Sistema S e o regime de controle do TCU

09.11.2026 6 minutos de leitura

Autores

Eduarda Souza Dantas Martins Torres

Giovani Menicucci

Pedro Aurélio Azevedo Lustosa

Áreas relacionadas

Relações Governamentais

Assuntos

BMA Inspiração

Os serviços sociais autônomos, comumente denominados "Sistema S", são formados por nove entidades paraestatais,[1] sem finalidade lucrativa, criadas em 1942, com atuação e regime próprio, descolado do restante da Administração Pública. Essa singularidade suscita a questão de como essas entidades se submetem ao controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU).

Os serviços sociais autônomos ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e receberam, da Constituição Federal[2] e das legislações que os criaram[3], inegável autonomia administrativa, limitada "apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos", como consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 569 (RE nº 789.874)[4].

Tal alcance é refletido pela Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) ao indicar sua jurisdição sobre "os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social".[5]

No Acórdão nº 3.037/2014-PL,[6] o TCU delimitou o controle externo à preservação da autonomia de tais entidades. Na oportunidade, assentou que eventuais intervenções da Corte somente seriam cabíveis diante de lacuna normativa ou de afronta, ainda que potencial, aos princípios aplicáveis às licitações, à realização de despesas e à Administração Pública. No Acórdão nº 2.079/2015-PL,[7] o Tribunal ampliou essa compreensão: a natureza pública das contribuições parafiscais atrai não apenas sua jurisdição, mas também os princípios do art. 37 da Constituição sobre a gestão dos recursos.

O Acórdão nº 12.185/2019-1C[8] aprofundou o controle. Embora reafirmasse a natureza privada e a autonomia administrativa das entidades do Sistema S, assentou que isso não impede a imposição de obrigações instrumentais para viabilizar o controle externo. Em outros termos, o controle perdeu seu caráter finalístico e passou a alcançar também os mecanismos internos de governança, transparência e produção de informações necessários à aferição da gestão de tais serviços.

A Corte de Contas, portanto, foi além das disposições legais mencionadas, ao entender que "os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público".[9]

Quer dizer, embora o Tema nº 559 do STF ressalte apenas o controle finalístico pelo TCU, a jurisprudência do Tribunal, mesmo quando reconhece o controle de finalidade, alarga esse conceito. Julgados reiterados ressaltam que o controle sobre o Sistema S não é superficial, abrange a avaliação de se os recursos foram aplicados nas finalidades institucionais, com o confronto entre os resultados obtidos e os planejados, e também a legalidade, eficiência, economicidade, planejamento e definição desses. São representativos dessa concepção os Acórdãos nº 8.837/2017-1C[10] e nº 2.175/2022-2C.[11]

O entendimento do Tribunal já está consolidado, tanto que, em 2026, houve

movimento institucional para cristalizá-lo em norma e dar mais eficiência à fiscalização do Sistema S. Com a Instrução Normativa nº 104/2026,[12] que disciplina o controle externo sobre os serviços sociais autônomos típicos, a Corte de Contas sistematiza a prestação de contas anual dessas entidades e regulamenta o conteúdo das respectivas diligências, entre outros pontos.
A resposta à questão aqui colocada, então, está na equiparação funcional das entidades do Sistema S ao restante da Administração Pública para fins do controle externo do Tribunal de Contas da União.

Este artigo integra o e-book **"BMA InspirAção: Reflexões e perspectivas para organizações do Terceiro Setor"**. Conheça todos os artigos da publicação.

Baixar o e-book completo (PDF)

Notas:

1. São eles: (i) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); (ii) Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); (iii) Serviço Social do Comércio (Sesc); (iv) Serviço Social da Indústria (Sesi); (v) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); (vi) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); (vii) Serviço Social de Aprendizagem do Transporte (Senat); (viii) Serviço Social de Transporte (Sest); e (ix) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).
2. Constituição Federal. "Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".
3. Decreto-lei nº 200/1967. "Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma".
4. STF, Tribunal Pleno, RE 789.874, Relator Min. Teori Zavascki, j. 17.9.2014, p. 19.11.2014.
5. Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992). "Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: (...) V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social".
6. TCU, Plenário, Acórdão nº 3.037/2014-PL, Relator Min. Augusto Sherman, j. 5.11.2014, p. 13.11.2014.
7. TCU, Plenário, Acórdão nº 2.079/2015-PL, Relator Min. Marcos Bemquerer, Boletim de Jurisprudência nº 96/2015, j. 19.8.2015, p. 16.9.2015.
8. TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 8.837/2017-1C, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 22.10.2019, p. 12.11.2019.

9. TCU, Plenário, Acórdão nº 2.079/2015-PL, Relator Min. Marcos Bemquerer, Boletim de Jurisprudência nº 96/2015, j. 19.8.2015, p. 16.9.2015.
10. TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 8.837/2017-1C, Relator Min. Benjamin Zymler, j. 19.9.2017, p. 29.9.2017.
11. TCU, 2ª Câmara, Acórdão nº 2.175/2022-2C, Relator Min. Antonio Anastasia, j. 10.5.2022, p. 10.5.2022.
12. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Instrução Normativa nº 104, de 2.9.2026. BTCU Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores, Ano 9, nº 159, p. 8.9.2026. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/81023070#page=3>.

› PROFISSIONAIS

Profissionais que aliam visão jurídica e visão de mercado



Eduarda Souza Dantas Martins Torres



Giovani Menicucci



Pedro Aurélio Azevedo Lustosa