



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00194/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00723.000068/2019-51**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS**

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA SOBRE A VIGÊNCIA DO DECRETO Nº 772/69. FISCALIZAÇÃO E AUDITORIA DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS ("SISTEMA S"). CONSTITUCIONALIDADE E LEGITIMIDADE PARA RETENÇÃO OU SUSPENSÃO DE REPASSE DOS RECURSOS. POSSIBILIDADE.

1. É constitucional e permanece em vigor o Decreto-Lei nº 772/69 que "dispõe sobre a auditoria externa a que ficam sujeitas as entidades ou organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições para fins sociais ou transferências do Orçamento da União".
2. Os serviços sociais autônomos, por serem destinatários de recursos públicos, estão submetidos a fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, em atenção ao art. 70 da Constituição Federal. A possibilidade de retenção de recursos ou suspensão dos repasses a tais entidades, na forma do art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69, é legítima e encontra amparo na Constituição Federal, constituindo-se em poder implícito e decorrente do dever de fiscalização da aplicação de recursos públicos.
3. As entidades do Sistema S possuem atuação vinculada às finalidades previstas nas respectivas leis de criação. A aplicação dos recursos públicos em desacordo com tais finalidades legalmente definidas pode ensejar a utilização do mecanismo previsto art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69. A autonomia concedida a tais entidades não é de caráter absoluto, podendo sofrer limitação, na forma do Decreto-Lei, nos casos em que os recursos públicos a elas destinadas sejam utilizados em desacordo com a(s) finalidade(s) para as quais foram criadas.
4. O não atendimento das recomendações realizadas no Relatório de Auditoria, quando impliquem em uso dos recursos fora das finalidades legais, autoriza a retenção ou suspensão de repasse dos recursos, na forma do Decreto-Lei acima mencionado.
5. A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno, e seus órgãos subordinados, sucederam às antigas Inspetorias-Gerais de Finanças, sendo atualmente competente para as funções de fiscalização e auditoria prevista na forma do Decreto-Lei nº 772/69. O controle interno tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais por entidades privadas, a exemplo das integrantes do Sistema S, conforme prevê os arts. 20, II e 24, VI da Lei nº 10.180/01.
6. A atribuição estabelecida pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69 se constitui em obrigação, não faculdade.
7. A autorização de retenção ou suspensão de repasse dos recursos, prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69, deve ser precedida de abertura de processo administrativo em que seja assegurado contraditório e ampla defesa ao responsável pela irregularidade.
8. As disposições da legislação atualmente vigente já permitem a imediata aplicação do Decreto-Lei.

## **I - RELATÓRIO**

1. Cuida-se de consulta jurídica sobre a vigência do Decreto-Lei nº 772/69 e seus possíveis reflexos nas competências atribuídas à Controladoria-Geral da União (CGU).
2. De acordo com o DESPACHO n. 00121/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de autoria do Consultor Jurídico desta CGU, "o Secretário Federal de Controle Interno formalizou interesse neste tema por e-mail, que, levado também à discussão presencial do Exmo. Sr. Ministro de Estado e do Secretário Executivo da CGU, também manifestaram interesse". Desse modo, conforme expressamente declarado no mesmo Despacho, encontra-se atendido o requisito para consultas jurídicas exigido no art. 8º, III e §1º da PORTARIA Nº 677 DE 10 DE MARÇO DE 2017 (Regimento Interno da CGU).
3. Na mesma oportunidade, o Consultor Jurídico, de modo a sistematizar os contornos da consulta identificou alguns pontos para o deslinde da(s) dúvida(s) jurídicas apresentadas.
4. Realizou-se reunião em 26/06/2019 para esclarecimento quanto aos contornos da dúvida suscitada, decidindo-se na ocasião por encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno desta CGU, por meio de sua Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Trabalho, Emprego e Serviços Sociais Autônomos - CGTS, para que esta se manifestasse no que entender pertinente, sugerindo-se que fosse contextualizada a problemática envolvida e a delimitação dos pontos jurídicos de dúvida sobre o

5. A referida Coordenação esclareceu a consulta através da NOTA TÉCNICA Nº 1303/2019/CGPAT/DG/SFC, finalizando com os seguintes questionamentos que, em seu entender, merecem ser enfrentados:

- a) O Decreto-Lei n. 772/1967 continua em vigor?
- b) Em caso afirmativo, qual órgão detém, atualmente, o poder de emitir recomendações nos moldes do art. 2º do referido Decreto-Lei?
- c) Caso ainda esteja em vigor o DL 772/1969, qual é o alcance da referida norma, ou seja, ela *obriga* ou *faculta* ao Ministro de Estado suspender o repasse de recursos em caso de descumprimento das recomendações emitidas por meio dos órgãos de controle interno?
- d) Caso a norma esteja em vigor, há necessidade de regulamentação específica ou basta a comunicação do Ministro de Estado responsável pela pasta em questão, uma vez concluída a auditoria e constatado o não cumprimento das recomendações do órgão de controle?

6. Em apertada síntese, é o que interessa relatar. Passa-se à análise.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

7. O cerne do questionamento jurídico cinge-se à vigência e alcance das disposições do Decreto-Lei nº 772/1969, que "dispõe sobre a auditoria externa a que ficam sujeitas as entidades ou organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições para fins sociais ou transferências do Orçamento da União, e dá outras providências".

8. O mencionado Decreto-Lei, de curta extensão, traz os seguintes comandos:

### **Decreto-Lei nº 772/69**

**Art. 1º Sem prejuízo do disposto no artigo 183 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as entidades ou organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que se utilizem de contribuições para fins sociais (Decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966) ou recebam transferências do Orçamento da União, estarão sujeitas também a auditoria externa a cargo da Inspeção Geral de Finanças do Ministério em cuja área de competência se enquadrarem.**

**Parágrafo único. Se a entidade ou organização dispuser de renda própria de outra natureza, a auditoria se limitará ao emprêgo daquelas contribuições e transferências.**

**Art. 2º Nos casos de irregularidades apuradas, se o responsável, devidamente notificado, deixar de atender às exigências formuladas pela *Inspeção Geral de Finanças*, o Ministro de Estado *determinará a suspensão dos repasses destinados às referidas entidades ou organizações, ou a retenção da receita na fonte arrecadadora.***

9. Nessa linha, a análise será desenvolvida a partir dos cinco questionamentos apontados na NOTA TÉCNICA Nº 1303/2019/CGPAT/DG/SFC.

### **2.1. VIGÊNCIA DO DECRETO-LEI Nº 772/69**

10. Como primeiro ponto questionado, indagou-se sobre se o Decreto-Lei nº 772/69 permaneceria em vigor no ordenamento jurídico brasileiro.

11. Sobre a vigência das normas jurídicas, estabelece o Decreto-Lei nº 4.657/1942 ( Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, **a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.**

**§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.**

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

12. No que tange ao Decreto-Lei nº 772/69, objeto da presente consulta, não se identificou registro de normas que o tenham revogado expressa ou tacitamente. Não consta qualquer documento posterior que indique sua extirpação do mundo jurídico, conforme registros do Parlamento brasileiro<sup>[1]</sup> (Câmara Federal<sup>[2]</sup> e Senado Federal<sup>[3]</sup>), bem como da Casa Civil da Presidência da República<sup>[4]</sup>, responsável pela gestão do site de legislação vinculado ao Palácio do Planalto.

13. O Decreto-Lei (DL) foi editado antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, de modo que também se faz necessária a análise da norma sob um prisma constitucional, avaliando se esta foi recepcionada pela Carta Magna atual.

14. O DL tem como tema central a fiscalização de recursos públicos, sejam eles decorrentes de contribuições para fins sociais ou do orçamento, direcionados aos denominados serviços sociais autônomos e outras entidades que recebam recursos de rubrica orçamentária.

15. A contextualização apresentada na NOTA TÉCNICA Nº 1303/2019/CGPAT/DG/SFC demonstra que a problemática recai em especial sobre possível fiscalização com a consequente retenção de recursos em relação ao serviços sociais autônomos (Sistema S). E não é de estranhar, considerando que tais entidades se revestem de peculiaridades, tais como autonomia e ausência de previsão orçamentária dos recursos a eles dirigidos.

16. Para melhor compreensão das particularidades que envolvem os serviços sociais autônomos, faz-se necessário conhecer as características de tais entidades. Hely Lopes Meirelles<sup>[5]</sup> assim os define:

Serviços sociais autônomos - Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições para-fiscais. **São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais** (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI, ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Lei 12.897/2013), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras. Constituem as chamadas entidades do "Sistema S".

**Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários.**

Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para-fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou.

Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção (Lei 2.613/55, arts. 11 e 13; Dec.-lei 200/67, art. 183; Decs. 74.000/74 e 74.296/74; CF, art. 70, parágrafo único). Esse controle finalístico **também** é exercido pelo TCU (RE 789.974, com repercussão geral).

(grifamos)

17. Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>[6]</sup>, por seu turno, caracteriza tais entidades com os seguintes contornos:

Os Serviços Sociais Autônomos são criados por Confederações privadas (Confederação Nacional do Comércio - CNC - e da Indústria - CNI), após autorização legal, **para exercerem atividade de amparo a determinadas categorias profissionais**, recebendo contribuições sociais, cobradas compulsoriamente da iniciativa privada, na forma do art. 240 da CRFB. Ex.: Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

As contribuições sociais destinadas aos Serviços Sociais Autônomos são instituídas pela União (art. 149 da CRFB) **que exerce a fiscalização sobre tais entidades**. Isso não impede a constituição de Serviços Sociais nos Estados, DF e municípios, que seriam custeados de outras formas.

A exigência de autorização legal para a criação dos Serviços Sociais Autônomos decorre da necessidade de lei impositiva das contribuições sociais, espécie tributária, **e da sua respectiva destinação**. Em outras palavras: não se trata da autorização legislativa prevista no art. 37, XIX, da CRFB, mas, sim, da necessidade de lei (princípio da legalidade) para criação de tributos e para o seu repasse às mencionadas pessoas privadas, tendo em vista o disposto no art. 240 da CRFB.

(destacamos)

18. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho<sup>[7]</sup> se utiliza do termo "pessoas de cooperação governamental" para descrever tais pessoas jurídicas:

Pessoas de cooperação governamental são aquelas entidades que colaboram com o Poder Público, **a que são vinculadas, através da execução de alguma atividade**

**caracterizada como serviço de utilidade pública.** Alguns autores as têm denominado de serviços sociais autônomos. A denominação também tem sido adotada por leis mais recentes que autorizaram a instituição de tais entidades.

(...)

As pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito privado, **embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.**

Apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, **não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta**, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas.

Não há regra que predetermine a forma jurídica dessas pessoas. Podem assumir o formato de categorias jurídicas conhecidas, como fundações ou associações, ou um delineamento jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento naquelas categorias, como, aliás, vem ocorrendo com várias delas.

(...)

**As pessoas de cooperação governamental têm sempre como objeto uma atividade social que representa a prestação de um serviço de utilidade pública, beneficiando certos grupamentos sociais ou profissionais.**

(sem destaque no original)

19. Do entendimento conceitual dos serviços sociais autônomos, é possível traçar características indubitáveis: i) os serviços sociais autônomos são entidades de direito privado e não integram a Administração Pública; ii) recebem recursos públicos provenientes de contribuições sociais (tributos); e iii) atuação vinculada a algum serviço de utilidade pública, objetivos estes que são definidos em sua lei de criação (controle finalístico).

20. Em nosso entender, o parâmetro constitucional que dá validade ao Decreto-Lei nº 772/69 encontra-se presente na atual Carta Magna em seu artigo 70. O referido dispositivo possui a seguinte redação:

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.** ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

21. A natureza pública dos recursos direcionados aos serviços sociais autônomos é reconhecida pelos Tribunais pátrios, pois decorrente de tributos. Todas as entidades do "Sistema S" (nomenclatura utilizada para os serviços sociais autônomos) são fiscalizadas pelos órgãos de controle, seja de controle interno (CGU) ou externo (TCU). Veja-se:

ADMINISTRATIVO. ENTES DE COOPERAÇÃO ESTATAL. OBRIGATORIEDADE DE OS RESPONSÁVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO DE ENTIDADES DO SISTEMA "S" APRESENTAREM DECLARAÇÃO DE BENS E RENDIMENTOS. SUJEIÇÃO À FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 1. Cinge-se a controvérsia à necessidade de apresentação, pelo recorrente (conselheiro suplente do Serviço Social do Comércio - SESC/DF) de declaração de bens e rendimentos ao Conselho Regional da referida entidade. **2. O Tribunal a quo entendeu que o SESC é pessoa de cooperação governamental que, embora não integre a administração indireta, tem sua criação autorizada por lei e recebe recursos considerados públicos, razão pela qual devem sujeitar-se ao controle público da Corte de Contas.** 3. Dentre as particularidades a que estão sujeitos os entes de cooperação estatal, ressalta-se o fato de receberem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais, atraindo, dessa maneira, a necessária fiscalização da aplicação desses recursos, a ser realizada pelo Tribunal de Contas da União, consoante art. 5º, caput e inciso V, da Lei nº 8.443/92. 4. Existe arcabouço legal a subsidiar a exigência de apresentação de declaração de bens e direitos pelos dirigentes (responsáveis) das entidades do sistema "S", dentre as quais se inclui o SESC/DF, posto que essas pessoas submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União. 5. Toda pessoa que por força de lei estiver sujeita à prestação de contas do Tribunal de Contas da União deve apresentar cópia da declaração de rendimentos e de bens, relativa ao período-base da sua gestão, a teor do disposto no art. 4º, caput, da Lei n. 8.730, de 1993. Recurso especial improvido. ..EMEN:

(RESP - RECURSO ESPECIAL - 1356484 2012.02.53886-0, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:19/02/2013)

22. O Supremo Tribunal Federal, em leading case [\[8\]](#) sobre o assunto, definiu que essas entidades se submetem a um controle finalístico pelos órgãos de controle. Vejamos:

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA "S". AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema "S", vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho - SEST) **asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico**, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 789874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014)

23. Hely Lopes Meirelles<sup>[9]</sup> esclarece o que seria esse controle finalístico:

É o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas **e as finalidades objetivadas**. Por isso mesmo, é sempre um controle limitado e externo. Não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador. **É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções, estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada.**  
(destacamos)

24. Portanto, não há dúvidas do poder-dever do Poder Público em fiscalizar os serviços sociais autônomos.

25. Superada qualquer dúvida quanto a possibilidade de fiscalização, poder-se-ia indagar se a retenção de recursos também é compatível com a Constituição. E quanto a isso, também entendo que a autorização para a retenção respeita o texto constitucional.

26. A Constituição Federal, ao prever em seu art. 240 e art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as contribuições (tributos/recursos públicos) "destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical" o fez vinculada à uma finalidade específica. As normas específicas de criação das organizações definem os propósitos de cada entidade. Vejamos, para demonstrar, a legislação de criação de 3 (três) das maiores entidades:

**Decreto nº 61.836/67 - Serviço Social Do Comércio (Sesc)**

Art. 1º O Serviço Social do Comércio (SESC), criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, **tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos considerar, especialmente:**

- a) assistência em relação aos problemas domésticos (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte);**
- b) defesa do salário real dos comerciários;**
- c) pesquisas sócio-econômicas e realizações educativas e culturais, visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.**

Parágrafo único. A instituição desempenhará suas atribuições em comparação com os órgãos afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.

**Decreto nº 61.843/67 - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)**

Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), organizado e administrado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, **tem por objetivo:**

- a) realizar, em escolas ou centros instalados e mantidos pela Instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem comercial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob a sua jurisdição, nos termos do dispositivo constitucional e da legislação ordinária.**
- b) orientar, na execução da aprendizagem metódica, as empresas às quais a lei concede essa prerrogativa;**
- c) organizar e manter cursos práticos ou de qualificação para o comerciário**

adulto;

d) promover a divulgação de novos métodos e técnicas de comercialização, assistindo, por esse meio, aos empregadores na elaboração e execução de programas de treinamento de pessoal dos diversos níveis de qualificação;

e) assistir, na medida de suas disponibilidades, técnicas e financeiras, às empresas comerciais, no recrutamento, seleção e enquadramento de seu pessoal;

f) colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino superior imediata que com ele se relacionar diretamente.

**Decreto nº 57.375/65 - Serviço Social da Indústria (SESI)**

Art. 1º O Serviço Social da Indústria (SESI), criado pela Confederação Nacional da Indústria, a 1º de julho de 1946, consoante o Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho do mesmo ano, **tem por escopo estudar planejar e executar medidas que contribuam, diretamente, para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão de vida no país, e bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico, e o desenvolvimento do espírito da solidariedade entre as classes.**

§ 1º Na execução dessas finalidades, o Serviço Social da Indústria terá em vista, especialmente providências no sentido da defesa dos salários reais do trabalhador (melhoria das condições da habitação, nutrição e higiene), a assistência em relação aos problemas domésticos decorrentes das dificuldades da vida, as pesquisas sócio-econômicas e atividades educativas e culturais, visando a valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.

§ 2º O serviço Social da Indústria dará desempenho às suas atribuições em cooperação com os serviços afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, fazendo-se a coordenação por intermédio do gabinete do Ministro da referida Secretaria de Estado.

27. Ainda que se argumente que os serviços sociais autônomos têm autonomia e não pertencem à estrutura organizacional do Poder Público, eles existem para a realização de finalidades previamente definidas em lei. Ou seja, em se detectando o uso de recursos para finalidade diversa para a qual o serviço social tenha sido criado, deve-se aplicar a norma prevista no Decreto-Lei nº 772/69.

28. Penso que o Decreto-Lei se inseriria precisamente como garantia à observância dessa finalidade constitucional e legalmente definida. Isto é, a possibilidade de retenção dos recursos serve como última medida à garantia de observância das finalidades definidas nas normas.

29. Observa-se, nesse ponto, a existência de um choque de princípios constitucionais: de um lado os princípios da indisponibilidade do interesse público e do dever de fiscalização dos recursos públicos (art. 70 da CF/88) e de outro o que prevê a autonomia dos serviços sociais autônomos, como entidades não pertencentes à Administração e vinculadas ao sistema sindical (art. 8º, I e art. 240).

30. Ressalte-se, que os serviços sociais autônomos, embora vinculados ao sistema sindical, não podem ser confundidos com entidades tipicamente sindicais, que defendem interesses essencialmente corporativos. Embora, como regra beneficiem prioritariamente certas categorias, as pessoas jurídicas do Sistema S são criadas por lei e estão vinculadas às finalidades e objetivos definidos na norma criadora, com características de serviço de utilidade pública e que geram reflexos em toda a sociedade. Os recursos destinados às organizações desse Sistema, portanto, são atrelados a essas finalidades.

31. Não é assegurada ao Sistema S uma autonomia irrestrita. Há uma autonomia vinculada e condicionada à observância da(s) finalidade(s) prevista(s) na legislação que a criou para aquele fim específico. E é a partir dessa interpretação que o Decreto-Lei deve ser compreendido, reforçado por trecho do voto Min. Teori Zavascki, na relatoria do RE nº 789.874 - DF:

Presente esse quadro normativo, **pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema "S", vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico**, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

32. Deve-se ter em mente que os serviços sociais autônomos, em que pese se revestirem de personalidade jurídica de direito privado e não pertencerem à Administração, seguem um regime híbrido, não se confundindo com o aplicável à Administração Pública. Porém, também não detêm a ampla liberdade concedida à iniciativa privada comum. Esse raciocínio é extraído de trecho do voto do Min. Teori Zavascki, na relatoria do mesmo RE nº 789.874 - DF:

9. Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema "S" aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, **não exime essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social**. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União,



no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades.

33. O Decreto-Lei nº 772/69 previu mecanismo que, em casos excepcionais, permitiria atuação mais efetiva de proteção do uso de recursos públicos, quando evidenciada sua utilização indevida. Não mereceria guarida o entendimento que protege as entidades do Sistema S de forma absoluta, sob a justificativa da autonomia em relação à Administração. O Supremo Tribunal Federal tem rechaçado a tese da existência de direitos absolutos. Vejamos:

PROCESSO PENAL. PRISÃO CAUTELAR. EXCESSO DE PRAZO. CRITÉRIO DA RAZOABILIDADE. INÉPCIA DA DENÚNCIA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. INOCORRÊNCIA. INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA. VALORAÇÃO DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE EM HABEAS CORPUS. 1. Caso a natureza da prisão dos pacientes fosse a de prisão preventiva, não haveria dúvida acerca do direito à liberdade em razão do reconhecimento do arbítrio na prisão - hipótese clara de relaxamento da prisão em flagrante. Contudo, não foi o que ocorreu. 2. A jurisprudência é pacífica na admissão de relaxamento da prisão em flagrante e, simultaneamente, do decreto de prisão preventiva, situação que em tudo se assemelha à presente hipótese, motivo pelo qual improcede o argumento de que há ilegalidade da prisão dos pacientes. 3. Na denúncia, houve expressa narração dos fatos relacionados à prática de dois latrocínios (CP, art. 157, § 3º), duas ocultações de cadáveres (CP, art. 211), formação de quadrilha (CP, art. 288), adulteração de sinal identificador de veículo motor (CP, art. 311) e corrupção de menores (Lei nº 2.252/54, art. 1º). 4. Na via estreita do habeas corpus, não há fase de produção de prova, sendo defeso ao Supremo Tribunal Federal adentrar na valoração do material probante já realizado. A denúncia atende aos requisitos do art. 41, do Código de Processo Penal, não havendo a incidência de qualquer uma das hipóteses do art. 43, do CPP. 5. Somente admite-se o trancamento da ação penal em razão de suposta inépcia da denúncia, em sede de habeas corpus, quando houver clara constatação de ausência de justa causa ou falta de descrição de conduta que, em tese, configura crime. Não é a hipótese, eis que houve individualização das condutas dos pacientes, bem como dos demais denunciados. **6. Na contemporaneidade, não se reconhece a presença de direitos absolutos, mesmo de estatura de direitos fundamentais previstos no art. 5º, da Constituição Federal, e em textos de Tratados e Convenções Internacionais em matéria de direitos humanos. Os critérios e métodos da razoabilidade e da proporcionalidade se afiguram fundamentais neste contexto, de modo a não permitir que haja prevalência de determinado direito ou interesse sobre outro de igual ou maior estatura jurídico-valorativa.** 7. Ordem denegada.(HC 93250, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 10/06/2008, DJe-117 DIVULG 26-06-2008 PUBLIC 27-06-2008 EMENT VOL-02325-04 PP-00644)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OMISSÕES. INEXISTÊNCIA. DEVIDO PROCESSO LEGAL E AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO. OFENSA REFLEXA. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. LIMITAÇÕES. POSSIBILIDADE. ARTIGO 37, CAPUT, CB/88. OFENSA INDIRETA. ARTIGO 92, § 2º, LC N. 53/01 DO ESTADO DE RORAIMA. APRECIACÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. 1. As alegações de desrespeito aos postulados da ampla defesa e do devido processo legal consubstanciam ofensa reflexa à Constituição do Brasil, circunstância que não viabiliza o acesso à instância extraordinária. Precedentes. **2. Inexistem garantias e direitos absolutos. As razões de relevante interesse público ou as exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades permitem, ainda que excepcionalmente, a restrição de prerrogativas individuais ou coletivas. Não há, portanto, violação do princípio da supremacia do interesse público.** 3. Eventual ofensa ao caput do artigo 37 da CB/88 seria apenas indireta, vez que implica o prévio exame da legislação infraconstitucional, não permitindo a interposição do apelo extremo. 4. A questão referente à suposta inconstitucionalidade do artigo 92, § 2º, da Lei Complementar estadual n. 53/01 não foi argüida perante as instâncias precedentes, o que impede sua apreciação por este Tribunal. Agravo regimental a que se nega provimento.(RE 455283 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 28/03/2006, DJ 05-05-2006 PP-00039 EMENT VOL-02231-05 PP-00947)

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 4º DA LEI Nº 9.612, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1988, QUE DIZ: "§ 1º - É VEDADO O PROSELITISMO DE QUALQUER NATUREZA NA PROGRAMAÇÃO DAS EMISSORAS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA". ALEGAÇÃO DE QUE TAL NORMA INFRINGE O DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISOS VI, IX, E 220 E SEGUINTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR. 1. Para bem se conhecer o significado que a norma impugnada adotou, ao vedar o proselitismo de qualquer natureza, nas emissoras de radiodifusão comunitária, é preciso conhecer todo o texto da Lei em que se insere. 2. Na verdade, o dispositivo visou apenas a evitar o desvirtuamento da radiodifusão comunitária, usada para fins a ela estranhos, tanto que, ao tratar de sua programação, os demais artigos da lei lhe permitiram a maior amplitude e liberdade, compatíveis com suas finalidades. 3. Quis, portanto, o artigo atacado, tão-somente, afastar o uso desse meio de comunicação como instrumento, por exemplo, de pregação político-partidária, religiosa, de promoção pessoal, com fins eleitorais, ou mesmo certos sectarismos e partidarismos de qualquer ordem. **4. Ademais, não se pode esquecer que não há direitos absolutos, ilimitados e ilimitáveis.** 5. Caberá, então, ao intérprete dos fatos e da norma, no contexto global em que se insere, no exame de casos concretos, no controle difuso de

constitucionalidade e legalidade, nas instâncias próprias, verificar se ocorreu, ou não, com o proselitismo, desvirtuamento das finalidades da lei. Por esse modo, poderão ser coibidos os abusos, tanto os das emissoras, quanto os do Poder Público e seus agentes. 6. Com essas ponderações se chega ao indeferimento da medida cautelar, para que, no final, ao ensejo do julgamento do mérito, mediante exame mais aprofundado, se declare a constitucionalidade, ou inconstitucionalidade, da norma em questão. 7. Essa solução evita que, com sua suspensão cautelar, se conclua que todo e qualquer proselitismo, sectarismo ou partidarismo é tolerado, por mais facciosa e tendenciosa que seja a pregação, por maior que seja o favorecimento que nela se encontre. 8. Medida Cautelar indeferida. (ADI 2566 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/2004, DJ 27-02-2004 PP-00022 EMENT VOL-02141-03 PP-00570)

34. Mesmo em assuntos relativos a direitos individuais caros à sociedade (p.ex.: direito a vida e liberdade) o ordenamento jurídico e os entendimentos do Supremo Tribunal Federal têm admitido a possibilidade da legislação estabelecer limites a tais direitos. Proteger a autonomia de forma absoluta de entidades que tem, por determinação legal, uma finalidade específica, significaria violar toda a construção jurídica sobre a própria definição dos serviços sociais autônomos.

35. Se a própria existência (criação por lei) das entidades do Sistema S foi vinculada à consecução das finalidades para as quais foram criadas, é legítimo entender que a autonomia também é condicionada ao respeito a esses objetivos legais.

36. A possibilidade de retenção ou suspensão do repasse dos recursos destinados ao Sistema S estaria inserido como poder implícito ao dever de fiscalização do Poder Público, previsto constitucionalmente no art. 70. De que adiantaria a Constituição prever a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (art. 70), a lei estabelecer que esses recursos devem ser utilizados para determinada finalidade e, apesar disso, não autorizar mecanismos coercitivos e eficientes para tanto? Portanto, o Decreto-Lei nº 772/69 nada mais fez que prever esse mecanismo, dando efetividade ao poder-dever de fiscalização.

37. Porém, a autorização dada pela norma não pode ser utilizada de forma desarrazoada, sob pena de implicar em violação à autonomia concedida aos serviços sociais autônomos. Do mesmo modo que é verdade que devem ser assegurados meios para a adequada fiscalização, também é verdade que o Poder Público não pode induzir e/ou se substituir aos gestores de tais entidades. Entender o contrário, significaria tornar letra morta a autonomia do Sistema S, que, ressalte-se, não pertence à Administração Pública.

38. Seguindo essa linha de pensamento, a suspensão ou retenção dos recursos de tais entidades somente poderá ocorrer quando não seja evidenciado que os recursos públicos estejam sendo utilizados para finalidade prevista na lei de criação dessas pessoas jurídicas e, mesmo após cientificado de tal irregularidade, o responsável persistiu nessa falha.

39. Por essa razão, sob uma filtragem constitucional, a interpretação do art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69 deve ser no sentido de que não será qualquer irregularidade a que fundamentará a suspensão dos repasses às entidades do "Sistema S", sob pena de violação à autonomia conferida a tais pessoas jurídicas. Apenas quando não houver utilização dos recursos das entidades para finalidades para as quais foram criadas é que se autorizará o uso do mecanismo conferido pelo supramencionado artigo do Decreto-Lei. O instrumento se constituiria em procedimento assecuratório do uso legal (princípio da legalidade) dos recursos públicos envolvidos.

40. Além disso, não há que se falar em apropriação dos recursos por parte da União. Com efeito, quis o legislador que os valores fossem revertidos às entidades do Sistema S. Porém, do mesmo modo, quis a norma jurídica que esses recursos fossem utilizados para objetivos definidos. Por isso, a retenção ou suspensão de repasses do recurso deve se restringir a mero instrumento assecuratório para aplicação de tais valores em conformidade com o estabelecido em lei. Uma vez atendidas as recomendações atreladas à essa correta aplicação, devem ser afastadas as medidas de custódia dos recursos.

41. A adoção de instrumentos assecuratórios, permitindo-se a retenção ou suspensão de repasses, não é exclusividade do Decreto-Lei nº 772/69. A Constituição Federal previu medida similar:

#### Seção VI

#### DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

**Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**

**I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**

**II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**



[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

42. Consta-se que a CF/88 permitiu que a União retenha recursos de outros entes enquanto não cumprida a determinação de aplicação de recursos estatuída no Texto Constitucional. Percebe-se que a retenção não implica em apropriação dos recursos em benefício da União, mas apenas instrumento que dá efetividade aos critérios previstos na norma.

43. Veja-se que mesmo entre entes federativos a Constituição Federal previu essa medida. É sabido que o Brasil é constituído sob a forma de federação (art. 1º da CF/88), de modo que aos entes integrantes dessa federação é assegurada autonomia. Ainda assim, o Carta Republicana permitiu que fosse condicionado o repasse às exigências ali previstas.

44. A previsão constitucional mencionada reforça o entendimento pela legitimidade do Decreto-Lei ora analisado. Do contrário, admitir-se-ia que a autonomia assegurada ao Sistema S merece maior proteção inclusive que a assegurada a Estados e Municípios. Não nos parece ter sido essa a vontade manifestada pela Constituição e pelo legislador.

45. Por essa razão, em suma, **conclui-se que as disposições do Decreto-Lei nº 772/69 permanecem em vigor e são compatíveis com atual Constituição Federal. Inclui-se nesse entendimento a autorização para suspensão e retenção de repasses de recursos às entidades do Sistema S, desde que a irregularidade diga respeito à aplicação de recursos públicos em desacordo com as finalidades e objetivos definidos na legislação específica aplicável à entidade.**

## 2.2. ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA AUDITORIA, NA FORMA DO DECRETO-LEI Nº 772/69

46. Ultrapassado o questionamento inicial sobre a vigência do Decreto-Lei nº 772/69, permanece a dúvida quanto ao órgão competente para desempenhar as funções de fiscalização estatuídas na mencionada norma.

47. Assim estabeleceu o Decreto-Lei em seu art. 1º:

Art. 1º Sem prejuízo do disposto no artigo 183 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as entidades ou organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que se utilizem de contribuições para fins sociais (Decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966) ou recebam transferências do Orçamento da União, estarão sujeitas também a auditoria externa **a cargo da Inspeção Geral de Finanças do Ministério** em cuja área de competência se enquadrarem.

48. A dúvida paira sobre quem teria sucedido as Inspetorias-Gerais de Finanças.

49. As Inspetorias-Gerais de Finanças foram criadas por meio do Decreto nº 61.386, de 19 de Setembro de 1967. Eram órgãos dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, vinculadas a cada um dos respectivos Ministérios. A Inspeção-Geral do Ministério da Fazenda exercia o papel de órgão central (art. 2º do Decreto nº 61.386/67), enquanto que as Inspetorias-Gerais dos demais Ministérios eram qualificadas como órgãos setoriais dos mencionados Sistemas.

50. O Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979, que dispunha sobre “a estrutura de controle interno” do Poder Executivo Federal, passou a denominar as “Inspetorias-Gerais de Finanças” como “Secretarias de Controle Interno” (art. 1º). Este Decreto foi subsequentemente atualizado pelos

Decretos nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986, e nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que acabaram por concentrar na Secretaria Federal de Controle Interno o papel de órgão central do sistema.

51. No atual panorama, em razão do estatuído no art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e art. 22 da Lei nº 10.180/01, compete à Controladoria-Geral da União o papel de órgão central no Sistema de Controle Interno.

52. O Decreto nº 3.591/00, que regulamentou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tornou mais claro a abrangência da atuação da CGU. Vejamos:

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

**I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;** (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

**§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno desempenhará as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, na forma definida no regimento interno, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdictionados aos órgãos setoriais constantes do inciso II.** (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

[...]

Art. 11. Compete à Secretaria Federal de Controle Interno:

XXII - realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;

53. Da leitura da legislação observa-se que o ordenamento jurídico, como meio de uniformização da atuação fiscalizatória e de auditoria, passou a concentrar o desempenho das atividades de controle interno prioritariamente no âmbito da CGU. Na forma do art. 8º, 1º do Decreto nº 3.591/00, ressalvados os órgãos que possuem Secretarias de Controle Interno próprias (inciso II do art. 8º), cabe à CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, o exercício das funções de controle interno na Administração Pública Federal.

54. Diferentemente do que ocorria quando da existência das Inspetorias-Gerais de Finanças, atualmente o papel de fiscalização e auditoria encontra-se centralizado na Controladoria-Geral da União e seus órgãos subordinados. Portanto, é a CGU o órgão responsável na atualidade pelas competências antes atribuídas às Inspetorias-Gerais de Finanças. A conclusão é confirmada por manifestação do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 2595/2016 - Plenário), que entendeu no mesmo sentido:

#### **Da competência da CGU para realizar fiscalização em entidades de cooperação governamental**

Entende o recorrente que a Controladoria Geral da União não teria competência para realizar auditoria no SESC/PI, por ter função meramente orientadora dos órgãos de controle interno.

#### **Análise**

**A argumentação do recorrente é inválida, pois o SESC está sujeito à auditoria externa realizada pela Controladoria da União (órgão sucessor da Inspetoria Geral de Finanças), em obediência ao Decreto-Lei 722/1969, verbis:**

*Art. 1º Sem prejuízo do disposto no artigo 183 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as entidades ou organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que se utilizem de contribuições para fins sociais (Decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966) ou recebam transferências do Orçamento da União, estarão sujeitas também a auditoria externa a cargo da Inspetoria Geral de Finanças do Ministério em cuja área de competência se enquadrarem.*

Parágrafo único. Se a entidade ou organização dispuser de renda própria de outra natureza, a auditoria se limitará ao emprego daquelas contribuições e transferências.

Art. 2º Nos casos de irregularidades apuradas, se o responsável, devidamente notificado, deixar de atender às exigências formuladas pela Inspetoria Geral de Finanças, o Ministro de Estado determinará a suspensão dos repasses destinados às referidas entidades ou organizações, ou a retenção da receita na fonte arrecadadora.

A mencionada norma está relacionada a norma geral contida no art. 183 do Decreto-Lei 200/67, que sujeita os serviços sociais autônomos à fiscalização do Estado: "art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado,

que recebem contribuições para fiscais 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”.

**O fato destas entidades arrecadarem recursos públicos (contribuições para fiscais) impõe o dever de fiscalização estatal, conforme destacado no julgamento do RE 789.874/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:**

Sem embargo de sua natureza jurídica e da sua autonomia administrativa, *todas essas entidades se submetem à fiscalização do Tribunal de Contas da União, sujeição que decorre do art. 183 do Decreto-lei 200/67 e do art. 70 da Constituição Federal de 1988.*

Dispõe, com efeito, o artigo 183 do Decreto-lei 200/67:

art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições para fiscais 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.

Dispõe, por sua vez, o artigo 70 da Constituição:

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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

(...)

9. Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema “S” aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exime essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. *Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades.*

Assim, existe competência dos órgãos de auditoria da Controladora da União para realização de auditoria em pessoas de cooperação governamental (entidades do sistema “S”), como meio de avaliação do padrão de legitimidade nos gastos de recursos de natureza pública (contribuições para fiscais).

(grifamos)

55. Portanto, **é a Controladoria-Geral da União o órgão atualmente competente para exercer as funções antes desempenhadas pelas Inspetorias-Gerais de Finanças, na forma do Decreto-Lei nº 772/69.**

### **2.3. PROCEDIMENTO EM CASO RETENÇÃO OU SUSPENSÃO DOS REPASSES DE RECURSOS**

56. Finalmente, após concluir que o Decreto-Lei nº 772/69 permanece vigente, guarda compatibilidade com a Constituição, bem como que as competências ali estatuídas devem ser desempenhadas atualmente pela CGU, resta saber como se daria o procedimento ali previsto.

57. Para tornar mais claro, indagou-se o seguinte:

c) Caso ainda esteja em vigor o DL 772/1969, qual é o alcance da referida norma, ou seja, ela *obriga* ou *faculta* ao Ministro de Estado suspender o repasse de recursos em caso de descumprimento das recomendações emitidas por meio dos órgãos de controle interno?

d) Caso a norma esteja em vigor, há necessidade de regulamentação específica ou basta a comunicação do Ministro de Estado responsável pela pasta em questão, uma vez concluída a auditoria e constatado o não cumprimento das recomendações do órgão de controle?

58. O procedimento de possível retenção ou suspensão dos repasses de recursos encontra-se previsto no art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69 que determinou que *“nos casos de irregularidades apuradas, se o responsável, devidamente notificado, deixar de atender às exigências formuladas pela Inspetoria Geral de Finanças, o Ministro de Estado **determinará a suspensão dos repasses destinados às referidas entidades ou organizações, ou a retenção da receita na fonte arrecadadora**” (grifei).*

59. Da leitura da norma extrai-se a resposta aos dois questionamentos. Primeiro, em atenção ao questionamento item “c”, a atribuição estabelecida pela norma se constitui em obrigação, não faculdade. Segundo (pergunta item “d”), o estabelecido no Decreto-Lei é suficiente para sua imediata aplicação. E explico tais conclusões.

60. O caráter impositivo da lei é extraído a partir do verbo utilizado na norma, que se reveste de aspecto de ordem (determinará), não opção (poderá determinar). Ou seja, uma vez detectada a irregularidade, já tendo o responsável sido notificado e não a tendo corrigido, determinará a medida coercitiva.

61. Corrobora essa dedução o fato de que a irregularidade passível de justificar essa medida de suspensão é aquela em que não se verificou o uso de recursos públicos nos objetivos previstos em lei. Há violação grave à legalidade e potencial mau uso de dinheiro público. O instrumento deve ser compreendido como de caráter impositivo, sob pena de violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

62. Mas a medida deve ser cercada de cuidados, a fim de evitar violação a direitos constitucionalmente assegurados.

63. Como regra, a atuação do controle interno utiliza como técnicas de trabalho, a auditoria e a fiscalização (art. 4º do Decreto nº 3.591/00).

64. A fiscalização "visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes" (art. 4º, §2º do Decreto nº 3.591/00).

65. A auditoria, por sua vez, "visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado" (art. 4º, §1º do Decreto nº 3.591/00). O instrumento de controle usualmente utilizado para as entidades do Sistema S é a auditoria.

66. A auditoria tem como documento final o Relatório de Auditoria, onde estarão presentes: i) achados; ii) recomendações; iii) conclusão; iv) Manifestação da Unidade Auditada e análise da equipe de auditoria. Após o relatório com as consequentes recomendações, passa-se à fase de acompanhamento das recomendações<sup>[10]</sup>.

67. Cumpre ressaltar que o procedimento de auditoria não requer a observância das garantias de ampla defesa e contraditório, por se tratar de procedimento inquisitório, preparatório a futuras medidas, estas sim submetidas a tais garantias. Sobre o assunto, há recente posicionamento desta CONJUR, da lavra do Advogado da União Antonio David Guerra Rolim de Oliveira, assim ementado:

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Consulta oriunda da Secretaria Federal de Controle Interno sobre a aplicabilidade das garantias do contraditório em ampla defesa nos processos de auditoria. 3. Processos de Auditoria conduzidos pela Controladoria-Geral da União. 4. Procedimento administrativo inquisitório. 5. Inaplicabilidade das garantias do contraditório e da ampla defesa. 6. Oportunização de contraditório e ampla defesa dá-se em processo administrativo, cível ou criminal eventualmente resultante do processo de auditoria. 7. Conclusão que não infirma a possibilidade de que a Controladoria-Geral da União realize ouça a unidade auditada ou terceiros interessados para esclarecimento de fato. 8. Tendo em vista a inaplicabilidade da garantia da ampla defesa nos processos de auditoria, as deliberações tomadas em tais processos não são passíveis de recurso.

(PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU)

68. Discorreu, na oportunidade, o Advogado da União parecerista:

Não menos importante é aclarar que os procedimentos administrativos levados a efeito pela Controladoria-Geral da União não são um fim em si mesmo. Ou seja, o trabalho realizado nos processos de auditoria conduzidos pela CGU não tem como resultado, por exemplo, a imposição de penalidade ao administrador público. Ainda a título de exemplo, também não há determinação, por parte da CGU, de afastamento de servidores públicos ou, ainda, aplicação de multa, perda de cargo, penalidades ou algo similar.

Eventualmente, caso necessário, o que a CGU realiza nesses casos são apenas recomendações que são apresentadas ao gestor federal responsável pela tomada de decisão no caso concreto. Caso as medidas de recomendação não sejam acatadas ou haja indícios de irregularidade insanáveis, improbidade ou crime, aí sim, dentro de um processo onde seja oportunizado o contraditório e ampla defesa, responderá o gestor responsável na instância competente para emitir decisão final sobre o feito.

69. Pois bem. Aplicando-se à situação ora analisada, a medida prevista no Decreto-Lei nº 772/69, após monitoramento, caracteriza-se como consequência a eventual não atendimento às recomendações realizadas no Relatório de Auditoria.

70. Para que seja viável a utilização do instrumento da suspensão ou retenção de repasses dos recursos às entidades, deverá ser observada a ampla defesa e contraditório. Ou seja, uma vez

detectada na fase de monitoramento que não foram observadas as recomendações do Relatório de Auditoria, detectando-se que a irregularidade diz respeito a utilização indevida dos recursos (fora dos objetivos legais), deverá ser aberto processo administrativo, com a consequente notificação do responsável (gestor), a fim de que este exerça o direito de ampla defesa e contraditório; após tais formalidades, em sendo o caso ainda, o Ministro da CGU, autoridade máxima do órgão que sucedeu as Inspetorias-Gerais de Finanças (item 2.2 deste Parecer) "determinará a suspensão dos repasses destinados às referidas entidades ou organizações, ou a retenção da receita na fonte arrecadadora", na forma prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69.

71. Cumpre ressaltar que a medida assecuratória não implica em invasão ao patrimônio dos serviços sociais autônomos, respeitando-se o precedente da ACO 1953 AgR - ES, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 19/02/2014. Com efeito, como já demonstrado anteriormente, as contribuições parafiscais arrecadadas tem natureza de recurso público, por se caracterizarem como tributo. Outrossim, tais tributos são arrecadados pela União, conforme determinação prevista nos art. 2º e 3º da Lei nº 11.457, de 16-3-2007, de modo que a retenção ou suspensão recai sobre o repasse do produto da arrecadação que encontra-se sob a custódia da União.

72. Em relação à aplicabilidade imediata da regra, o Decreto-Lei nº 772/69 detém todos os contornos suficientes para sua imediata aplicação. Na ausência de norma mais específica a regular o processo administrativo para tal fim, há no ordenamento jurídico Lei Geral de Processo Administrativo no âmbito federal (Lei nº 9.784/99), o que permite a aplicação imediata do Decreto-Lei.

73. Em conclusão, respondendo aos questionamentos "c" e "d": **i) a atribuição estabelecida pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69 se constitui em obrigação, não faculdade; e ii) as disposições da legislação atualmente vigente já permitem a imediata aplicação do Decreto-Lei nº 772/69.**

### III - CONCLUSÃO

74. Diante de todo o exposto e de tudo que dos autos consta, alicerçado na fundamentação supra e em resposta à consulta formulada, conclui-se:

1. as disposições do Decreto-Lei nº 772/69 permanecem em vigor e são compatíveis com atual Constituição Federal. Inclui-se nesse entendimento a autorização para suspensão e retenção de repasses de recursos às entidades do Sistema S, desde que a irregularidade diga respeito à aplicação de recursos públicos em desacordo com as finalidades e objetivos definidos na legislação específica aplicável à entidade;
2. a Controladoria-Geral da União é o órgão atualmente competente para exercer as funções antes desempenhadas pelas Inspetorias-Gerais de Finanças, na forma do Decreto-Lei nº 772/69;
3. a atribuição estabelecida pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 772/69 se constitui em obrigação, não faculdade;
4. as disposições da legislação atualmente vigente já permitem a imediata aplicação do Decreto-Lei nº 772/69.

75. Por fim, em razão relevância da tese firmada na presente manifestação, recomenda-se ao apoio administrativo da CONJUR a inclusão deste Parecer na base de conhecimento do Ministério.

À consideração superior.

Brasília, 24 de julho de 2019.

BRUNO FROTA DA ROCHA

Advogado da União

Coordenador-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa - substituto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00723000068201951 e da chave de acesso b25bdabf

#### Notas

1. [www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1969-08-19:772](http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1969-08-19:772)
2. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-772-19-agosto-1969-374732-norma-pe.html>
3. <http://legis.senado.leg.br/norma/524170>
4. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0772.htm)
5. [LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 480.](#)
6. [REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. Curso de Direito Administrativo. 6 ed. São Paulo: Editora](#)

*Método, 2018.*

7. <sup>^</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.
8. <sup>^</sup> *Tese em repercussão geral, Tema nº 569 (Concurso público para a contratação de empregados por pessoa jurídica que integra o chamado "Sistema S"): Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema "S" não estão submetidos à exigência de concurso público para contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.*
9. <sup>^</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 796.
10. <sup>^</sup> *Conforme Manual da CGU, disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/orientacao-pratica-relatorio-de-auditoria-2019.pdf>*

---

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 289181559 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 24-07-2019 13:02. Número de Série: 13834258. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00423/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00723.000068/2019-51**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o PARECER n. **194/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Protocolo, para:
  - o Inclusão na Base de Conhecimento; e
  - o Trâmite à SFC.

Brasília, 24 de julho de 2019.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00723000068201951 e da chave de acesso b25bdabf

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 292677762 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 24-07-2019 20:11. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---