

[Início](#) > [Opinião e Análise](#) > [Colunas](#) > [Controle Público](#)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O TCU está aproximando o Sistema S da administração pública?

Pesquisa do Observatório do TCU da FGV Direito SP examina como atuação do tribunal influencia regime jurídico do Sistema S

André Rosilho, Mariana Vilella

17/06/2026 | 12:00



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

O Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece que as entidades do chamado Sistema S não integram a administração pública e não estão sujeitas, integralmente, às regras aplicáveis aos órgãos e entidades estatais. Ainda assim, a forma como o controle vem sendo exercido parece aproximar o regime jurídico dessas organizações daquele aplicável à administração pública.

Essa é uma das conclusões de pesquisa recentemente publicada pelo Observatório do TCU da FGV Direito SP. O estudo contou com o apoio da própria FGV, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e da Confederação Nacional do Transporte (CNT).

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

A pesquisa analisou 314 acórdãos do TCU publicados entre 2021 e 2024 e realizou entrevistas com auditores que atuam ou atuaram diretamente no controle das entidades do Sistema S. O objetivo foi compreender como o tribunal enxerga essas organizações e sua autonomia, quais temas concentram sua atuação fiscalizatória e de que maneira o controle influencia seu funcionamento.

Um dos achados mais relevantes foi a forte concentração do controle em temas relacionados a licitações e contratações. Mais da metade dos casos examinados envolvia discussões dessa natureza.

O TCU reconhece que as entidades do Sistema S não se submetem integralmente ao regime jurídico da administração pública. Por essa razão, podem editar regulamentos próprios para disciplinar licitações e contratos, sem a obrigação de reproduzir integralmente as regras previstas para órgãos e entidades estatais.

A análise dos acórdãos, contudo, revela um quadro mais ambíguo. Em diversas situações, princípios constitucionais aplicáveis à administração pública são utilizados para justificar a incorporação de soluções inspiradas no regime estatal. Em consequência, aspectos relevantes da gestão dessas entidades passam a ser avaliados a partir de referências construídas originalmente para órgãos e entidades públicas.

O movimento chama atenção porque o Supremo Tribunal Federal tem afirmado que as entidades do Sistema S estão sujeitas a um controle finalístico, voltado à verificação do cumprimento de suas finalidades institucionais. Os achados da pesquisa indicam, porém, que a atuação do TCU nem sempre se limita a essa lógica e pode conduzir, na prática, à aproximação entre o regime jurídico dessas organizações e o da própria administração pública.

O estudo também revelou mudanças importantes na forma de atuação do tribunal. O julgamento anual de contas perdeu centralidade e foi substituído, em boa medida, por uma lógica de fiscalização contínua, baseada em exigências permanentes de transparência.


Hoje, espera-se que as entidades mantenham informações detalhadas e atualizadas sobre sua atuação em ambientes acessíveis ao público, permitindo acompanhamento constante pelo controle externo. Ao mesmo tempo, o tribunal desenvolveu estruturas especializadas para acompanhar essas organizações e passou a realizar ciclos sucessivos de fiscalização.

Segundo a pesquisa, essas mudanças permitiram ao TCU desenvolver conhecimento mais aprofundado sobre o funcionamento do Sistema S. A especialização favoreceu o diálogo entre controladores e controlados, contribuiu para maior uniformidade decisória e ampliou a capacidade do tribunal de acompanhar as particularidades dessas organizações.

Por outro lado, a pesquisa sugere que o novo modelo também ampliou a capacidade de influência do controle externo sobre o cotidiano das entidades. A expectativa de fiscalização permanente e a necessidade de evitar questionamentos futuros podem levar organizações do Sistema S a incorporar orientações e entendimentos do tribunal mesmo quando não existe obrigação legal expressa nesse sentido.

Assine gratuitamente a newsletter Últimas Notícias do JOTA e receba as principais notícias jurídicas e políticas do dia no seu email

A discussão sobre o Sistema S, portanto, não parece mais estar centrada na competência do TCU para fiscalizar recursos de natureza pública. Esse ponto está relativamente consolidado. Passa a ganhar relevo a questão de saber em que medida o controle pode influenciar o funcionamento de organizações privadas sem comprometer as características que justificaram sua criação fora da estrutura estatal.

O relatório completo da pesquisa pode ser acessado [aqui](#). 

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



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



MARIANA VILELLA

Diretora jurídica da PARS S.A. Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp e doutora em educação pela PUC-SP

TAGS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SISTEMA S

SOCIAL

TCU

COMPARTILHAR



JOTA

Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de informações independentes e especializadas.

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

Apostas da Semana

Impacto nas Instituições

Risco Político

Alertas

PRO TRIBUTOS

Apostas da Semana

Direto do CARF

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatórios Especiais

PRO TRABALHISTA

Apostas da Semana

Direto da Corte

Direto da Fonte

Giro nos TRT's

Relatório Especial

PRO SAÚDE

Apostas da Semana

Bastidores da Saúde

Direto da Anvisa/ANS

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatório Especial

Alertas

EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

Energia


Opinião e Análise

Coberturas Especiais


Direito trabalhista


Eleições 2026

SOBRE O JOTA


Estúdio JOTA 


Ética JOTA 

Política de Privacidade 

Política de diversidade 

Seus Dados 

Termos de Uso 

Quem Somos 

Blog 