

GOVERNANÇA E CONTROLE NORMATIVO NAS ENTIDADES DO SISTEMA S: O PAPEL DA ASSESSORIA TÉCNICA NA CONFORMIDADE INSTITUCIONAL

GOVERNANCE AND REGULATORY COMPLIANCE IN SISTEMA S ENTITIES:
THE ROLE OF TECHNICAL ADVISORY IN INSTITUTIONAL CONFORMITY

GOBERNANZA Y CONTROL NORMATIVO EN LAS ENTIDADES DEL SISTEMA S:
EL PAPEL DE LA ASESORÍA TÉCNICA EN LA CONFORMIDAD INSTITUCIONAL

Luiama de Matos Azevedo¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i92.6079

Recibido: 05/06/2026 | Aceptado: 30/06/2026 | Publicación en línea: 07/07/2026.

RESUMO

O presente artigo analisa o papel da assessoria técnica nas entidades do Sistema S como instrumento de conformidade institucional e de fortalecimento da governança corporativa. A partir da caracterização jurídica dessas entidades como pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Pública indireta em sentido amplo, o estudo examina os mecanismos de controle normativo interno, com ênfase na função da assessoria técnica na elaboração, revisão e aplicação de instrumentos normativos como despachos, pareceres, portarias e instruções normativas. Adota-se metodologia qualitativa com abordagem teórico-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica da doutrina de Direito Administrativo e em análise documental de normativos institucionais. Os resultados apontam que a assessoria técnica, quando estruturada e integrada aos fluxos decisórios da organização, atua como vetor de prevenção de irregularidades, de alinhamento às diretrizes dos órgãos de controle externo e de legitimação das decisões institucionais. Conclui-se que o fortalecimento dessa função é indispensável à consolidação de uma governança efetiva no âmbito do Sistema S.

Palavras-chave: Sistema S. Governança Corporativa. Controle Normativo. Assessoria Técnica. Conformidade Institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the role of technical advisory in Sistema S entities as an instrument of institutional compliance and corporate governance strengthening. Based on the legal characterization of these entities as private legal entities that integrate the indirect Public Administration in a broad sense, the study examines the mechanisms of internal regulatory control, with emphasis on the function of technical advisory in the elaboration, review and application of normative instruments such as administrative orders, legal opinions, ordinances and normative instructions. A qualitative methodology with a theoretical-analytical approach is adopted, grounded in a bibliographic review of Administrative Law doctrine and documentary analysis of institutional regulations. The results indicate that technical advisory, when structured

¹ Especialista em Direito Público, Complexo Educacional Renato Saraiva, Boa Vista, Roraima, Brasil.
E-mail: luiamamazevedo@gmail.com

and integrated into the organization's decision-making flows, acts as a vector for preventing irregularities, aligning with the guidelines of external control bodies and legitimizing institutional decisions. It is concluded that strengthening this function is indispensable to the consolidation of effective governance within the Sistema S.

Keywords: Sistema S. Corporate Governance. Regulatory Control. Technical Advisory. Institutional Compliance.

RESUMEN

El presente artículo analiza el papel de la asesoría técnica en las entidades del Sistema S como instrumento de conformidad institucional y de fortalecimiento de la gobernanza corporativa. A partir de la caracterización jurídica de estas entidades como personas jurídicas de derecho privado que integran la Administración Pública indirecta en sentido amplio, el estudio examina los mecanismos de control normativo interno, con énfasis en la función de la asesoría técnica en la elaboración, revisión y aplicación de instrumentos normativos como despachos, dictámenes, ordenanzas e instrucciones normativas. Se adopta una metodología cualitativa con enfoque teórico-analítico, fundamentada en revisión bibliográfica de la doctrina de Derecho Administrativo y en análisis documental de normativos institucionales. Los resultados señalan que la asesoría técnica, cuando está estructurada e integrada a los flujos decisorios de la organización, actúa como vector de prevención de irregularidades, de alineamiento con las directrices de los órganos de control externo y de legitimación de las decisiones institucionales. Se concluye que el fortalecimiento de esta función es indispensable para la consolidación de una gobernanza efectiva en el ámbito del Sistema S.

Palabras clave: Sistema S. Gobernanza Corporativa. Control Normativo. Asesoría Técnica. Conformidad Institucional.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O Sistema S, conjunto de entidades paraestatais criadas por lei e mantidas por contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salários das empresas, ocupa posição singular no ordenamento jurídico brasileiro. Composto por organizações como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social do Comércio (SESC), entre outras, esse conjunto de entidades desempenha funções de interesse público sem integrar formalmente a estrutura da Administração Pública direta.

Essa posição híbrida, que combina a natureza privada com o caráter público de suas finalidades e fontes de custeio, gera uma complexidade normativa e institucional que impõe

desafios relevantes à gestão dessas organizações. Se, por um lado, desfrutam de maior autonomia administrativa e financeira que os entes públicos tradicionais, por outro estão sujeitas ao controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria-Geral da União (CGU) e ao escrutínio do Ministério Público, além de responderem às exigências de transparência e accountability crescentemente demandadas pela sociedade.

Diante desse quadro, a governança institucional adquire centralidade como mecanismo de equilíbrio entre autonomia e responsabilização. E nesse contexto, a assessoria técnica assume função estratégica, pois é a partir dessa instância que se elaboram, revisam e aplicam os instrumentos normativos que orientam a atuação das entidades: despachos, pareceres, portarias, instruções normativas, resoluções. São esses documentos que traduzem, no plano operacional, as diretrizes dos órgãos diretivos e asseguram a conformidade das decisões institucionais com o ordenamento jurídico vigente.

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel da assessoria técnica nas entidades do Sistema S como instrumento de conformidade institucional e de fortalecimento da governança, examinando como essa função contribui para a prevenção de irregularidades, o alinhamento às diretrizes dos órgãos de controle externo e a legitimação das decisões tomadas no âmbito dessas organizações.

Para tanto, adota-se metodologia qualitativa com abordagem teórico-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica da doutrina de Direito Administrativo e Constitucional e em análise documental de normativos institucionais e decisões dos órgãos de controle. O trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução: a segunda seção apresenta a caracterização jurídica do Sistema S; a terceira discute os fundamentos da governança corporativa aplicada ao setor paraestatal; a quarta examina a função da assessoria técnica como instrumento de controle normativo; a quinta aponta desafios e perspectivas; e a sexta traz as considerações finais.

O SISTEMA S E SEU REGIME JURÍDICO

O Sistema S é formado por entidades criadas por lei, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cuja finalidade é promover a formação profissional, o bem-estar social, o desenvolvimento empresarial e o apoio às micro e pequenas empresas. Sua denominação decorre do fato de que todas as entidades que o compõem têm nomes iniciados pela

letra "S": SENAI, SESC, SESI, SEBRAE, SENAC, SENAR, SEST, SENAT e SEBRAE, entre outras.

Do ponto de vista doutrinário, há controvérsia sobre o enquadramento dessas entidades na classificação tradicional da Administração Pública. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), trata-se de pessoas jurídicas de direito privado que, embora não integrem formalmente a Administração Pública direta ou indireta, exercem atividades de interesse público com recursos oriundos de contribuições de caráter parafiscal, sujeitando-se, por essa razão, ao controle do TCU.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o TCU possui competência para fiscalizar as entidades do Sistema S no tocante à aplicação dos recursos provenientes das contribuições compulsórias. Nesse sentido, o STF, no julgamento do *Mandado de Segurança* n.º 21.644/DF, reconheceu que a origem pública dos recursos justifica o controle externo, independentemente da natureza jurídica privada das entidades (Brasil, 1993).

Além do controle externo exercido pelo TCU e pela CGU, as entidades do Sistema S estão sujeitas ao controle social, à Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), à Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) e às normas do Ministério do Trabalho e Emprego, que supervisiona algumas dessas entidades. Esse conjunto de instrumentos de controle cria um ambiente normativo exigente, no qual a conformidade institucional deixa de ser opção gerencial para se tornar imperativo jurídico.

A autonomia normativa das entidades do Sistema S, embora ampla, opera dentro de limites constitucionais e legais. Elas podem editar regulamentos internos, definir procedimentos de contratação diferenciados (como admite o Regulamento de Licitações e Contratos do SEBRAE) e estruturar suas carreiras e salários de forma independente. Contudo, essa autonomia deve ser exercida com observância dos princípios da Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme reiteradamente reconhecido pelo TCU (Brasil, 2020b).

Essa tensão entre autonomia e submissão ao regime de controle público é precisamente o terreno em que a assessoria técnica e jurídica desempenha papel mais relevante, funcionando como interface entre a liberdade de gestão e a necessidade de conformidade normativa.

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PARAESTATAL

O conceito de governança corporativa, originado no setor privado a partir das discussões sobre separação entre propriedade e controle das grandes corporações, foi progressivamente incorporado ao setor público e paraestatal. No Brasil, o TCU e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) têm sido os principais difusores dessa cultura nas entidades públicas e paraestatais.

O TCU define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2020a). Aplicada ao contexto do Sistema S, essa definição implica a existência de estruturas claras de tomada de decisão, mecanismos de controle interno efetivos, canais de transparência e accountability e processos de gestão de riscos.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (3.^a edição, 2020) estabelece que uma boa governança deve assegurar que os objetivos institucionais sejam alcançados de forma ética, transparente e responsável, com a devida prestação de contas aos stakeholders. Para as entidades do Sistema S, os principais stakeholders são as empresas contribuintes, os trabalhadores beneficiários dos serviços, os órgãos de controle externo e a sociedade em geral.

A estrutura de governança das entidades do Sistema S é, em regra, composta por um Conselho Deliberativo Estadual ou Nacional, responsável pela aprovação de políticas e diretrizes estratégicas, e por uma Diretoria Executiva, incumbida da gestão cotidiana. A articulação entre esses dois níveis é mediada, em grande parte, por instrumentos normativos internos, cujo processo de elaboração e revisão cabe, precisamente, à assessoria técnica.

A ausência ou a fragilidade dessa estrutura normativa interna tem sido identificada como causa frequente de irregularidades apontadas pelo TCU nas entidades do Sistema S. Decisões tomadas sem amparo normativo claro, contratações realizadas fora dos procedimentos estabelecidos e pagamentos efetuados sem a devida fundamentação são exemplos recorrentes nos acórdãos do tribunal (Brasil, 2018). Em todos esses casos, a existência de uma assessoria técnica qualificada e atuante poderia ter prevenido as irregularidades ou, ao menos, reduzido sua gravidade.

Nesse sentido, governança e conformidade normativa são dimensões indissociáveis: não

é possível falar em boa governança sem que haja mecanismos efetivos de controle interno, e esses mecanismos dependem, em grande medida, da qualidade dos instrumentos normativos que orientam a atuação institucional.

A ASSESSORIA TÉCNICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE NORMATIVO

Conceito e Função da Assessoria Técnica

A assessoria técnica, no contexto das entidades do Sistema S, pode ser definida como a atividade de suporte especializado à tomada de decisão, exercida por profissionais com formação técnica e jurídica, que integram a estrutura da organização ou a ela se vinculam por meio de contratação de serviços especializados. Sua função primária é orientar os gestores e a alta direção sobre as implicações normativas, jurídicas e institucionais das decisões a serem tomadas.

Diferencia-se da assessoria jurídica em sentido estrito porque abrange, além da análise de legalidade, a verificação da adequação das decisões às políticas institucionais, às diretrizes estratégicas e aos padrões de governança estabelecidos pelos órgãos de controle. Em outras palavras, a assessoria técnica opera numa zona de interseção entre o jurídico, o administrativo e o estratégico.

Nas entidades do Sistema S que adotam modelos de assessoria integrada, os assessores técnicos atuam como interlocutores entre a Diretoria Executiva e as unidades especializadas, incluindo as unidades jurídicas terceirizadas quando existentes. Nessa posição, cabe a eles realizar o enquadramento técnico e fático das demandas antes de submetê-las à análise jurídica formal, agregando contexto institucional e orientação preliminar que enriquece a qualidade dos pareceres produzidos.

Instrumentos Normativos e sua Importância para a Conformidade

Os principais instrumentos normativos produzidos no âmbito das entidades do Sistema S são as resoluções, as portarias, as instruções normativas, as ordens de serviço, os despachos e os pareceres técnicos. Cada um desses instrumentos possui características próprias quanto à autoridade competente para editá-lo, ao seu alcance normativo e à sua força vinculante.

As resoluções e portarias têm caráter normativo geral e são editadas pelos órgãos

colegiados ou pelos dirigentes de maior hierarquia. As instruções normativas regulamentam procedimentos específicos e têm aplicação interna. Os despachos e pareceres, por sua vez, possuem caráter decisório ou consultivo, respectivamente, e são instrumentos de gestão cotidiana fundamentais para a rastreabilidade das decisões institucionais.

A qualidade técnica desses instrumentos é determinante para a higidez jurídica das decisões institucionais. Um despacho que motiva adequadamente uma decisão, fazendo referência às normas aplicáveis e aos critérios de conveniência e oportunidade considerados, é instrumento de proteção tanto para a instituição quanto para o gestor, pois demonstra que a decisão foi tomada com diligência e fundamentação.

Carvalho Filho (2021) destaca que a motivação dos atos administrativos, ainda que não seja exigida formalmente para todos os atos das entidades paraestatais, constitui exigência derivada dos princípios da transparência e da accountability que regem a gestão de recursos de natureza pública. Nesse sentido, a prática de motivar adequadamente os atos institucionais, ainda que de natureza discricionária, é recomendada como boa prática de governança.

A Assessoria Técnica como Vetor de Prevenção de Irregularidades

Uma das funções mais relevantes da assessoria técnica é a prevenção de irregularidades por meio da análise prévia das decisões institucionais. Ao examinar uma demanda antes que ela resulte num ato formal, o assessor técnico pode identificar riscos normativos, propor alternativas mais seguras do ponto de vista jurídico e indicar a necessidade de ouvir a unidade jurídica especializada para questões de maior complexidade.

Essa função preventiva é especialmente importante no contexto do Sistema S porque, conforme já referido, as decisões dessas entidades estão sujeitas ao controle posterior do TCU, que pode determinar a anulação de atos irregulares, a devolução de valores ao erário e a responsabilização pessoal dos gestores envolvidos. A atuação preventiva da assessoria técnica reduz, portanto, não apenas o risco institucional, mas também o risco pessoal dos dirigentes.

Estudo realizado pelo próprio TCU sobre os achados recorrentes em fiscalizações das entidades do Sistema S aponta que as principais causas de irregularidades são: ausência de normativos internos claros, não observância dos procedimentos estabelecidos nos próprios regulamentos da entidade, conflito de interesses não gerenciado e ausência de segregação de funções (Brasil, 2019). Todas essas causas são diretamente endereçáveis por uma assessoria

técnica bem estruturada.

A segregação de funções, por exemplo, é um princípio básico de controle interno que exige que as etapas de autorização, execução e verificação de uma mesma operação sejam exercidas por pessoas distintas. Cabe à assessoria técnica verificar se os instrumentos normativos internos contemplam essa segregação e se ela está sendo observada na prática, sinalizando eventuais desvios à alta direção.

Interface com a Unidade Jurídica: Complementaridade e não Substituição

É importante delimitar com clareza a relação entre a assessoria técnica e a unidade jurídica nas entidades do Sistema S. A assessoria técnica não substitui a assessoria jurídica: as funções são complementares e devem ser exercidas de forma articulada. A primeira tem caráter mais amplo, abrangendo aspectos de gestão, estratégia e conformidade institucional; a segunda tem foco na análise de legalidade estrita e na produção de pareceres com efeitos jurídicos formais.

Nas entidades que adotam o modelo de assessoria jurídica terceirizada, como é comum no Sistema S, a assessoria técnica interna assume papel de intermediação ainda mais relevante, pois é ela que recebe as demandas das diversas unidades da organização, realiza o enquadramento técnico e institucional necessário e encaminha para a unidade jurídica apenas as questões que efetivamente requerem análise jurídica formal. Isso contribui para a eficiência do processo e para a qualidade dos pareceres produzidos.

Essa articulação, quando bem estruturada, cria um fluxo de conformidade em dupla camada: a assessoria técnica assegura que os atos estejam alinhados às políticas e procedimentos internos; a assessoria jurídica assegura que estejam em conformidade com o ordenamento jurídico externo. A ausência de qualquer uma das camadas compromete a integridade do sistema de controle interno.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A despeito de sua importância estratégica, a assessoria técnica nas entidades do Sistema S enfrenta desafios significativos que merecem atenção. O primeiro deles é a ausência de perfil profissional padronizado para o exercício dessa função. Diferentemente dos procuradores e advogados públicos, que possuem carreira estruturada e habilitação profissional específica, os

assessores técnicos frequentemente exercem funções de confiança sem requisitos formais uniformes, o que pode comprometer a qualidade e a consistência do trabalho desenvolvido.

O segundo desafio é a tensão entre a função técnica e as pressões políticas inerentes ao ambiente institucional. Os assessores técnicos, especialmente os que integram gabinetes de diretores ou presidentes de conselho, estão frequentemente sujeitos a pressões para emitir orientações favoráveis a determinadas decisões, independentemente de sua adequação normativa. O fortalecimento da cultura de governança e a criação de mecanismos formais de proteção para os profissionais que apontam riscos são caminhos importantes para enfrentar esse desafio.

O terceiro desafio é a atualização permanente diante do ambiente normativo em constante transformação. As entidades do Sistema S estão sujeitas a uma produção normativa intensa, tanto interna quanto externa, que exige dos assessores técnicos capacidade contínua de atualização. A ausência de programas de desenvolvimento profissional voltados especificamente para essa função é lacuna identificável em parte das entidades do sistema.

Por outro lado, há perspectivas promissoras. A crescente ênfase dos órgãos de controle externo, especialmente do TCU, na governança e na gestão de riscos tem criado estímulos institucionais importantes para o fortalecimento das estruturas de assessoria técnica. O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, já em sua terceira edição, fornece um marco conceitual e metodológico que pode orientar as entidades do Sistema S na estruturação de suas funções de assessoria e controle interno.

A digitalização dos processos institucionais também representa oportunidade relevante. A adoção de sistemas de gestão documental que rastreiam o fluxo de aprovação de atos normativos, registram os pareceres emitidos e documentam as justificativas das decisões contribui significativamente para a transparência e a accountability das entidades, além de facilitar o trabalho dos assessores técnicos na análise de precedentes e na verificação de conformidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou demonstrar que a assessoria técnica nas entidades do Sistema S constitui instrumento fundamental de conformidade institucional e de fortalecimento da governança corporativa. Partindo da caracterização jurídica híbrida dessas entidades, que combina autonomia de gestão privada com submissão ao controle externo próprio do setor público, o estudo evidenciou que a qualidade dos instrumentos normativos internos é

determinante para a higidez das decisões institucionais.

A análise da função da assessoria técnica revelou que ela opera em múltiplas dimensões: orienta preventivamente os gestores sobre os riscos normativos das decisões a serem tomadas; elabora e revisa os instrumentos normativos que traduzem as diretrizes institucionais em procedimentos operacionais; atua como interlocutora entre as unidades da organização e os órgãos jurídicos especializados; e contribui para a rastreabilidade e a motivação dos atos institucionais.

Os desafios identificados, como a ausência de perfil profissional padronizado, a pressão política sobre os assessores e a necessidade de atualização permanente, não invalidam a importância da função, mas apontam para a necessidade de investimento institucional na estruturação e no desenvolvimento das equipes de assessoria técnica.

As perspectivas abertas pelo crescente protagonismo dos órgãos de controle externo na promoção da governança, aliadas à digitalização dos processos institucionais, sugerem que as entidades do Sistema S que investirem no fortalecimento de suas estruturas de assessoria técnica estarão melhor posicionadas para enfrentar os desafios normativos e institucionais que se impõem ao setor.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento da assessoria técnica não é apenas uma boa prática de gestão, mas uma exigência decorrente do próprio regime jurídico a que estão submetidas as entidades do Sistema S, indispensável à consolidação de uma governança efetiva, à prevenção de irregularidades e à legitimação de suas decisões perante os órgãos de controle e a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. **Lei Anticorrupção**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.644/DF**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília: STF, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.084/2018-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.328/2020-Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2020b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento sobre Governança e Gestão no Sistema S**. Brasília: TCU, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.