEGUEZ, Consuelo. Vultos da República: O Candidato S. Revista Piauí, nº 95 de agosto de 2014. Disponível em: < <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-candidato-s/> > Acesso em: 21 nov. 2015.

Ressalta-se que a revista não especifica se a arrecadação citada é total ou se diz respeito somente às contribuições compulsórias. Acreditamos que a Revista se refira a arrecadação total, que inclui as receitas provenientes da cobrança pelos serviços oferecidos e outras como as receitas financeiras.

<sup>76</sup> BRASIL, Portal da Transparência. Gráficos do Bolsa Família. Disponível em < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/> > Acesso em: 25 nov. 2015.

O exemplo do programa bolsa família serve para dimensionar a vultuosidade dos recursos que o Sistema S movimenta. E, ao mesmo tempo, é um bom comparativo por demonstrar como uma política pública do Governo Federal – voltada para redução da imensa desigualdade de renda e erradicação da miséria no país – é muito mais criticada, tanto na imprensa, como no cenário político, do que os Serviços Sociais Autônomos, que movimentam quantia relativamente maior, e apresentam inúmeras irregularidades em sua gestão.

### **3.3 Sistema S em debate: Possibilidades de construção de uma cidadania participativa.**

A gestão das entidades que compõe Sistema S são duramente criticadas em razão de diversos fatores, como: a falta de transparência em seus gastos<sup>77</sup>, desvio de recursos<sup>78</sup>, a utilização das entidades para a realização de campanhas políticas de dirigentes empresariais<sup>79</sup>, a falta de gratuidade dos serviços oferecidos<sup>80</sup>, super-

---

<sup>77</sup> “A crítica que fazemos no nosso trabalho, especificamente em relação ao Sistema S, é sobre a falta de transparência nos gastos. São recursos públicos, cuja utilização não passa pela aprovação do Congresso”, disse [Marcos Lisboa, presidente do Insper – Instituto de ensino e pesquisa], e emendou a pergunta: ‘Eles estão sendo bem aplicados ou esse volume de dinheiro poderia ser gasto de forma mais produtiva na educação?’

As informações sobre o uso efetivo do dinheiro fornecidas pelas instituições empresariais são precárias. ” Trecho adaptado da Revista Piauí nº 95 de agosto de 2014: O Candidato S. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-candidato-s/>> Acesso em: 21 nov. 2015.

<sup>78</sup> “Em 2011, o Ministério Público moveu ação contra o senador [Clésio Andrade] por desvios de recursos no Senat e no Sest, o Serviço Social do Transporte. ”

” Trecho adaptado da Revista Piauí nº 95 de agosto de 2014: O Candidato S. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-candidato-s/>> Acesso em: 21 nov. 2015.

<sup>79</sup> “A direção executiva do PSDB paulistano entrou hoje com uma representação no Ministério Público Eleitoral contra o presidente da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, provável candidato a governador pelo PMDB. Os tucanos acusam o dirigente de usar recursos de publicidade da entidade para alavancar seu nome. ”. Artigo publicado na coluna “Política” do jornal Estadão: PMDB acusa Skaf de usar Fiesp para fazer propaganda eleitoral. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-acusa-skaf-de-usar-fiesp-para-fazer-propaganda-eleitoral,1121934> Acesso em: 21 nov. 2015.

<sup>80</sup> “Sebastião Téo diz que o Sistema S não ampliou a gratuidade dos cursos, o que foi feito até o momento foi muito pouco, quase nada, podemos afirmar que no próprio Sistema de Acompanhamento da Evolução do Acordo MEC/Sistema S demonstra a falta de comprovação real do cumprimento dos decretos e do acordo firmado com o Governo Federal, não podemos confundir os cursos do PRONATEC com os cursos da gratuidade, que são pagos rigorosamente pela união, e há ainda reclamações de trabalhadores que pagam por cursos oferecidos pelo sistema.”

Trecho transcrito do site da União Geral dos Trabalhadores: UGT quer cumprimento da obrigatoriedade da gratuidade de cursos do sistema s. Disponível em: <http://www.ugt.org.br/index.php/post/9118-UGT-quer-cumprimento-da-obrigatoriedade-da-gratuidade-de-cursos-do-sistemas> Acesso em: 21 nov. 2015.

salários<sup>81</sup>, a ausência de alternância de poder na administração dessas entidades<sup>82</sup>, e também pela habitual corrupção<sup>83</sup>.

Tais denúncias veiculadas na imprensa demonstram o evidente desarranjo entre o caráter público perseguido (em tese) pelas entidades do Sistema S e a busca de interesses privados de uma alta classe empresarial, detentora de um forte poder econômico e político, que comanda essas entidades. Esse desarranjo reflete uma das marcantes características da sociedade brasileira, o caráter patrimonialista<sup>84</sup> presente, também, nas entidades do Sistema S.

As trocas de favores políticos, o marketing voltado para promoção de campanhas eleitorais com o uso político dessas instituições, e as campanhas publicitárias de interesse da classe empresarial, demonstram como o Sistema S possui uma forte ligação com o mundo político. No entanto, paradoxalmente, o Sistema S não é politizado, no sentido democrático de participação ativa dos cidadãos, posto que o aparato de gestão dessas entidades ainda é controlado univocamente, por uma elite empresarial – detentora de enorme poderio econômico e político, em outras palavras, pelos donos do poder<sup>85</sup>.

Pensar o Brasil no contexto do Estado Democrático de Direito, requer pensar na articulação entre a cidadania e a democracia. José Murilo de Carvalho relata que a cidadania se desdobra em direitos civis, políticos e sociais e argumenta:

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação, e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da

---

<sup>81</sup> Evidencia-se tabela de salários do SESC, exposta no anexo 3 deste trabalho. É importante ressaltar que o TCU não aplica o teto constitucional ao Sistema S, e entende possível a acumulação de cargos.

<sup>82</sup> A revista Consultor Jurídico noticia a reeleição de Antônio Oliveira Santos para a presidência da Confederação Nacional do Comércio – CNC. Antônio Oliveira Santos está há mais de 34 anos na presidência da instituição. Antônio Oliveira Santos é reeleito presidente da confederação do comércio. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-26/antonio-oliveira-santos-reeleito-presidente-cnc>> Acesso em: 24 out. 2015.

<sup>83</sup> Conforme denúncia vinculada na revista Veja. Corrupção no Sistema S é caso de polícia, denuncia senador Ataídes Oliveira. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/multimedia/video/corruptao-no-sistema-s-e-caso-de-policia-denuncia-senador-ataides-oliveira/> Acesso: 22 nov. 2015.

<sup>84</sup> Busca-se aqui uma concepção ampla de patrimonialismo entendido como: a troca de favores políticos, a manutenção de privilégios privados, e a ausência de distinção entre o patrimônio público e o privado. Tal concepção ampla desse conceito, formula-se na linha de pensamento de ensaístas como Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Vitor Nunes Leal e, mais recentemente, José Murilo de Carvalho.

<sup>85</sup> Alusão ao pensamento de Raymundo Faoro na obra *Os donos do Poder. Formação do Patronato Público Brasileiro*. (FAORO, 2001)

qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.  
(CARVALHO, 2013, p. 9)

Dessa forma, para pensarmos na (possível) concretização da cidadania dentro da perspectiva de atuação das entidades que integram o Sistema S, faz-se necessário um breve resgate histórico sobre a construção política dessas entidades. O discurso que ensejou a criação dos serviços sociais autônomos baseava-se na busca da “paz social”, realizada por meio da articulação entre empresariado e Estado, na concessão de benefícios (não direitos) sociais para determinadas categorias profissionais, como forma de apaziguamento social. Sobre tal momento histórico, José Murilo de Carvalho acentua o caráter corporativista da (suposta) realização da cidadania<sup>86</sup>:

O grande êxito de Vargas indica que sua política atingiu um ponto sensível da cultura nacional. A distribuição dos benefícios sociais por cooptação de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. (CARVALHO, 2013, p. 222)

Os direitos sociais nesse período eram tratados de forma paternalista pelo Estado e, no caso do Sistema S, pela cooperação entre Estado e empresariado. Dentro dessa perspectiva, o cidadão era comumente tratado como cliente e excluído dos espaços institucionais de decisão. No caso do Brasil, tal ausência de participação deu-se, também, em virtude do longo período ditatorial que vivenciamos (Estado Novo e Ditadura Militar).

Segundo José Murilo de Carvalho, a redemocratização brasileira, instrumentalizada por meio da Constituição de 1988, não solucionou (como se esperava) alguns dos problemas históricos do Brasil:

Havia ingenuidade no entusiasmo. Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também. O direito de voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. Pelo contrário. Já passados 15 anos desde o fim da ditadura, problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o

---

<sup>86</sup> Aqui o recorte semântico diz respeito à cidadania como implantação de direitos/benefícios sociais, na obra de José Murilo de Carvalho.

analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada de serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos. (CARVALHO, 2013)

Em relação ao nosso objeto de estudo, o Sistema S, não se pode constatar que houve, de fato, a inserção do princípio democrático em sua gestão. Os serviços ofertados pelas entidades que compõe o sistema S ainda possuem um forte cunho clientelista, e são pensados sob a ótica de demanda do empresariado. Os recursos geridos são, por vezes, desviados e falta transparência. As entidades utilizam um discurso de promoção do bem-estar dos trabalhadores, com altos gastos com propaganda, como forma de conferir legitimidade à gestão de recursos públicos pela elite empresarial que controla essas instituições. No entanto, o trabalhador não é alçado à categoria de sujeito, como coator e destinatário das políticas que lhe são destinadas.

Constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária<sup>87</sup>. Tais objetivos, expressam o ideário da construção de um Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, segundo Daniel Gomes, a legitimidade do sistema contemporâneo de direitos requer uma configuração discursiva do público e do privado<sup>88</sup> no campo constitucional (Gomes, 2010). A tensão entre o público e o privado obedece a uma relação de equiprimordialidade, de forma que as autonomias pública e privada devem ser consideradas reciprocamente.<sup>89</sup> Segundo Menelick, “o público não poder ser visto

---

<sup>87</sup> Constituição Federal. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>88</sup> Nesse contexto ocorre a chamada publicização do direito privado – no modo de atuação mais incisiva do Estado e do debate coletivo sobre questões que eram anteriormente consideradas privadas, aqui o professor Menelick cita o exemplo da atuação do Estado frente a violência doméstica contra a mulher e o adolescente. E por outro lado, ocorre também uma privatização do direito público, por meio da influência do direito privado sobre institutos do direito público e pelo papel da Sociedade Civil como fiscalizadora e colaboradora do Estado.

<sup>89</sup> A ideia de tensão entre público e privado numa relação de equiprimordialidade é correlato ao pensamento habermasiano exposto no capítulo 9 da obra de sua obra *Faticidade e Validade*. (Habermas, 1997)

como exclusivamente estatal e o privado não pode ser visto como egoísmo” (NETTO, 2002).

Entendemos que as entidades do Sistema S carecem de legitimidade enquanto destinatárias de recursos públicos, ante a falta de inserção do princípio democrático em suas gestões, e, sobretudo pela apropriação e uso dessas instituições, por parte de uma elite empresarial, para finalidades egoísticas e antiéticas – em evidente desencontro com a tensão democrática público-privada.

A presente análise não tem por escopo desmerecer os serviços que essas instituições vêm prestando à sociedade brasileira ao longo de sua existência, mas sim problematizar, e colocar em debate a forma de gestão dessas entidades que recebem vultuosas quantidades de recursos públicos. Em outras palavras, problematizar a questão da cidadania no contexto de cooperação Sistema S e Estado para a realização de fins públicos. Daniel Gomes nos alerta sobre a cidadania:

Como bem enfatiza Marcelo Cattoni de Oliveira (2001b, p.184), é preciso considerar que: “A cidadania não precisa de tutores”. Ou seja, a cidadania não é algo merecido, ou que deva ser simplesmente concedido ou paternalisticamente prestado pelo Estado. Essa constatação permite afirmar que o caminho intersubjetivo a ser percorrido por cada um dos cidadãos envolve a dimensão indisponível das conquistas passadas, diárias e futuras acerca do papel que essa participação deve assumir na formação das estruturas políticas e jurídicas constitucionalmente mediadas pelo discurso e pela democracia. (GOMES, 2010, p. 50)

O Sistema S precisa ser discutido, fiscalizado e aberto a participação democrática de maneira a estar cotidianamente na pauta política dos cidadãos. Os serviços sociais autônomos têm um importante papel institucional e podem atuar com outros ramos da sociedade civil e com o estado de forma proveitosa para a coletividade. No entanto, é preciso romper as antigas e estruturais barreiras patrimonialistas e corporativistas que impedem a abertura democrática dessas instituições - que ainda são vistas como uma “caixa-preta”<sup>90</sup>, em virtude da falta de transparência e da corrupção em que estão imersas. Sobre o processo de consolidação democrática, José Murilo de Carvalho nos adverte:

---

<sup>90</sup> Em alusão ao livro Caixa-Preta do Sistema S. Mais de 15 Bilhões/ano de dinheiro público. Coordenação: Eduardo Perácio e Aurílio Jonhson. Produzido pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal. Disponível em [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/Livro\\_CaixaPreta\\_SistemaS.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/Livro_CaixaPreta_SistemaS.pdf) Acesso em: 22, nov. de 2015.

Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado. (CARVALHO, 2013, p. 227)

O Estado Democrático de Direito requer a construção de uma cidadania participativa. Nesse cenário, é imperioso o deslocamento do Sistema S da ótica dos interesses dos setores que detém forte poder político e econômico para uma perspectiva democrática: a ótica do administrado:

A ótica do administrado, do cidadão, requer que enfoquemos a esfera pública como algo bem mais amplo que o mero Estado que se encontra, sem dúvida, em seu centro, mas que inequivocamente não a esgota e que é passível, a todo momento, de ser privatizado pela própria Administração. (NETTO, 2002)

A cidadania é um horizonte a ser perseguido no processo de consolidação do Estado Democrático de Direito. No contexto brasileiro, o Sistema S, ante a sua importante atuação no campo da esfera pública do país, não pode estar de fora desse processo. O Sistema S precisa ser (re)visto e tratado sob uma ótica cidadã.

## Considerações Finais

A Constituição Brasileira de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, apresenta um horizonte a ser perseguido pela sociedade brasileira: a busca pela construção de um Estado Democrático de Direito. O Sistema S, devido a sua importância como potencial agente de transformação social, não pode se ausentar desse projeto almejado pela nossa Carta Constitucional.

Os serviços sociais autônomos foram criados na década de 40 – no contexto de consolidação de um estado social – de forma paternalística, corporativista e clientelizada. O Estado em articulação com o patronato concedeu, paternalisticamente, benefícios sociais aos trabalhadores que buscavam, à época, a consolidação de direitos. A administração desses benefícios sociais foi posta sob o comando de uma elite empresarial, de forma que os trabalhadores, destinatários desses benefícios, não puderam participar ativamente da gestão dessas instituições. De lá para cá, pouca coisa mudou.

Durante a Constituinte, em 1987, grande foi o debate sobre o destino do sistema S. Várias foram as denúncias feitas sobre essas entidades: ineficiência, corrupção, falta de gratuidade nos serviços oferecidos, entre outras. O debate se dividia nas propostas de privatização, ou de estatização dessas instituições. No entanto, a Constituinte resolveu manter a estrutura dessas entidades tal qual foram concebidas na década de 40. A reforma (necessária) foi adiada.

A elite empresarial que comanda o Sistema S propaga a ideologia de que os serviços sociais autônomos - como entidades de direito privado - não administram dinheiro público, e que, portanto, não poderiam ter sua atuação vinculada aos interesses públicos. Em razão disso, não é raro encontrar na doutrina e jurisprudência argumentos que se enveredam por essa linha de pensamento. Tal argumentação é perigosa porque estabelece uma justificativa para a concessão de plenos poderes para essas entidades no que tange à gestão das contribuições compulsórias.

Este trabalho demonstrou que os recursos geridos pelos serviços sociais autônomos possuem natureza tributária. A natureza tributária dessas contribuições

decorre, principalmente, da imposição legal ao pagamento desses tributos – tal coercibilidade só é legítima porque é exercida pelo Estado.

Vencida a questão da natureza pública das contribuições, é natural a indagação sobre o regime jurídico aplicável às entidades do Sistema S. Ora, se a maior parte dos recursos disponíveis para a consecução das atividades dessas entidades possui um caráter público, é evidente que incidem normas gerais do direito público no regime jurídico dessas entidades. Se a Administração, ao selecionar o seu quadro de pessoal, precisa realizar concurso público para realização do princípio constitucional da isonomia, as entidades do Sistema S – como gestoras de recursos públicos – não podem ferir o princípio da isonomia com práticas de nepotismo na contratação de seus funcionários.

No entanto, a realidade que se apresenta é bem diversa. Diversas são as denúncias - veiculadas na mídia, que relatam a postura inadequada na administração dessas instituições: desvios de finalidade, falta de transparência, super-salários, problemas com a gratuidade dos serviços, esquemas de corrupção, ausência de rotatividade nas gestões, nepotismo, e uso político das instituições são apenas algumas das práticas imputadas a essas entidades.

A gratuidade na prestação dos serviços dessas instituições é uma questão imperativa. Somente em 2008, após uma intensa disputa política, que o Governo Federal conseguiu negociar uma implementação gradual da gratuidade. Ainda assim, a negociação não conseguiu estabelecer a gratuidade universal. A questão que se impõe é saber porque essas entidades – que não possuem fins lucrativos, e que tem suas receitas compostas majoritariamente por recursos públicos – se escusam a implementar a gratuidade.

A gestão dos serviços sociais autônomos, regra geral, é exercida pelos presidentes das confederações patronais, sendo que muitos deles permanecem no comando das Confederações por prazos quase que vitalícios, como é o caso de Antônio Oliveira Santos presidente da Confederação Nacional do Comércio e dos Conselhos Nacionais do SESC e do SENAC desde 1980.

De maneira geral, o Sistema S existe para promover a educação e bem-estar social do trabalhador. No entanto, o próprio trabalhador não tem voz na

elaboração das políticas que lhe são direcionadas, e quando tem, seu papel é reduzido a de mero coadjuvante ante aos interesses da classe patronal ou do Estado.

É preciso (re)pensar o Sistema S, é preciso pô-lo em debate! A construção da cidadania sob o horizonte de consolidação de um Estado Democrático de Direito requer participação. O rompimento com as velhas e conhecidas estruturas patrimonialistas e paternalísticas só é possível ante a inserção do cidadão na esfera pública de decisão. O Sistema S precisa ser revisto, para além das práticas antiéticas que são imputadas a essas instituições que devem (por óbvio) ser criticadas e cessadas, é fundamental a reflexão dessas entidades sob o prisma de um Estado Democrático de Direito. O controle dessas entidades não pode servir aos interesses (eticamente aceitáveis, ou não) do patronato, sem que os destinatários dessas entidades atuem também como sujeitos das políticas e ações desenvolvidas por essas instituições.

## Bibliografia

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL, Portal da Transparência. **Gráficos do Bolsa Família**. Disponível em < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/>> Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL, Receita Federal. **Arrecadação das Outras Entidades e Fundos (Terceiros)**. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos>. Acesso em: 22 nov. 2015.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CORRÊA, Aline Almoêdo. **A construção da modernidade e o controle do não trabalho na sociedade brasileira: uma análise das propostas do Serviço Social do Comércio (SESC)**. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2010.

DELGADO, Ignacio Godinho. **O Empresariado Industrial e a Gênese das Políticas Sociais Modernas no Brasil**. Juiz de Fora: Locus, 2007: 135 - 160. Disponível em: < <http://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/view/2226>> Acesso em 05 out. 2015.

DIEGUEZ, Consuelo. Vultos da República: **O Candidato S**. Revista Piauí, nº 95 de agosto de 2014. Disponível em:< <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-candidato-s/>> Acesso em: 21 nov. 2015.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución. De la Antigüedad a nuestros días**. Tradução: Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum , 2013.

GASSEN, Valcir. **Direito Tributário: pressupostos e classificações dos tributos**. Brasília: 2009. Mimeo. 43p.

\_\_\_\_\_. **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**. Diálogo sobre o Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, ano XVI, n. 372, 15 jul. 2012.

GOMES, Daniel Augusto Vila-Nova. Público e Privado a partir de uma teoria discursiva da Constituição: Subsídios para releitura de institutos jurídicos aplicáveis aos serviços de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Coord.). **O novo Direito Administrativo Brasileiro: O público e o privado em debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 39-68.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2010.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das Revoluções Científicas**. 5ª. Perspectiva, 1998.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Contribuições Sociais para o Sistema S - constitucionalização da imposição por força do art. 240, da Lei Suprema - recepção pela nova ordem do art. 577, da CLT**. São Paulo: Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados , 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, José Eduardo Soares de. **Dicionário de Direito Tributário Material e Processual**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOTA, Carlos Guilherme. Para uma visão de conjunto: a história do Brasil pós-1930 e seus juristas. In: MOTA, Carlos Guilherme (Coord.). **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro - 1930 - dias atuais**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 25-141.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O consequencialismo econômico nas decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária: um estudo crítico**. Brasília: Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2013.

NETTO, Menelick de Carvalho. **A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: um pequeno exercício de teoria da constituição. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília: Editora Síntese, Ano 68, número 2, 2002, pp. 67-84.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. In: CATTONI, Marcelo Andrade de Oliveira (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

NETTO, Menelick de Carvalho, e SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (In)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. **Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988**. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades Araucaria, 13. Número 26: p. 146-169. Disponível em: <[http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26\\_5.pdf](http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26_5.pdf)>. Acesso em: 10 out 2015.

PAULSEN, Leandro, e VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições. Teoria Geral e Contribuições em espécie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

REGO, Mauro Lopez. **A responsabilidade social como resposta do Sistema S ao ambiente institucional brasileiro pós-decada de 1990**: o caso do SESC. Dissertação (Mestrado Executivo) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

SENAC. **Institucional**. Disponível em: <http://www.senac.br/institucional/senac.aspx>  
Acesso em: 05 de novembro de 2015.

SENAI. **O que é SENAI**. Disponível em:  
<<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2015/05/1,1773/o-que-e-o-senai.html>>. Acesso em: 05 de novembro de 2015

SESC. **Sobre o SESC**. Disponível em: <[http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o\\_sesc/](http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/)>  
Acesso em: 05 de novembro de 2015

\_\_\_\_\_. **Carta da Paz Social**. Disponível em:  
[http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o\\_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/](http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/). Acesso em: 05  
de novembro de 2015

SESCOOP. **Capacitação e aperfeiçoamento para as cooperativas**. Disponível em:  
<<http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp>> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

SESI. **O que é SESI**. Disponível em:  
<http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/institucional/2015/05/1,1789/o-que-e-o-sesi.html> Acesso em: 05 de novembro de 2015.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília: IPEA, 1996.  
Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf).  
Acesso em: 25 out. 2015.

## Anexos

Anexo 1 – Tabela adaptada do livro Contribuições: Teoria geral e contribuições em espécie de (PAULSEN e VELLOSO, 2010).

Entidade	Lei de criação	Setor	Finalidade da entidade	Materialidade	Alíquota básica
SENAI	Decreto-Lei 4.048/42	Industrial	Organizar e administrar escolas de aprendizagem para industriários	Folha de salários	1%
SESI	Decreto-Lei 9.403/46	Industrial	Promover a “melhoria do padrão geral de vida no país” e o “aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes”	Folha de salários	1,5%
SENAC	Decreto-Lei 3.621/46	Comercial	Estabelecer escolas de aprendizagem e aperfeiçoamento comercial	Folha de salários	1%
SESC	Decreto-Lei 9.853/46	Comercial	Contribuir “para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e de suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade”	Folha de salários	1,5%
SENAR	Lei 8.315	Rural	“Organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de	Folha de salários e comercialização da produção	0,2% a 2,5%

			cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais”		
SENAT	Lei 8.708/93	Transporte rodoviário	Atuação nos programas voltados à “aprendizagem do trabalhador [...], notadamente nos campos de preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional”	Folha de salários	1%
SEST	Lei 8.706/93	Transporte rodoviário	Atuação nos 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”	Folha de salários	1,5%
SESCOOP	Medida Provisória 2.168-40/01	Cooperativas	“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”	Folha de salários	2,5%
SEBRAE	Lei 8.029/90	Micro e pequenas empresas (?)	Apoio às micro e às pequenas empresas	Folha de salários	0,257% (85,75% de 0,3%)
APEX-Brasil	Lei 10.668/03	Exportador	Promoção de exportações	Folha de salários	0,037% (12,25% de 0,3%)
ABDI	Lei 11.080/04	Industrial	Promoção do desenvolvimento industrial	Folha de salários	0,006% (2% de 0,3%)



### ARRECADÇÃO DAS OUTRAS ENTIDADES E FUNDOS (TERCEIROS)

Em consonância com o Art.127, § 1º, I, s da Lei 13.080, de 02 de Janeiro de 2015.

Em R\$ (1.00).

UG / CNPJ	ENTIDADE	Jan/2015	Fev/2015	Março/2015	Abril/2015	Mai/2015	Jun/2015	Julho/2015	Agosto/2015	Setembro/2015	Outubro/2015	Total 2015
153173 / 15253	FNDE	2.604.077.589,83	1.526.976.201,02	1.497.863.151,51	1.491.264.359,15	1.471.212.673,14	1.493.670.147,41	1.513.119.628,98	1.423.029.337,41	1.562.096.472,71	1.475.278.041,19	16.058.587.602,35
373001 / 37201	INCRA	181.456.016,37	106.202.612,73	104.401.840,32	104.205.840,41	102.665.966,68	104.741.545,46	106.734.993,38	99.312.699,32	110.041.323,27	102.912.716,61	1.122.675.554,55
33.564.543/0001-90	SENAI	219.119.329,64	135.090.246,95	130.078.299,89	129.316.955,65	125.354.189,61	127.849.777,68	130.911.621,59	120.579.876,50	134.680.242,15	125.160.249,69	1.378.140.789,35
33.641.358/0001-52	SESI	313.370.139,48	193.889.080,03	186.597.391,27	186.271.308,37	180.214.592,45	184.460.042,82	188.067.056,37	173.341.612,87	193.913.488,27	179.631.609,84	1.979.756.321,77
33.469.172/0001-68	SENAC	334.005.248,58	199.378.927,84	194.607.999,80	194.953.408,75	190.691.530,54	196.440.177,90	198.775.365,60	186.518.804,83	204.643.885,79	193.903.575,39	2.093.918.925,02
33.469.164/0001-11	SESC	597.447.338,25	355.385.172,71	350.007.687,50	347.541.683,43	341.443.210,61	351.491.055,69	357.769.318,08	334.869.835,01	368.111.074,15	347.121.596,63	3.751.187.972,06
00.330.845/0001-45	SEBRAE	428.247.534,38	253.753.728,55	250.133.611,10	246.697.380,87	242.484.318,40	246.852.283,16	251.290.982,43	236.223.522,43	258.191.825,88	243.374.576,60	2.657.249.763,80
852001 / 00001	DPC	20.988.895,56	12.376.606,35	12.688.336,86	11.957.273,93	12.455.586,82	12.053.304,66	12.344.448,06	12.096.032,61	12.785.671,13	12.095.444,95	131.841.600,93
122002 / 00001	ANAC	30.221.162,48	17.622.443,14	17.651.320,20	15.279.686,08	19.480.138,13	17.506.318,43	16.927.859,63	16.007.685,04	18.450.492,55	15.653.426,30	184.800.531,98
37.138.245/0001-90	SENAR	40.999.819,29	39.006.481,66	38.444.868,79	43.489.888,41	69.520.527,10	63.531.019,38	55.866.484,73	52.971.978,67	58.350.822,47	55.014.694,81	517.196.585,31
73.471.989/0001-95	SEST	57.041.321,58	34.810.740,15	35.367.893,75	35.896.832,56	35.114.291,60	36.143.030,64	37.714.635,23	35.870.762,80	40.999.695,30	37.047.705,69	386.006.909,30
73.471.963/0001-47	SENAT	37.293.611,55	22.063.632,05	22.303.291,31	22.647.809,39	22.223.146,25	22.848.652,92	24.117.871,81	22.634.160,08	25.886.746,31	23.350.396,76	245.369.318,43
03.087.543/0001-86	SESCOOP	39.616.737,48	22.396.117,16	22.938.132,00	22.372.341,42	22.210.052,02	22.488.438,16	22.770.768,70	21.936.119,95	23.494.676,33	23.668.256,23	243.891.639,45
420013 / 00001	SDR	32.001.110,98	18.728.857,62	18.417.896,68	18.378.263,71	18.104.427,19	18.472.931,60	18.823.330,46	17.516.208,13	19.406.434,59	18.149.573,65	197.999.034,61
05.507.500/0001-38	APEX-BR	62.241.407,93	36.879.718,47	35.640.967,04	35.586.839,05	34.971.786,58	35.651.779,15	36.283.378,70	34.121.501,84	37.300.570,24	35.119.138,73	383.797.087,73
07.200.966/0001-11	ABDI	8.917.016,88	5.283.568,41	5.106.096,77	5.098.347,23	5.010.226,63	5.107.645,30	5.198.126,97	4.888.414,02	5.343.856,23	5.031.335,94	54.984.634,38
<b>TOTAL</b>	-	<b>5.007.044.280,26</b>	<b>2.979.844.134,84</b>	<b>2.922.248.784,79</b>	<b>2.910.958.218,41</b>	<b>2.893.156.663,75</b>	<b>2.939.308.150,36</b>	<b>2.976.715.870,72</b>	<b>2.791.918.551,51</b>	<b>3.073.697.277,37</b>	<b>2.892.512.339,01</b>	<b>31.387.404.271,02</b>

### Anexo 3 – Estrutura remuneratória do SESC



#### Estrutura remuneratória

Departamento Nacional do Sesc		Estrutura remuneratória		Estrutura remuneratória	
Cargos Comissionados e Funções Gratificadas		Salário (em R\$)			
Diretor-Geral	48,920.00				
Diretor de Coordenadoria I	34,944.00				
Diretor de Coordenadoria II	32,448.00				
Diretor da Consultoria Técnica	32,448.00				
Diretor da Assessoria de Comunicação	32,448.00				
Diretor da Assessoria de Planejamento e Controle	32,488.00				
Diretor da Assessoria Técnica do Conselho Fiscal	32,488.00				
Consultor da Direção Geral	27,456.00				
Gerente	27,456.00				
Supervisor Técnico	19,968.00				
Gerente de Produção de Rádio e Televisão	19,968.00				
Assessor Técnico do Gabinete da Presidência	19,968.00				
Assessor Técnico da Direção-Geral	14,976.00				
Chefe da Secretaria da Direção-Geral	14,976.00				
Assistente Técnico da Direção-Geral	10,988.00				
Chefe da Secretaria do Conselho Fiscal	13,479.00				
Assistente Administrativo do Gabinete da Presidência	8,986.00				
Oficial do Gabinete da Presidência	6,989.00				
Auxiliar do Gabinete da Presidência	4,992.00				
Chefe de Seção	3,344.00				
Coordenador de Produção	2,640.00				
Coordenador de Operações e Manutenção	2,640.00				
Coordenador de Projetos Especiais	2,640.00				
Assistente do Conselho Fiscal	1,584.00				
Almoxarife	1,232.00				
Encarregado de Setor I	1,232.00				
Encarregado de Setor II	792.00				