

A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA S PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

MARCELO ROMANELLI CEZAR FERNANDES

Mestre em Direito pela Universidade Fumec, Especialista em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Sócio do Escritório de Advocacia APA Advocacia Estratégica. Diretor Secretário do Instituto dos Advogados de Minas Gerais.

Resumo: Este artigo visa analisar o Sistema S sob a ótica jurídico-administrativa, destacando sua natureza híbrida como entidade privada criada por lei para desempenhar funções de interesse público. Examina-se o financiamento por contribuições parafiscais, a autonomia administrativa das entidades e o controle finalístico exercido pelo Tribunal de Contas da União. A pesquisa demonstra que, embora não integrem a Administração Pública, essas organizações devem observar princípios constitucionais e atuar com transparência e eficiência. Também são evidenciados os impactos sociais e econômicos do Sistema S, especialmente na qualificação profissional e na inclusão social. Conclui-se que o modelo apresenta efetividade, mas enfrenta desafios relacionados à atualização normativa, transparência e expansão de sua atuação.

Palavras-chave: Sistema S; serviços sociais autônomos; contribuições parafiscais; controle público; desenvolvimento.

Abstract: This article analyzes the Brazilian “Sistema S” from an administrative and legal perspective, emphasizing its hybrid nature as a private entity created by law to perform activities of public interest. It examines the funding structure based on parafiscal contributions, the administrative autonomy of these organizations, and the oversight carried out by the Federal Court of Accounts. The study shows that, although outside the formal structure of Public Administration, these entities must comply with constitutional principles and operate with transparency and efficiency. The research also highlights the social and economic impacts of Sistema S, particularly in professional training and social inclusion. It concludes that the model is effective but faces challenges related to regulatory updates, transparency, and the expansion of its activities.

Keywords: Sistema S; autonomous social services; parafiscal contributions; public oversight; development.

1. INTRODUÇÃO

O Sistema S é um conjunto de entidades privadas brasileiras, sem fins lucrativos, criadas por lei e financiadas por contribuições parafiscais, voltadas à formação profissional e à promoção do bem-estar social.

Sua origem remonta ao período de industrialização do país, durante o governo de Getúlio Vargas, quando se identificou a necessidade de capacitar a mão de obra industrial e, simultaneamente, oferecer programas de saúde e lazer para os trabalhadores (Brasil, 1942; Mello, 2014).

Segundo Meirelles (2016, p. 247), os serviços sociais autônomos constituem em “pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, com patrimônio próprio, para execução de atividades de interesse público, sem integrar formalmente a Administração Pública”.

Essa configuração jurídica confere ao Sistema S um caráter híbrido, no qual entidades privadas desempenham funções de relevância pública, operando em paralelo ao Estado, mas sujeitas a fiscalização do Tribunal de Contas da União e à legislação tributária específica.

A Constituição Federal de 1988, no art. 149, estabelece competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais de interesse das categorias profissionais, instrumento pelo qual o Sistema S recebe seu financiamento (Brasil, 1988).

Historicamente, o primeiro serviço a ser criado foi o SENAI, em 1942, com a finalidade de qualificar a mão de obra industrial. Em 1946, o SESI passou a atuar no bem-estar social dos trabalhadores e na melhoria das condições de vida na indústria, evidenciando a expansão do Sistema S em função da política de desenvolvimento econômico e social do país (Di Pietro, 2018). Décadas seguintes consolidaram entidades como SENAC, SEBRAE, SENAR, SESCOOP, SEST e SENAT, formando uma rede ampla e articulada de serviços sociais e educativos.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, o Sistema S apresenta particularidades que desafiam a classificação tradicional entre público e privado. Apesar de não integrar a Administração Pública direta ou indireta, as entidades recebem recursos provenientes de contribuições obrigatórias, cuja arrecadação é regulamentada pela Receita Federal e fiscalizada pelo TCU.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Os serviços sociais autônomos integrantes do Sistema S, embora privados, desempenham atividades de relevante interesse público, sujeitando-se ao controle finalístico do Tribunal de Contas, sem integrar a Administração Pública (STF, RE 789.874, Rel. Teori Zavascki, 2014).

O caráter híbrido dessas entidades suscita debates doutrinários sobre sua natureza jurídica. José Cretella Júnior (1980, p. 140-141) considera que entidades paraestatais mantêm fortes vínculos com o Estado, embora não integrem formalmente a administração direta, enquanto Hely Lopes Meirelles (2003, p. 362) as define como pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades de interesse coletivo.

Esse debate evidencia a necessidade de compreender o Sistema S como um instrumento público de execução privada, que atua em paralelo ao Estado, mas sob fiscalização e limites legais específicos.

Além do aspecto jurídico, o Sistema S possui impactos sociais e econômicos expressivos. Dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2023) indicam que cerca de 80% dos formandos do SENAI inserem-se no mercado formal em até um ano, evidenciando a efetividade da qualificação profissional oferecida. De forma complementar, o SEST/SENAT promove a educação e a capacitação de trabalhadores do setor de transportes, ampliando a inclusão social e territorial, especialmente em regiões historicamente marginalizadas.

A relevância do Sistema S transcende a simples formação profissional. Ele atua na promoção do bem-estar social, da saúde, da cultura e do lazer, fomentando a empregabilidade e o desenvolvimento econômico regional. Segundo Di Pietro (2018, p. 532):

A atuação de serviços sociais autônomos demonstra a capacidade do direito administrativo de se adaptar a modelos híbridos, onde o privado atua em interesse público sob a égide de princípios constitucionais como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Diante desse contexto, o presente artigo propõe-se a analisar, sob o enfoque jurídico-administrativo, a natureza, os limites e a relevância das entidades do Sistema S.

Busca-se compreender como essas organizações atuam legalmente, quais normas regulam suas atividades e como suas ações repercutem no desenvolvimento nacional, consolidando-se como instrumentos estratégicos de política social e econômica.

2. PROBLEMA DE PESQUISA, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

2.1 Problema de pesquisa

O Sistema S representa um modelo jurídico-administrativo singular no Brasil, pois combina características de entidades privadas com funções públicas de interesse social e econômico.

Apesar de sua relevância, persiste um debate acadêmico e jurídico sobre a natureza jurídica exata dessas entidades, o regime de controle e fiscalização a que estão submetidas, a legalidade do uso de contribuições parafiscais como fonte de financiamento e, por fim, a aplicação de princípios constitucionais e administrativos a organizações que, formalmente, não integram a Administração Pública.

Dessa forma, o problema central desta pesquisa pode ser acerca de como a natureza jurídica, o regime administrativo e o financiamento por contribuições parafiscais fundamentam a atuação do Sistema S como agente de desenvolvimento nacional, e quais limites legais e administrativos garantem a transparência, eficiência e responsabilidade de suas ações.

Segundo Meirelles (2016, p. 251), compreender o Sistema S implica analisar sua autonomia relativa, a forma de arrecadação e aplicação de recursos, bem como a fiscalização pelo TCU e órgãos de controle. Já Di Pietro (2018, p. 534) ressalta que a existência de entidades privadas com função pública exige atenção jurídica especial, sobretudo para evitar conflitos entre autonomia administrativa e princípios constitucionais, como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

2.2 Justificativa

O estudo do Sistema S apresenta justificativa jurídica, administrativa e social, dado que essas entidades possuem impacto direto sobre o desenvolvimento profissional, econômico e social do Brasil.

Assim, a análise jurídica-administrativa é necessária por vários motivos, vez que atua na capacitação de milhões de trabalhadores, contribuindo para a empregabilidade e para a redução de desigualdades regionais. Dados da CNI (2023) indicam que aproximadamente 80% dos alunos do SENAI ingressam formalmente no mercado de trabalho em até um ano após a conclusão do curso, destacando a eficácia social e econômica do sistema.

A natureza híbrida do Sistema S exige compreensão detalhada de sua regulamentação legal, da aplicação do art. 149 da CF/1988 e da jurisprudência do STF (RE 556.664/RS; RE 789.874), que consolidam a autonomia administra-

tiva e o caráter tributário das contribuições. É essencial analisar como princípios constitucionais, como legalidade, impessoalidade e moralidade, se aplicam a essas entidades (Mello, 2014; Di Pietro, 2018).

Além disso, o Sistema S, embora privado, utiliza recursos públicos e, portanto, está sujeito ao controle finalístico do TCU, criando uma interface complexa entre direito privado e interesse público (Brasil, 1988). O estudo contribui para identificar lacunas, riscos e boas práticas na gestão dessas entidades.

Trata-se de estudo de patente relevância acadêmica, vez que poucos trabalhos analisam o Sistema S de forma integrada sob a perspectiva jurídico-administrativa, abordando simultaneamente natureza jurídica, financiamento, controle estatal e impacto social. Este estudo busca preencher essa lacuna, oferecendo uma visão crítica e fundamentada que possa servir como referência para pesquisadores e profissionais do Direito Administrativo.

Segundo Cretella Júnior (1980, p. 142), compreender entidades paraestatais como o Sistema S permite “avaliar a extensão da intervenção estatal em atividades privadas de interesse público e a aplicabilidade de princípios constitucionais em contextos híbridos”.

A investigação sobre o Sistema S revela-se não apenas pertinente, mas imprescindível para a compreensão de um modelo institucional singular no direito brasileiro, cuja atuação impacta diretamente políticas públicas, capacitação profissional e desenvolvimento socioeconômico.

A complexidade jurídica que envolve sua natureza híbrida, o regime de financiamento por contribuições parafiscais e o controle finalístico exercido pelo TCU demonstra a necessidade de aprofundamento teórico e metodológico.

Ademais, o alcance social e econômico das entidades reforça a relevância científica e prática do tema, justificando plenamente o desenvolvimento deste estudo.

Assim, a análise proposta contribui para suprir lacunas existentes na literatura, permitindo reflexão crítica e embasada sobre a legitimidade, eficiência e transparência que orientam a atuação do Sistema S.

2.3 OBJETIVOS

2.3.1 Objetivo geral

Analisar, sob a perspectiva jurídico-administrativa, a natureza, funcionamento e relevância das entidades do Sistema S, destacando seu papel na execu-

ção de políticas públicas de educação profissional, saúde e bem-estar social, bem como sua contribuição para o desenvolvimento nacional.

2.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste estudo consistem em investigar a origem histórica e a evolução das entidades que compõem o Sistema S, analisando seus principais marcos legais e constitucionais, bem como examinar a natureza jurídica dessas organizações e sua classificação doutrinária como serviços sociais autônomos ou entidades paraestatais.

Busca-se, ainda, analisar de forma aprofundada a regulamentação constitucional e infraconstitucional aplicável, com especial atenção ao art. 149 da Constituição Federal de 1988 e à legislação complementar que sustenta o regime de contribuições parafiscais.

Além disso, o estudo objetiva avaliar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as decisões do Tribunal de Contas da União relacionadas à fiscalização, transparência e adequada aplicação dos recursos arrecadados.

Também se pretende discutir criticamente o regime jurídico de contratações e licitações utilizado pelo Sistema S, observando sua compatibilidade com os princípios do direito administrativo. No campo social e econômico, propõe-se investigar os impactos do Sistema S sobre a empregabilidade, a qualificação profissional e o desenvolvimento regional.

Por fim, o trabalho pretende apresentar reflexões sobre os limites legais, a autonomia administrativa e a eficiência das entidades, à luz dos princípios constitucionais que orientam sua atuação.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, descritiva e documental, voltada à análise jurídico-administrativa das entidades do Sistema S e sua contribuição para o desenvolvimento nacional. Considera-se a natureza híbrida dessas entidades, seu financiamento por contribuições parafiscais, o regime de controle e fiscalização, bem como seus impactos sociais e econômicos.

3.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, segundo Gil (2019, p. 23), que define a pesquisa exploratória como aquela cujo objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais claro.

A pesquisa descritiva, por sua vez, busca detalhar as características de determinado fenômeno, identificando padrões, relações e interpretações pertinentes.

No caso do Sistema S, a pesquisa explora e descreve aspectos históricos, legais, administrativos e sociais, permitindo compreender a origem e evolução das entidades, a natureza jurídica e enquadramento como serviços sociais autônomos ou paraestatais, a legislação aplicável e princípios constitucionais envolvidos e a eficácia na promoção de políticas públicas de educação, saúde e desenvolvimento social.

3.2 Procedimentos de Pesquisa

Para atingir os objetivos propostos, foram adotados procedimentos metodológicos que combinam pesquisa bibliográfica, documental, análise de dados secundários e estudo de caso comparativo.

Na pesquisa bibliográfica, consultou-se doutrina clássica e contemporânea do direito administrativo, tributário e da administração pública, incluindo obras de Hely Lopes Meirelles (2003, 2016), José Cretella Júnior (1980), Di Pietro (2018) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), com enfoque na compreensão da natureza jurídica, do regime de fiscalização, da autonomia administrativa e dos limites legais do Sistema S.

A pesquisa documental envolveu a análise de textos legais, decretos, leis específicas, como a Lei n. 8.706/1993, o Decreto-Lei n. 4.048/1942 e o Decreto-Lei n. 9.403/1946, além da Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere ao art. 149.

Também foram examinados relatórios e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 556.664/RS e RE 789.874/2014), a fim de verificar limites, responsabilidades e a conformidade das entidades com os princípios constitucionais.

A análise de dados secundários utilizou estatísticas da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2023), com indicadores sobre empregabilidade, inserção profissional e abrangência territorial das ações do Sistema S, comple-

mentados por relatórios institucionais de entidades como SENAI, SESI e SEST/SENAT para compreender a aplicação prática de seus programas sociais.

Ao final, empregou-se um estudo de caso comparativo envolvendo o SENAI, como referência na educação profissional industrial, e o SEST/SENAT, voltado à capacitação no setor de transportes, com o objetivo de avaliar como o regime jurídico-administrativo influencia a execução de programas sociais e profissionais, seu alcance territorial e sua relevância econômica.

3.3 Limitações da Pesquisa

Entre as limitações desta pesquisa, destacam-se a dependência de dados secundários e relatórios institucionais, que podem apresentar viés decorrente de processos de autoavaliação das próprias entidades; a complexidade da legislação aplicável, composta por normas tributárias, constitucionais e administrativas, cujo entrelaçamento pode gerar divergências interpretativas; e a diversidade das entidades que integram o Sistema S, com áreas de atuação distintas, o que limita a possibilidade de generalizações absolutas.

Ainda assim, apesar dessas restrições, a metodologia adotada possibilita uma análise robusta e crítica, articulando de forma integrada os aspectos jurídicos, administrativos e sociais que envolvem o Sistema S, contribuindo de maneira relevante tanto para a literatura especializada quanto para a prática administrativa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

4.1 Natureza Jurídica das Entidades

As entidades do Sistema S apresentam natureza híbrida, sendo pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, mas com funções de interesse público. Hely Lopes Meirelles (2016, p. 247) define os serviços sociais autônomos como “pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei, com patrimônio próprio, para execução de atividades de interesse público, sem integrar formalmente a Administração Pública”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 312) acrescenta que a expressão “entidades paraestatais”, utilizada inicialmente no Direito Italiano, designa organizações que atuam ao lado das autarquias, com regime jurídico híbrido.

No Brasil, essa definição sofreu adaptações e divergências doutrinárias. José Cretella Júnior (1980, p. 140-141) considera entidades paraestatais como autarquias que mantêm forte vínculo com o Estado, participando do jus imperii, mas com autonomia relativa.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 362) define-as como pessoas jurídicas de direito privado com patrimônio público ou misto, realizando atividades de interesse coletivo, compreendendo também os serviços sociais autônomos.

O entendimento majoritário da doutrina contemporânea indica que o Sistema S não integra a administração direta ou indireta, mas atua em paralelo ao Estado, recebendo recursos públicos e submetendo-se a controle finalístico pelo Tribunal de Contas da União (STF, RE 789.874, Rel. Teori Zavascki, 2014).

As entidades do Sistema S possuem natureza jurídica híbrida, pois, embora constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, exercem funções de interesse público e utilizam recursos provenientes de contribuições parafiscais.

Esse caráter intermédio justifica seu enquadramento doutrinário como serviços sociais autônomos ou entidades paraestatais, dotadas de autonomia administrativa, mas sujeitas à observância de princípios constitucionais e ao controle finalístico do Tribunal de Contas da União.

Assim, sua natureza jurídica revela um modelo flexível de colaboração público-privada, que combina autonomia com responsabilidade na gestão de recursos destinados ao desenvolvimento social e econômico.

4.2. Financiamento e Contribuições Parafiscais

O financiamento do Sistema S ocorre por meio de contribuições parafiscais, previstas na Constituição Federal de 1988, art. 149, *in verbis*:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (Brasil, 1988, art. 149).

Essas contribuições são incidentes sobre a folha de salários das empresas pertencentes ao setor econômico correspondente, sendo arrecadadas pela Receita Federal do Brasil e repassadas às entidades do Sistema S, classificadas como Serviços Sociais Autônomos, com destinação exclusiva para programas de capacitação profissional, saúde e lazer.

O Supremo Tribunal Federal (STF, RE 556.664/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2013) reconheceu a natureza tributária dessas contribuições, esclarecendo que: “As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição”.

Essa caracterização exige que a constituição do crédito tributário se dê por lançamento, ato privativo da autoridade administrativa, não podendo ser realizado por entidade privada, reforçando a autonomia jurídica do Sistema S, mas dentro do regime legal tributário.

4.3 Jurisprudência e Controle Administrativo

O Sistema S está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), garantindo a transparência e correta aplicação dos recursos públicos. Conforme Acórdão TCU n. 1280/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler):

É aplicável a declaração de inidoneidade na ocorrência de fraude em licitações promovidas por entidades do Sistema S, assegurando igualdade de condições a todos os interessados na contratação.

Apesar de não integrar formalmente a administração pública, o Sistema S deve observar princípios constitucionais aplicáveis à gestão de recursos públicos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37).

A jurisprudência do STF reforça a autonomia administrativa das entidades, garantindo que não se submetam a concurso público para contratação de pessoal, mas reconhecendo a necessidade de licitação e observância de princípios constitucionais na gestão dos recursos (STF, RE 789.874, 2014).

4.4 Responsabilidade Social e Impacto Econômico

As entidades do Sistema S exercem papel relevante na responsabilidade social corporativa, atuando na capacitação profissional, promoção de saúde, cultura e lazer. O SEST/SENAT, por exemplo, atua no setor de transporte, oferecendo cursos gratuitos ou subsidiados, alcançando regiões periféricas e interiores, historicamente marginalizadas (CNI, 2023).

A inserção no mercado de trabalho é significativa: cerca de 80% dos formandos do SENAI são empregados formalmente em até um ano após a conclusão do curso, superando índices de graduação do ensino superior tradicional. Essa atuação

evidencia a efetividade social e econômica do Sistema S, consolidando-o como agente estratégico de políticas públicas, educação profissional e inclusão social.

Di Pietro (2018, p. 532) destaca que:

A atuação de serviços sociais autônomos demonstra a capacidade do direito administrativo de se adaptar a modelos híbridos, onde o privado atua em interesse público sob a égide de princípios constitucionais.

Em síntese, verifica-se que o Sistema S desempenha papel essencial na promoção da responsabilidade social e no fortalecimento econômico do país, contribuindo diretamente para a qualificação profissional, a inclusão social e o desenvolvimento regional.

Seus resultados expressivos em empregabilidade e capacitação evidenciam a efetividade de suas ações e confirmam sua relevância como instrumento complementar às políticas públicas, reforçando a importância de sua manutenção e aperfeiçoamento contínuo.

4.5 Regime Jurídico de Contratações e Licitações

Apesar de não integrar a Administração Pública, as entidades do Sistema S devem licitar seus contratos devido à utilização de recursos provenientes de contribuições parafiscais, observando princípios constitucionais. A Lei n. 14.133/2021 estabelece normas subsidiárias para licitações, aplicáveis aos serviços sociais autônomos de forma adaptada (Brasil, 2021).

Segundo o TCU (Acórdão 1280/2018):

Embora não se submetam à Lei n. 8.666/1993, a obrigatoriedade de licitar decorre da observância aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade, assegurando igualdade de condições a todos os particulares interessados na contratação.

Essa regulamentação demonstra a interface entre direito privado e controle público, reforçando a responsabilidade das entidades na gestão de recursos de interesse coletivo.

4.6 Autonomia Administrativa e Gestão de Recursos

Apesar da autonomia, as entidades estão sujeitas a controle finalístico pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O Acórdão 1280/2018 estabelece que:

Embora não se submetam à Lei n. 8.666/1993, a obrigatoriedade de licitar decorre da necessidade de observância aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e economicidade, assegurando igualdade de condições a todos os interessados.

O STF, no RE 789.874/2014 (Rel. Teori Zavascki), reforçou que as entidades do Sistema S possuem natureza de pessoa jurídica de direito privado, autonomia administrativa e não estão sujeitas a concurso público, embora devam aplicar princípios constitucionais na gestão de recursos.

Constata-se que a autonomia administrativa conferida às entidades do Sistema S, embora ampla, é equilibrada pela necessidade de observância aos princípios constitucionais e pelo controle finalístico realizado pelo TCU, assegurando transparência e responsabilidade na gestão dos recursos parafiscais.

Esse modelo híbrido permite que as entidades atuem com flexibilidade e eficiência na execução de suas funções, sem perder de vista os limites legais que garantem a correta aplicação dos recursos destinados ao interesse público.

4.7 Financiamento: Contribuições Parafiscais

O financiamento das entidades ocorre via contribuições parafiscais, com base no art. 149 da Constituição Federal (1988), incidindo sobre a folha de salários das empresas de cada setor. Veja-se:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação (Brasil, 1988, art. 149).

O STF (RE 556.664/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes) reconheceu a natureza tributária dessas contribuições, sujeitas a lançamento pela autoridade administrativa, reforçando a separação entre entidade privada e poder público na arrecadação.

Verifica-se que o financiamento das entidades do Sistema S por meio de contribuições parafiscais constitui elemento essencial para sua estabilidade institucional e para a continuidade de suas ações de interesse público.

O reconhecimento da natureza tributária dessas contribuições pelo STF reforça a segurança jurídica do modelo, ao mesmo tempo em que impõe rigor na arrecadação, aplicação e fiscalização dos recursos.

Assim, a estrutura parafiscal revela-se adequada ao cumprimento das finalidades sociais e administrativas do Sistema S, garantindo meios sólidos e previsíveis para sua atuação no desenvolvimento nacional.

4.8 Controle e Fiscalização Jurídica

Embora privadas, as entidades do Sistema S devem prestar contas ao TCU, garantindo transparência na aplicação de recursos públicos. Essa fiscalização observa princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37).

O controle judicial e administrativo garante a responsabilidade social e eficiência econômica, evitando desvio de recursos, corrupção ou favorecimento indevido em contratações.

Em suma, o controle e a fiscalização exercidos sobre o Sistema S, especialmente pelo TCU, constituem instrumentos fundamentais para assegurar a integridade, a legalidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos que lhes são destinados.

A atuação fiscalizatória, ainda que limitada ao controle finalístico, reforça a necessidade de transparência e responsabilidade administrativa, garantindo que as entidades cumpram suas funções sociais sem comprometer o regime jurídico diferenciado que lhes confere autonomia operacional.

4.9 Impacto Social e Econômico

O Sistema S atua em educação profissional, capacitação técnica, saúde, lazer e assistência social, promovendo inclusão social e desenvolvimento regional.

Exemplos incluem:

SENAI: qualificação industrial, empregabilidade de 80% dos formandos em até um ano;

SEST/SENAT: capacitação de trabalhadores do transporte, incluindo regiões periféricas e interioranas;

SENAC e SESI: educação e bem-estar no comércio e indústria.

Segundo Di Pietro (2018, p. 532), “A atuação de serviços sociais autônomos demonstra a capacidade do direito administrativo de se adaptar a modelos híbridos, onde o privado atua em interesse público sob a égide de princípios constitucionais”.

O impacto econômico inclui redução de desemprego, aumento de produtividade e formação de mão de obra qualificada, enquanto o impacto social contempla inclusão, mobilidade social e promoção da cidadania.

O Sistema S exerce impacto significativo no desenvolvimento social e econômico do país, ampliando a qualificação profissional, fortalecendo o setor produtivo e promovendo inclusão social.

Seus resultados expressivos demonstram a efetividade do modelo, que se consolida como um dos principais mecanismos de formação e desenvolvimento de capital humano no Brasil, contribuindo de forma direta para o crescimento sustentável e a redução das desigualdades regionais.

4.10 Desafios Contemporâneos

Apesar do sucesso histórico, o Sistema S enfrenta desafios que demandam atenção contínua, entre os quais se destaca a necessidade de adequação normativa, exigindo a atualização permanente de sua legislação e de seus regimentos internos para garantir conformidade com novas disposições legais, como a Lei n. 14.133/2021.

Soma-se a isso o compromisso com a eficiência na gestão, que impõe a aplicação transparente e responsável dos recursos parafiscais que sustentam suas atividades.

Outro desafio relevante é a promoção da equidade regional, de modo a alcançar localidades historicamente desassistidas e reduzir desigualdades educacionais e sociais.

Além disso, torna-se essencial avançar na integração tecnológica, modernizando metodologias de ensino, ampliando o uso de educação a distância e incorporando formatos digitalizados capazes de atender às exigências atuais do mercado de trabalho e da sociedade.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A análise desenvolvida neste estudo permite concluir que o Sistema S desempenha papel jurídico-administrativo singular, caracterizado por sua natureza híbrida, autonomia administrativa e atuação voltada ao interesse público.

Embora constituídas como entidades privadas, as organizações do Sistema S exercem funções socialmente relevantes, financiadas por contribuições parafiscais cuja natureza tributária foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, garantindo estabilidade jurídica ao modelo e legitimidade ao seu funcionamento.

A obrigatoriedade de observância dos princípios constitucionais e a submissão ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas da União asseguram

transparência, responsabilidade e adequada gestão dos recursos, reforçando a credibilidade institucional dessas entidades.

No campo social e econômico, os resultados demonstram impactos expressivos, especialmente no que se refere à empregabilidade, redução de desigualdades regionais, inclusão social e formação de mão de obra qualificada alinhada às demandas do setor produtivo.

Tais evidências confirmam que o Sistema S transcende a mera educação profissional, consolidando-se como instrumento de desenvolvimento sustentável e política pública complementar de grande eficiência.

Não obstante, permanecem desafios relacionados à necessidade de constante atualização normativa, ampliação da transparência, expansão territorial, integração tecnológica e fortalecimento da articulação entre suas ações e demais políticas públicas.

O aperfeiçoamento desses aspectos, aliado à capacitação contínua de gestores, tende a potencializar ainda mais os impactos positivos do Sistema S e a preservar sua autonomia jurídica, consolidando-o como modelo efetivo de cooperação público-privada.

Em síntese, verifica-se que a combinação equilibrada entre autonomia administrativa, fiscalização estatal e compromisso com resultados sociais é fundamental para que o Sistema S continue contribuindo de forma estratégica para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.