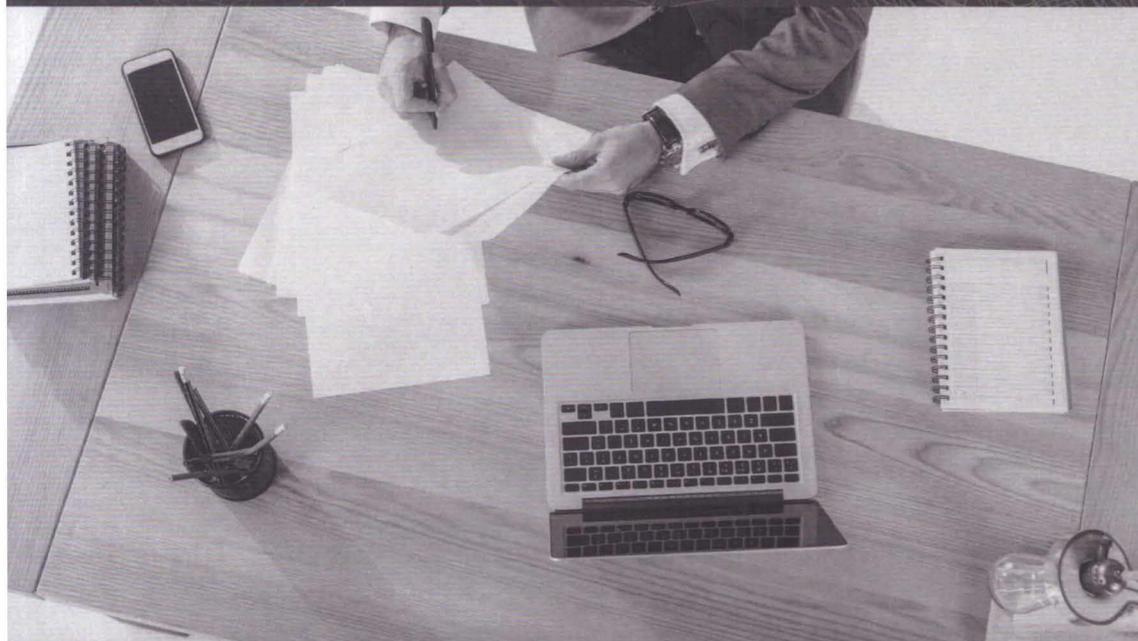


NESTA EDIÇÃO:

# INTEGRIDADE PÚBLICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO ESTADO



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

# • RDAI 26

ANO 7 • n. 26 • Jul.-Set. • 2023

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,  
Regulation and Compliance*

N. 7 • ISSUE 26 • July-Sept. • 2023

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O INSTITUTO DO PRECATÓRIO – SUBSÍDIOS PARA  
INTERPRETAÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 113 E 114

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E  
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

# AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 1.971.883/RS: LEGITIMIDADE ATIVA DO "SISTEMA S" PARA A COBRANÇA DE SUAS CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS

*INTERNAL APPEAL OVER INTERLOCUTORY APPEAL IN APPEAL TO THE BRAZILIAN  
SUPERIOR COURT OF JUSTICE 1,971.883/RS: THE ACTIVE LEGITIMACY  
OF THE "SISTEMA S" FOR COLLECTING ITS SPECIFIC CONTRIBUTIONS*

**JOÃO VICTOR TAVARES GALIL**

Doutorando e Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Assessor especial do Gabinete do Serviço  
Funerário do Município de São Paulo.  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, Brasil)  
jvtgdireito@gmail.com

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-3090-206X>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/RDAI.26.galil>]

Recebido em: 05.02.2023 | Received on: February 5<sup>th</sup>, 2023

Aprovado em: 17.05.2023 | Approved on: May, 17<sup>th</sup>, 2023

**ÁREAS DO DIREITO:** Processual; Administrativo

**RESUMO:** Trata-se de comentário ao Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.971.883/RS, que discutiu a respeito da existência de legitimidade ativa do Sistema S para cobrança em juízo de suas contribuições específicas diretamente dos contribuintes. Traça-se breve síntese do julgado e realizam-se comentários em defesa da tese contrária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema S – Contribuições – Capacidade tributária – Delegação.

**ABSTRACT:** This is a comment on Internal appeal over interlocutory appeal in Appeal to the Superior Court of Justice No. 1,971.883 – RS, which discussed the existence of active legitimacy of System S to collect in court its specific taxes directly from taxpayers. A brief summary of the judgment is drawn, and comments are made in defense of the contrary thesis.

**KEYWORDS:** S System – Specific taxes – Tax capacity – Delegation.

SUMÁRIO: 1. Introito. 2. Exposição fática. 3. Comentários. 4. Referências.

## 1. INTROITO

No<sup>1</sup> dia 14 de dezembro de 2022, foi publicado o teor do acórdão do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.971.883/RS. Proferido pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, e relatado pela Ministra Assusete Magalhães, a decisão resultou de discussão a respeito de um dos temas mais controversos do direito administrativo, e com impacto especial no direito tributário, que é o papel constitucional e os limites referentes à atividade do Sistema S (também chamados de serviços sociais autônomos), ou seja, o conjunto de entidades caracterizadas, segundo a doutrina majoritária, como criadas pelo Estado, prestadoras de atividade de interesse social, submetidas ao regime de direito privado e destinatárias de recursos provenientes de repasses federais<sup>2</sup>.

Mais especificamente, o debate girou em torno de eventual legitimidade ativa do Serviço Social da Indústria – SESI, para a cobrança judicial das contribuições específicas a ele destinadas, o que restou reconhecida por unanimidade dos julgadores e pautada em precedentes da Corte. Eis a ementa:

“EMENTA TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENTIDADES COMPONENTES DO SISTEMA ‘S’. LEGITIMIDADE ATIVA DO SESI PARA A COBRANÇA DAS CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS A ELE DESTINADAS. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. É consolidada a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que as entidades integrantes do Sistema ‘S’ – como, no caso, o SESI – detêm legitimidade para a cobrança judicial de suas contribuições específicas. Precedentes desta Corte. III. Agravo interno improvido.”<sup>3</sup>

Muito embora a Corte tenha exposto a suposta consolidação de seus julgados no sentido de reconhecer a atribuição de legitimidade ativa àquelas entidades, a consulta mais aprofundada às manifestações oriundas de Brasília revelam que o caso em tela não foge à regra

- 
1. Como citar este artigo | Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.971.883/RS: legitimidade ativa do “Sistema S” para a cobrança de suas contribuições específicas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 371-383, jul./set. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/RDAI.26.galil].
  2. Por todos, destaca-se a brilhante tese de Edvaldo Nilo de Almeida: “Assim, os serviços sociais autônomos são entes com participação estatal, desde sua criação, mas de natureza privada, voltados para a prestação de serviços sociais fundamentais para toda a sociedade e, principalmente, para estudantes e trabalhadores brasileiros” (ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. *Sistema S: fundamentos constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 94).
  3. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 1.971.883/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 07.12.2022, *DJe* de 14.12.2022.

das discussões que circundam o assunto de Sistema S, caracterizada por uma imensa incoerência visualizada na abordagem teórica e nos catálogos jurisprudenciais<sup>4</sup>, muitas vezes dissociados de uma visão científica do Direito, no sentido de buscar extrair, do ordenamento, uma única resposta correta para os casos submetidos a análise.

## 2. EXPOSIÇÃO FÁTICA

A decisão é oriunda do julgamento do agravo interno interposto por Fasolo Artefatos de Couro Ltda. no dia 28 de dezembro de 2021, contrário à decisão que conheceu de agravo para negar provimento ao recurso especial.

Sustentou a parte que a Lei 11.457/2007 teria promovido uma reestruturação da atribuição de competências relacionadas à fiscalização e à arrecadação das contribuições sociais de intervenção do domínio econômico e de interesse de categorias profissionais, ainda que destinadas a terceiros, como, a exemplo do Sistema S e de outras entidades, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Afirmou que tal missão, embora tenha sido antes delegada a institutos de aposentadorias e pensões e, posteriormente, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, acabou por ser atribuída à Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos dos artigos 2º e 3º da Lei Federal supramencionada. Afirmou que o direito à receita decorrente de subvenção não autorizaria a conclusão pela existência da legitimidade ativa discutida, uma vez que a sua natureza jurídica de direito privado não permitir-lhe-ia ser juridicamente interessada em relação jurídico-tributária, de onde se origina a base de cálculo dos valores repassados.

Em contrapartida, a decisão atacada se encontrava ancorada em orientação jurisprudencial considerada, pela Ministra relatora, consolidada na Corte, e havia se dado no sentido de reconhecer a legitimidade ativa das entidades do Sistema S, em especial o SESI, para a cobrança das contribuições das quais é destinatária. Essa foi a posição mantida por unanimidade da 2ª Turma do STJ.<sup>5</sup>

4. A título de exemplo estão diversos julgados do Tribunal de Contas da União – TCU, que tem se manifestado continuamente a favor de uma visão mais publicista do instituto, malgrado a doutrina praticamente se pacifique em atribuir-lhes a incidência de regime privado. Nesse sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Agravo em Representação. TC- 022.555/2019-6. Acórdão 1534/2020 - Plenário. Ministro Relator: André de Carvalho. Órgão Julgador: Pleno. Data da Sessão 17.06.2020; BRASIL. Tribunal de Contas da União. Monitoramento TC-004.695/2020-8. Acórdão 2496/2020. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Órgão Julgador: 1ª Câmara. Data da Sessão 17.04.2020; BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria. Acórdão 3258/2020 - Plenário. Ministro Relator: Marcos Bemquerer Costa. Órgão Julgador: Plenário. Data da Sessão 02.12.2020.
5. A relatoria elencou três julgados como exemplo da posição invocada como consolidada: STJ, AgInt REsp 1.934.432/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 01.07.2021; e STJ, AREsp 1.606.389/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 12.05.2020. Destacou, ainda, trecho da ementa da primeira: “IV - As entidades integrantes do denominado Sistema ‘S’ detêm legitimidade ativa para lançar e cobrar as respectivas contribuições parafiscais. Precedentes”.

arrecadação e cobrança das contribuições de terceiros<sup>42</sup>, em afirmação de que aqueles (os serviços sociais autônomos) são meros destinatários de subvenção econômica.

Ora, se o direito material constitucional não une, diretamente, os empregadores e as entidades em uma relação jurídico-tributária, e não existem razões para entender que a Lei 11.457/2007 tenha, nos termos do art. 7º do Código Tributário Nacional, delegado tal função às entidades privadas, certo é que a relação processual mantenha, em seu consequente, os mesmos sujeitos da relação material, sendo um deles, justamente, a União Federal<sup>43</sup>.

Dessa forma, a correção do julgado seria se fosse reconhecida que a legitimidade ativa das entidades se desse quanto à cobrança judicial de valores sobre o Poder Executivo Federal a quem, por sua vez, caberia, aí sim, a cobrança e a arrecadação dos valores oriundos dos contribuintes.

#### 4. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. *Sistema S: fundamentos constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. “Estado e trabalhadores”. In: ARAÚJO, Angela (Coord.). *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2002. p. 29-58.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico”. *RDJ* 2/44-61. Ano XX. São Paulo: RT, out. dez.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

CAMPOS, Francisco. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. II.

CARVALHO, Marcelo Augusto Monteiro. *A criação do SENAI no contexto da Era Vargas*. Dissertação. Programa de Pós-graduação em História Econômica. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

42. EREsp 1.619.954/SC, Rel. Ministro Gurgel De Faria, Primeira Seção, julgado em 10.04.2019, *DJE* 01.07.2019).

43. Não é novidade que o recolhimento se dê por parte do Estado antes do repasse dos valores ao Sistema S. Em um primeiro momento, a função que hoje cabe à Secretaria da Receita Federal era atribuída ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, subordinado ao Ministério Trabalho, Indústria e Comércio, nos termos do art. 1º da Lei 367/1936. Em um segundo momento, essa atribuição passou a ser do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, a partir do Decreto-lei 72/1966, posteriormente substituído pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos termos do Decreto 99.350/1990 e do Decreto 569/92. Em estudo pautado pelo Decreto-lei 9.853, que havia delegado ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a função de arrecadação das contribuições ao Serviço Social do Comércio – SESC, Francisco Campos, que havia sido Ministro da Justiça durante o Estado Novo, afirma: “Assim, o Serviço Social do Comércio não entra em relações diretas com os seus contribuintes nem deles arrecada diretamente as contribuições devidas” (CAMPOS, Francisco. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. II. p. 40).

- CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. Teorias de interpretação constitucional e a tese da única interpretação correta. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 24, p. 103-124, jan.-mar., 2023.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2021.
- FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1953.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. São Paulo: Rocco, 1992.
- GALIL, João Victor Tavares. *Licitação e celebração de parcerias com o terceiro setor*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.
- GALIL, João Victor Tavares. Princípio da precaução contra a corrupção na metodologia de interpretação e de aplicação do Direito Administrativo. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas*, Avaré: Eduvale, v. 3, n. 1, p. 47-86, 2022.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GRICE, H. Paul. Lógica y conversación. Trad. Juan José Acero. In: VALDÉS VILLANUEVA, Luis M. *La búsqueda del significado*. 4. ed. Madrid: 2012.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. "Setting the stage". In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. *After the Washington Consensus – restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics: 2003. p. 24-27.
- MANFREDI, Silvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. Jundiá: Paco, 2016.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto das empresas estatais à luz da Constituição Federal. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). *Estatuto jurídico das empresas estatais*. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 17-112.
- MUYLAERT, Roberto. *1943: Roosevelt e Vargas em Natal*. São Paulo: SESI-SP, 2018.
- PETRAS, James. *Neoliberalismo, América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau: Furb, 1999.
- RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas": uma nova abordagem da ação pública*. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SUNDFELD, Carlos Ari. "A importância do procedimento administrativo". *Revista de Direito Público – RDP*, São Paulo, ano LXXIX, n. 84, jul./1990.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. 2. ed. México: FCE, 1964.