

TCU e as entidades do Sistema S

Pesquisa do Observatório do TCU da FGV Direito SP mapeia como o TCU controla os serviços sociais autônomos

Vários autores

03/09/2025 | 15:00



Vista interna do Tribunal de Contas da União (TCU) / Crédito: Reprodução/TCU

Os serviços sociais autônomos (comumente referidos como entidades do **Sistema S**) surgiram na década de 1940, vinculados ao sistema sindical, com o propósito de apoiar a indústria, o varejo e os próprios trabalhadores. Ao longo dos anos, eles se multiplicaram e se diversificaram.^[1]

As leis de criação dessas entidades são de diferentes eras, tendo previsto características muito próprias a cada serviço social autônomo – alguns, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento, nem sequer levam a palavra “serviço” no nome. Ainda assim, todas compartilham certos denominadores comuns.

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

Elas são voltadas a interesses da coletividade, são instituídas ou autorizadas por lei, não têm fins lucrativos e são mantidas, parcial ou integralmente, por contribuições compulsórias. Mas nunca foram consideradas – pela legislação, doutrina ou jurisprudência – como integrantes da administração pública.

Por outro lado, embora tenham personalidade jurídica de direito privado, não são vistas como entidades estritamente privadas – tanto é assim que normas as incluíram no rol de jurisdicionados de tribunais de contas. Elas são exemplo do que se convencionou chamar de *entidades públicas não estatais*.^[2]

Fossem os serviços sociais autônomos entidades estatais, não haveria dúvida: sobre eles incidiriam as regras do regime jurídico administrativo, previstas em sua maioria no art. 37 da Constituição (dever de realizar concurso, de licitar etc.). Mas o fato de não pertencerem ao Estado – e de tampouco se enquadrarem como entidades puramente privadas – faz com que a definição do seu regime jurídico seja tarefa mais complexa.

Considerando esse cenário, o Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp) se propôs a apurar a influência do órgão de controle na conformação dos serviços sociais autônomos federais e do seu regime jurídico.

Será que o **TCU**, por meio de sua estrutura interna e jurisprudência, estaria fomentando a equiparação dos serviços sociais autônomos a entidades estatais?

A pesquisa, ainda em curso, conta com o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e da Confederação Nacional do Transporte (CNT) e se desdobra em dois eixos: levantamento jurisprudencial (abarcando 314 acórdãos proferidos entre 2020 e 2024) e entrevistas com auditores federais do controle externo.

Dentre os achados preliminares, destacamos os seguintes:

- O fato de o TCU ter estrutura interna especializada em entidades do Sistema S contribui para que a atividade de controle seja mais sensível às suas particularidades;
- Em muitos casos, o TCU invoca princípios gerais, sobretudo os do art. 37 da Constituição, para impor a entidades do Sistema S comportamentos e medidas esperados de entidades estatais;
- Em abstrato, o TCU sustenta que as entidades do Sistema S estariam sujeitas a controle de fim, e não de meio. Na prática, o tribunal parece considerar que controle finalístico pressupõe o controle procedimental.

Os achados conclusivos, com o seu devido detalhamento, serão divulgados após a finalização da pesquisa ainda em 2025.

Autores:

André Rosilho – Professor da FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Sócio de Sundfeld Advogados

Gabriela Duque – Professora na FGV Direito SP, mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP, pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + SBDP e sócia fundadora do Duq Advogados

Gustavo Silva Torres – Residente jurídico na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Graduado em Direito na USP

Jolivê Rocha – Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Advogado

Mariana Carvalho – Membro da Comissão de Advocacia perante Órgãos de Controle da OAB-DF e pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp. Advogada associada ao Piquet, Magaldi e Guedes Advogados

Mariana Vilella – Sócia da Kruchin e Vilella Consultoria Jurídica. Coordenadora da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp). Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp. Doutora em Educação pela PUC-SP

[1] Hoje, no âmbito federal, são classificados como serviços sociais autônomos – e, por conseguinte, entidades do “Sistema S”: o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas (Sescoop), a Associação das Pioneiras Sociais – Rede Sarah ou Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS), a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), a Agência Brasileira de Desenvolvimento (ABDI), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), dentre outros.

[2] Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro (coord.). *Introdução ao Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 296 e ss. 



VÁRIOS AUTORES

TAGS [ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA](#) [JOTA PRO PODER](#) [SISTEMA S](#) [TCU](#)

COMPARTILHAR    