

Prestação de Contas de Órgãos da Administração Indireta

VERGNIAUD WANDERLEY

Ministro do Tribunal de Contas da União

Processo nº 33.256/68

I — O RELATÓRIO

Em Sessão de 17 de outubro de 1968, o Tribunal determinou voltasse à Diretoria competente as representações por esta elaboradas quanto à omissão na remessa das prestações de contas de órgãos da Administração Indireta, a fim de efetuar-se o reexame do assunto à luz da legislação então em vigor no tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista.

A referida Diretoria, não sabemos a que título, empenhou-se em considerações sobre os conceitos de jurisdição e competência. E, após analisar a fiscalização e controle na reforma administrativa, conclui que as contas das empresas públicas e das sociedades de economia mista estão sujeitas ao julgamento deste Tribunal.

Já o Exmo. Sr. Dr. Procurador, em seu parecer de fls. 28 a 33, entendeu que todas as empresas públicas estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal, enquanto as sociedades de economia mista só o ficam se assim estabelecer a lei especial.

Em cumprimento à diligência interna determinada aos 6 de novembro últi-

mo, a 6ª Diretoria esclareceu que as disposições do Decreto-lei nº 200/67 sobre a matéria de que se trata não foram alteradas pela legislação posterior: Decreto-lei nº 900/69 e Emenda Constitucional nº 1/69. Tal afirmativa é corroborada pelo Ministério Público.

II — O DIREITO

Antes de mais nada, queremos tecer alguns comentários a respeito do que significam jurisdição e competência, para que o nosso silêncio não signifique concordância com os conceitos emitidos pelo ilustre Diretor. Jurisdição pode ser tomada em duas acepções: como o poder em geral de conhecer e decidir com autoridade dos negócios e das contendas que se agitam dentro dos diversos círculos de relações da vida social (no dizer de Aureliano de Gusmão) e **stricto sensu** como faculdade inerente ao Poder Judiciário de declarar e fazer efetivo o direito, aplicando a lei nos casos concretos.

A palavra competência também pode ser tida em dois sentidos: **lato sensu** é a medida de poder que a lei concede a cada funcionário e, em sentido restrito, conforme ensina o mesmo Aureliano de Gusmão, designa espe-

cialmente o poder jurisdicional dos juizes e tribunais. É a medida da jurisdição, que é um dos seus pressupostos. É a espécie da qual o gênero é a jurisdição.

E, havendo o Dr. Diretor se alongado em considerações a respeito de jurisdição e competência, termina por afirmar que o Tribunal de Contas tem jurisdição e competência para julgar as contas das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Se jurisdição e competência tivesse esta Corte, não seriam as definidas no parecer da Diretoria, prerrogativas que são do Poder Judiciário, mas tão-só as de sentido amplo, as administrativas (não confundir com a jurisdição graciosa dos juizes, também chamada administrativa).

Seria, a respeito, interessante transcrever a lição de José Frederico Marques, discípulo do renomado mestre Enrico Tullio Liebman, sobre o assunto em seu livro "Instituições de Direito Processual Civil" (Editôra Forense, Vol. I, pág. 261), que transcrevemos **in verbis**:

"Razões de ordem prática obrigam o Estado a distribuir o poder jurisdicional entre vários juizes e tribunais, visto não ser possível que um só órgão judiciário conheça de todos os litígios e decida de tôdas as causas. Nas sociedades modernas, como bem notou Davi Lascano, não é concebível um juiz único; pelo contrário, exigidos são muitos órgãos judiciários tendo em vista a quantidade da população, a extensão territorial e o número ordinário de lides num determinado Estado. Cada juiz ou tribunal exerce suas funções den-

tro dos limites impostos pela divisão do trabalho jurisdicional, derivando daí o instituto da competência.

Esta pressupõe, portanto, a existência do poder jurisdicional, o qual é delimitado e circunscrito, por força da competência, para atuar em determinados casos e hipóteses. É assim a competência o poder jurisdicional que a lei delimita, no tocante ao respectivo exercício, quando atua **hic et nunc** dentro do âmbito que lhes traçam as normas legais".

Deixemos, no entanto, de lado o que não interferirá na eliminação do "nó górdio" da questão e passemos a abordar o âmbito do problema.

Dispõe a Lei Orgânica dêste Tribunal (Decreto-lei nº 199/67):

"Art. 28 — A competência do Tribunal de Contas decorre de sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do contrôle externo, compreendendo a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Podêres da União, e o **juizamento da regularidade das contas dos administradores** e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões." (Grifamos.)

"Art. 33 — O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual

abrange todo aquêlê que arrecadar ou gerir dinheiros, valôres e bens da União ou pelos quais esta responde, bem como, **quando houver expressa disposição legal**, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades." (Grifamos.)

"Art. 42 — O julgamento pelo Tribunal de Contas da regularidade das contas quando dos administradores das entidades da Administração Indireta e das que, por fôrça de lei, lhe devam prestar contas, será feito à base dos seguintes documentos que lhe deverão ser presentes pelos administradores:

- a) o relatório anual e os balanços da entidade;
- b) o parecer dos órgãos internos que devam dar seu pronunciamento sôbre as contas;
- c) o certificado de auditoria externa à entidade sôbre a exatidão do balanço."

O art. 42 do Decreto-lei nº 199 apenas complementa o artigo 33, e é evidente que o acessório acompanha o principal (**accessorium sequitur principale**). Assim sendo, parece-nos não haver sequer a aparente contradição entre êles a que alude o parecer constante dos autos (fls. 2). O art. 42 não é disposição imperativa, mas simplesmente declaratória da forma e constituição do processo de prestação de contas das entidades da Administração Indireta.

Já o referido art. 33, que consigna a competência do Tribunal, a determina como compreendendo gestores de dinheiros, valôres e bens da União e,

quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta.

Arrazoar que o art. 28, citado, prevê a abrangência da competência desta Côrte em relação aos administradores por quaisquer bens e valôres públicos, até os de tôdas entidades da Administração Indireta, não tem, na nossa opinião, qualquer procedência.

De feito, as emprêsas públicas e sociedades de economia mista regem-se pelas normas aplicáveis às emprêsas privadas no tocante aos seus negócios e pessoal. É o que dispõe o art. 170, § 2º, da Constituição Federal:

"Art. 170 — Às emprêsas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

.....
§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as emprêsas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às emprêsas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações."

Por outro lado, os valôres da União, quando vão integrar o capital de tais entidades, entram no comércio jurídico privado, não tendo o caráter de domínio público os bens e valôres daqueles resultantes. Tal caráter tão-só se readquire no momento em que à União são pagos os dividendos e participações, a serem classificados como receita corrente patrimonial.

E mais ainda: ao interpretarmos os dois preceitos legais, é preciso ter em vista que são partes de um conjunto, a articularem-se a fim de a generalidade

de um (art. 28) ficar precisada, restringida pelo outro (art. 33). Assim, integrar-se-á o texto legal, evidenciando-se o nexo oculto conciliador dos referidos artigos contraditórios apenas de modo aparente. É o que se conclui.

Detendo-nos na Lei Maior, o entendimento a que chegamos fica reforçado. Senão vejamos:

"Art. 70 — A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º — O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

.....

§ 5º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias."

A luz desses preceitos constitucionais, a inteligência apenas pode ser no sentido de que o **caput** diz respeito aos agentes da Administração Direta, uma vez que o § 5º supra estende as normas às autarquias, que, pelo art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, fazem parte da Administração Indireta. E o fato de salientar-se a extensão das regras fiscalizadoras apenas a uma das classes de pessoas jurídicas da Administração Indireta implica concluir-se que as duas restantes, constituídas de pessoas de direito privado, não ficam a elas submetidas.

III — A CONCLUSÃO

As contas dos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista ficam, portanto, sujeitas ao julgamento do Tribunal tão-só caso haja expressa disposição de lei especial nesse sentido.

A UNESCO E A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Com excelente repercussão entre seus leitores, notadamente nos meios universitários, publicou a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em seu vol. 105, número 2, maio/agosto de 1970, o trabalho intitulado "Guia para o Estabelecimento de Centros Nacionais de Documentação de Ciências Sociais nos Países em Desenvolvimento", de autoria de Jean Meyrat, do Comitê Internacional para a Documentação das Ciências Sociais, e Micheline Beauchet, da Casa das Ciências do Homem (Paris), em tradução de Augusto Ferreira Vivacqua.

Não constou do texto, porém, que se tratava de uma publicação oficial da UNESCO: "Guide pour l'établissement de centres nationaux de documentation en sciences sociales dans les pays en voie de développement", editado na coleção "Rapports et documents de sciences sociales", da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO.

Aproveitamos a ocasião para manifestar o reconhecimento do DASP e da "Revista do Serviço Público" à UNESCO e à sua Comissão Nacional em nosso País — o IBECC, Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura —, na expectativa de um permanente e fecundo intercâmbio técnico-cultural.