



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 212761 - DF(2025/0132896-0)

RELATOR : **MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR**
SUSCITANTE : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : TERCEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : DIEDRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
ADVOGADOS : BRUNO DIAS GONTIJO - MG100506
 : GUILHERME DIAS GONTIJO - MG122254
INTERES. : SEST SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE
INTERES. : SENAT SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO
 TRANSPORTE
ADVOGADOS : ALESSANDRO BATISTA BATELLA - MG105347
 : CECILIA BISPO PEDROSA - MG165476
 : ISABELLA MOREIRA DA COSTA FARIA - MG183975
 : MAIUI ITACUATIARA DE BORBA OLIVEIRA - MG114751

EMENTA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA INTERNO. DIREITO CIVIL. PRIMEIRA E TERCEIRA TURMAS DO STJ. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. CONTRATO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO DE UNIDADES OPERACIONAIS. TCU. SUPERFATURAMENTO. RESSARCIMENTO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO. PATRIMÔNIO PRÓPRIO. RECURSOS PRIVADOS. NATUREZA DE DIREITO PRIVADO. COMPETÊNCIA DA TERCEIRA TURMA.

1. O objeto do conflito cinge-se a definir a natureza da relação jurídica de demanda ajuizada por entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos, cuja causa de pedir é o ressarcimento de valores decorrentes de contrato de fornecimento de serviço e construção de unidades operacionais, após o Tribunal de Contas da União ter constatado a existência de superfaturamento nos valores cobrados.

2. Os Serviços Sociais Autônomos do denominado "Sistema S", embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública. Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público. Precedentes.

3. Contrato que tinha como consequência o incremento do próprio patrimônio das entidades, não havendo discussão acerca de lesão a patrimônio público. Regime jurídico do contrato de Direito Privado.
4. O fato de haver fiscalização pelo TCU, por força do art. 5º, V, da Lei n. 8.443/1992, não modifica a natureza jurídica do objeto da lide.
5. Conflito conhecido e declarada a competência da Terceira Turma, o Juízo suscitado.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL, por maioria, conhecer do conflito para declarar a competência da Terceira Turma do STJ (Segunda Seção) para julgamento do REsp n. 2.051.869/DF, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator. Vencidos os Srs. Ministros Raul Araújo, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva e Luis Felipe Salomão, que declaravam a competência da Primeira Turma (Primeira Seção).

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Maria Isabel Gallotti.

Convocado o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 20 de maio de 2026.

HERMAN BENJAMIN

Presidente

SEBASTIÃO REIS JÚNIOR

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 212761 - DF(2025/0132896-0)

RELATOR : **MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR**
SUSCITANTE : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : TERCEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : DIEDRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
ADVOGADOS : BRUNO DIAS GONTIJO - MG100506
 : GUILHERME DIAS GONTIJO - MG122254
INTERES. : SEST SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE
INTERES. : SENAT SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO
 TRANSPORTE
ADVOGADOS : ALESSANDRO BATISTA BATELLA - MG105347
 : CECILIA BISPO PEDROSA - MG165476
 : ISABELLA MOREIRA DA COSTA FARIA - MG183975
 : MAIUI ITACUATIARA DE BORBA OLIVEIRA - MG114751

EMENTA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA INTERNO. DIREITO CIVIL. PRIMEIRA E TERCEIRA TURMAS DO STJ. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. CONTRATO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO DE UNIDADES OPERACIONAIS. TCU. SUPERFATURAMENTO. RESSARCIMENTO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO. PATRIMÔNIO PRÓPRIO. RECURSOS PRIVADOS. NATUREZA DE DIREITO PRIVADO. COMPETÊNCIA DA TERCEIRA TURMA.

1. O objeto do conflito cinge-se a definir a natureza da relação jurídica de demanda ajuizada por entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos, cuja causa de pedir é o ressarcimento de valores decorrentes de contrato de fornecimento de serviço e construção de unidades operacionais, após o Tribunal de Contas da União ter constatado a existência de superfaturamento nos valores cobrados.

2. Os Serviços Sociais Autônomos do denominado "Sistema S", embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública. Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público. Precedentes.

3. Contrato que tinha como consequência o incremento do próprio patrimônio das entidades, não havendo discussão acerca de lesão a patrimônio público. Regime jurídico do contrato de Direito Privado.
4. O fato de haver fiscalização pelo TCU, por força do art. 5º, V, da Lei n. 8.443/1992, não modifica a natureza jurídica do objeto da lide.
5. Conflito conhecido e declarada a competência da Terceira Turma, o Juízo suscitado.

RELATÓRIO

Trata-se de conflito negativo de competência instaurado entre a **Primeira Turma** do Superior Tribunal de Justiça, o suscitante, e a **Terceira Turma** do Superior Tribunal de Justiça, a suscitada.

Versam os autos acerca de ação de cobrança proposta por SEST e SENAT contra Diedro Construções e Serviços Ltda., para ressarcimento de valores apurados pelo Tribunal de Contas da União como superfaturamento em obras das unidades operacionais de Guarulhos e Itabuna (fls. 10/24).

O Juízo de origem reconheceu a prescrição (fls. 557/562); o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios deu parcial provimento apenas para ajustar honorários sucumbenciais, afirmando incidir o prazo trienal do art. 206, § 3º, IV e V, do Código Civil (fls. 618/630). Interpostos recursos especiais por ambas as partes, o apelo da empresa foi admitido (fls. 806/807) e o dos autores inadmitido (fls. 808/809), com agravo (fls. 813/820).

Distribuídos os autos à Ministra Nancy Andrighi (Terceira Turma), houve determinação de devolução para sobrestamento em razão do Tema 1.255 do Supremo Tribunal Federal (fls. 844/845), com posterior retorno dos autos.

Na sequência, a Relatora entendeu tratar-se de matéria de direito público – prazo prescricional de ressarcimento de dano ao erário após achados do TCU – e determinou a remessa à Primeira Seção (fls. 911/912).

Redistribuído o feito, a Ministra Regina Helena Costa (Primeira Turma) suscitou o presente conflito, ao fundamento de que a relação litigiosa é regida por normas de direito privado, dada a natureza privada dos Serviços Sociais Autônomos e do contrato celebrado com empresa da iniciativa privada (fls. 918/927).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito e pela declaração da competência da Terceira Turma, por reconhecer a natureza privada da relação jurídica – contratos firmados por entidades

do "Sistema S" com particulares –, afirmando que a fiscalização do TCU/CGU não transmuda essa natureza e que, por força do Regimento Interno, compete à Segunda Seção processar e julgar obrigações de direito privado (fls. 936/942).

É o relatório.

VOTO

O art. 9º do RISTJ dispõe que *a competência das Seções e das respectivas Turmas é fixada em função da natureza da relação jurídica litigiosa*.

Assim, o objeto do conflito cinge-se a definir a natureza da relação jurídica de demanda ajuizada por entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos, cuja causa de pedir é o ressarcimento de valores decorrentes de contrato de fornecimento de serviço e construção de unidades operacionais, após o Tribunal de Contas da União ter constatado a existência de superfaturamento nos valores cobrados.

A Ministra Nancy Andrighi reputou tratar-se de matéria de direito público, motivo pelo qual remeteu os autos a uma das Turmas da Primeira Seção do STJ (fls. 911/912).

De outro lado, a Ministra Regina Helena Costa entendeu que a relação litigiosa é regida por normas de direito privado, tendo suscitado o conflito negativo de competência (fls. 918/927).

Com respeitosas vênias, entendo que assiste razão ao juízo suscitante.

O Supremo Tribunal Federal já definiu ser privada a natureza jurídica das entidades dos Serviços Sociais Autônomos, assim como o caráter das contribuições ao integrarem seu patrimônio, senão vejamos (grifo nosso):

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO – SÚMULA 516 DO STF - ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

I - O SENAI, a exemplo do Serviço Social da Indústria – SESI, está sujeito à jurisdição da Justiça estadual, nos termos da Súmula 516 do Supremo Tribunal Federal. **Os serviços sociais autônomos do denominado sistema “S”, embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública.**

II - **Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público.** Precedentes.

III - Seja em razão da pessoa, seja em razão da natureza dos recursos objeto dos autos, não se tem por justificada a atuação do Ministério Público Federal, posto que não se vislumbra na hipótese a incidência do art. 109 da Constituição Federal. IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

(ACO 1953 AgR, Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18/2/2014)

Seguindo tal linha, a sentença (fls. 557/562) acolheu a prejudicial de prescrição, aplicando o prazo trienal do art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, nos seguintes termos (fls. 559/560 – grifo nosso):

Na hipótese vertente, **cuida-se de pretensão que tem por objeto a recomposição patrimonial**, decorrente de enriquecimento sem causa, em situação da qual teria a empresa requerida se beneficiado em prejuízo das entidades demandantes.

Ressai inequívoco, portanto, que se aplica, ao caso dos autos, **o prazo prescricional de três anos**, previsto, de forma específica, pelo **artigo 206, §3º, inciso IV, do Código Civil**, que trata sobre a pretensão de ressarcimento fundada em enriquecimento sem causa.

[...]

Relevante gizar, por oportuno, que as entidades demandantes (Serviço Social Autônomo), ora havidas como lesadas, **são entes coletivos constituídos sob a forma de pessoas jurídicas de natureza eminentemente privada, sendo dotadas de administração e patrimônio próprios, não integrando, sob qualquer viés, a Administração Pública.**

Os recursos alegadamente desfalcados integravam a esfera patrimonial do SEST/SENAT e não se confundem, portanto, com verbas do “erário”.

O TJDF, no ponto, confirmou a sentença e asseverou que, *tratando-se de ação que visa a pretensão de reparação civil e de ressarcimento de enriquecimento sem causa, a ação de cobrança deve ser proposta dentro do lapso temporal de 3 (três) anos, nos moldes do art. 206, § 3º, IV e V, do Código Civil, afastada a aplicação do prazo geral de 10 (dez) anos* (fl. 629 – grifo nosso).

É necessário destacar que o contrato que motivou a lide visava à realização de obras nas unidades operacionais de Guarulhos/SP e Itabuna/BA. Além da melhoria na prestação do serviço, tinham como consequência o incremento do próprio patrimônio das entidades. Não há, pois, discussão acerca de lesão a patrimônio público.

Assim, o regime jurídico do contrato não é de Direito Administrativo, mas sim de Direito Privado, regido pelo Código Civil.

O fato de haver fiscalização pelo TCU, por força do art. 5º, V da Lei n. 8.443/1992, não modifica a natureza jurídica do objeto da lide.

Fixadas tais balizas, reconheço a incidência do art. 9º, § 2º, II e XIV, do RISTJ.

Ante o exposto, **conheço** do conflito para **declarar** a competência da Terceira Turma do STJ (Segunda Seção), o Juízo suscitado, para julgamento do REsp n. 2.051.869/DF .



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 212761 - DF (2025/0132896-0)

RELATOR : MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR
SUSCITANTE : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : TERCEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : DIEDRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
ADVOGADOS : BRUNO DIAS GONTIJO - MG100506
GUILHERME DIAS GONTIJO - MG122254
INTERES. : SEST SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE
INTERES. : SENAT SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE
ADVOGADOS : ALESSANDRO BATISTA BATELLA - MG105347
CECILIA BISPO PEDROSA - MG165476
ISABELLA MOREIRA DA COSTA FARIA - MG183975
MAIUI ITACUATIARA DE BORBA OLIVEIRA - MG114751

VOTO VENCIDO

O SR. MINISTRO RAUL ARAÚJO:

Cumprimento o eminente Relator.

Não há dúvida sobre a natureza privada dos serviços sociais autônomos classificados como entes de colaboração com a Administração Pública. Porém, há de ser lembrado que todos esses serviços sociais **recebem verbas públicas, provenientes da arrecadação tributária de contribuições sociais**, em favor dessas entidades – isso por expressa disposição constitucional.

E não é outra, senão esta, a razão pela qual esses **recursos administrados e aplicados por essas entidades privadas são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União**.

Embora essas entidades sejam privadas, a Constituição Federal assegura aos serviços sociais a arrecadação de tributos federais, em favor delas, pelo fato de **somente existem com a finalidade de colaborar com a Administração Pública**, e, com isso, a receita que administram, que ingressa nos seus cofres, **é receita pública tributária**.

Portanto, parece-me que, **assim como há fiscalização pelo Tribunal de Contas da União**, quando se debate prejuízos causados a essas entidades por **superfaturamento na aplicação desses recursos públicos de natureza tributária**, deve-se deslocar a **competência dessas demandas para a Primeira Seção**, que cuida dos **temas de Direito Público**, porque elas estarão deliberando acerca do **correto emprego da receita tributária auferida por essas entidades privadas**, por expressa disposição constitucional.

Rememora-se o **art. 149 da Constituição Federal**, que diz:

“Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico [não é o caso] e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. [...]”

É o caso aqui, de contribuição social de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Portanto, é um tributo instituído pela União, uma contribuição parafiscal, como disse o eminente **Ministro Sérgio Kukina**, prevista no Sistema Tributário Nacional, art. 149 da Constituição Federal. Essa é a razão pela qual a fiscalização é realizada pelo TCU, porque, **embora a entidade seja de natureza privada, qual é o motivo de existência dela? Ela existe para colaborar com a Administração Pública.** Então, praticamente integra a administração pública.

Com a devida vênia dos entendimentos contrários, penso que a competência é dos órgãos julgadores da Primeira Seção.

Reitero. A despeito da natureza privada dos serviços sociais autônomos, reconhecidos como entes de colaboração com a Administração Pública, é inegável que tais entidades recebem recursos públicos advindos da arrecadação tributária de contribuições sociais destinadas, por expressa determinação constitucional, ao seu financiamento. Essa característica justifica a submissão da gestão e aplicação desses valores ao controle externo do Tribunal de Contas da União, em razão do **caráter público da receita que administram.**

Embora privadas, essas entidades existem com a **finalidade exclusiva de colaborar com a Administração Pública.** A Constituição Federal assegura a arrecadação das contribuições em favor dessas entidades, de modo que os valores que ingressam em seus cofres qualificam-se como **receita pública de natureza tributária, vinculada ao financiamento de atividades de interesse público.**

Nesse quadro, **controvérsias relativas a prejuízos decorrentes de superfaturamento na aplicação desses recursos públicos — por sua natureza tributária — devem ser apreciadas pelos órgãos julgadores da Primeira Seção,** responsáveis pelas matérias de Direito Público.

Trata-se, em essência, de deliberação acerca do correto emprego de receita tributária constitucionalmente destinada aos serviços sociais autônomos.

Rememora-se o art. 149 da Constituição Federal.

No caso, cuida-se de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, tributo instituído pela União, de natureza parafiscal, inserido no sistema tributário nacional (art. 149 da Constituição Federal). A sujeição dessas entidades ao controle do Tribunal de Contas da União decorre justamente da natureza pública da receita, pois, **ainda que dotadas de personalidade jurídica de direito privado, seu escopo é colaborar com a Administração, o que, na prática, as aproxima funcionalmente da estrutura administrativa estatal** para fins de fiscalização de gastos públicos.

Com a devida vênia às posições em sentido contrário, voto no sentido de que a competência para o julgamento das demandas que versem sobre o emprego dessas receitas tributárias deve ser fixada ante a Primeira Seção.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL**

Número Registro: 2025/0132896-0

PROCESSO ELETRÔNICO

CC 212.761 / DF

Números Origem: 07256157820208070001 7256157820208070001

PAUTA: 28/04/2026

JULGADO: 20/05/2026

RelatorExmo. Sr. Ministro **SEBASTIÃO REIS JÚNIOR**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

SUSCITANTE : PRIMEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSCITADO : TERCEIRA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
INTERES. : DIEDRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
ADVOGADOS : BRUNO DIAS GONTIJO - MG100506
 GUILHERME DIAS GONTIJO - MG122254
INTERES. : SEST SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE
INTERES. : SENAT SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE
ADVOGADO : ALESSANDRO BATISTA BATELLA - MG105347
ADVOGADA : MAIUI ITACUATIARA DE BORBA OLIVEIRA - MG114751
ADVOGADA : CECILIA BISPO PEDROSA - MG165476
ADVOGADA : ISABELLA MOREIRA DA COSTA FARIA - MG183975

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Contratos Administrativos - Obras Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A CORTE ESPECIAL, por maioria, conheceu do conflito para declarar a competência da Terceira Turma do STJ (Segunda Seção) para julgamento do REsp n. 2.051.869/DF, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator. Vencidos os Srs. Ministros Raul Araújo, Antonio Carlos Ferreira, Ricardo Villas Bôas Cueva e Luis Felipe Salomão, que declaravam a competência da Primeira Turma (Primeira Seção).

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Maria Isabel Gallotti.

Convocado o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

C5426155159111323417@ 2025/0132896-0 - CC 212761